

# ***El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas.***

José Manuel Ugarte<sup>i</sup>

## **Resumen**

El trabajo refleja el debate habido los días 27 y 28 de Octubre de 2009 en el Ministerio de Defensa argentino, entre un calificado núcleo de académicos, diplomáticos y militares argentinos, con participación de cuatro expositores invitados residentes en Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. Se ha procurado reflejar en él la riqueza y profundidad del debate, del que surgen la cautela, las dudas, las diversidades de punto de vista e incluso las frustraciones derivadas del funcionamiento del nuevo órgano, pero también la trascendencia histórica de su creación, la importancia de los temas que motivan su funcionamiento, y las esperanzas que, pese a sus limitaciones, se derivan de sus posibilidades.

## **1 ■ Introducción: debate y reflexión sobre un tema crucial**

Los días 27 y 28 de Octubre de 2009 tuvo lugar en el Ministerio de Defensa argentino un evento organizado por el referido Ministerio y la Fundación Friedrich Ebert bajo la denominación *Consejo Suramericano de Defensa: Perspectivas y Desafíos*. Se trataba de reunir a puertas cerradas a un calificado y relativamente reducido grupo de académicos, funcionarios, diplomáticos y militares, argentinos a debatir en reunión cerrada –bajo la coordinación de quien suscribe- sobre, precisamente, las perspectivas que ofrecía el referido *Consejo Suramericano* y los desafíos que presumiblemente debería enfrentar, actuando un grupo de académicos de otros países del Cono Sur –Héctor Saint-Pierre, argentino radicado en Brasil y profesor en la Universidad Estadual de Sao Paulo, Paz Milet de la Universidad de Chile, Emilio Pérez Chávez, asesor del Ministro de Defensa de Paraguay, y Julián González Guyer de la Universidad de la República de Uruguay- como *disparadores* con capacidad de aportar puntos de vista desde países vecinos. El debate prosiguió posteriormente, en una reunión pública más amplia.

La riqueza de las presentaciones e intervenciones y la importancia del tema se conjugaron para dejar como resultado valiosos insumos para el análisis, que procuraremos reflejar en el presente.

## **2 ■ Antecedentes inmediatos del Consejo de Defensa.**

Con fundamento en el objetivo específico previsto en el inciso s) del artículo 3° del Tratado Constitutivo de UNASUR, es decir, *el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa* –y consiguientemente libre, al menos en sus inicios, de las ambigüedades en materia de conceptos de defensa y seguridad entre sus países miembros que se evidenciaban en el referido Tratado Constitutivo<sup>ii</sup>, tuvo lugar la creación, en la Reunión Extraordinaria del *Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR* celebrada de Costa do Sauípe, el 16 de diciembre de 2008, del *Consejo de Defensa Suramericano (CDS)*.

Se trató de un alumbramiento trabajoso, a pesar de la relativa modestia de sus alcances.

Pese al esfuerzo desplegado por su principal impulsor Brasil, reflejado, entre otros aspectos, en la paciente y casi maratónica gira realizada por su ministro de Defensa Nelson

Jobim por quince países sudamericanos entre el 15 de abril y el 19 de mayo de 2008, no sin antes haber anudado puntos de acuerdo con Chile y Argentina, el nacimiento no pudo lograrse durante la Cumbre de la *Comunidad Sudamericana de Naciones* de Brasilia, 23 de mayo de 2008 en que nació *UNASUR*, decidiéndose la conformación de un grupo de trabajo que estudiaría la iniciativa, recogiendo los puntos de vista de los diversos países. Se advirtió, además, la oposición de Colombia, aunque ésta no se opuso a la conformación de los grupos de trabajo.<sup>iii</sup>

Al igual que *UNASUR*, el Consejo de Defensa constituyó un objetivo de las políticas exterior y de defensa brasileñas. Así, en el documento *Proyecto Brasil 3 Tiempos: 2007, 2015 y 2022, Presentación*<sup>iv</sup> se recordó que entre los valores básicos de la sociedad brasileña definidos en la Constitución Nacional, se encuentra, en el párrafo final del artículo 4º, que el país *...buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, procurando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones...*

Asimismo, en la *Agenda para el Futuro de Brasil*, elaborada en el marco de dicho proyecto<sup>v</sup>, pudo advertirse, entre los 50 temas estratégicos determinados, en materia de *Sistema de Defensa Nacional, Fortalecimiento de la capacidad de defensa, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar negociaciones de ámbito internacional*; en lo relativo a *Bloque Político-Económico de la América del Sur, Creación de un espacio económico integrado en la América del Sur, con papel destacado para Brasil y las obligaciones económicas, sociales, culturales, políticas y de seguridad consiguientes...*

También encontramos fuerte vinculación de la *política de defensa de Brasil* y de la *geopolítica brasileña* con el *Consejo de Defensa Suramericano*.

En efecto; en la *Estrategia Nacional de Defensa*<sup>vi</sup> brasileña, se estableció como directriz 18 *Estimular la integración de América del Sur*, afirmándose al respecto que *...Esta integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, sino que posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Apartará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad sud-americana. El Consejo de Defensa Suramericano, en debate en la región, creará un mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que participe en él ningún país ajeno a la región...*

Asimismo, en la directriz 22, relativa a la industria para la defensa, se prevé, entre otros aspectos, que *...La industria nacional de material de defensa será incentivada para competir en mercados externos para aumentar su escala de producción. La consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas podrá atenuar la tensión entre el requisito de la independencia en producción de defensa y la necesidad de compensar costo con escala, posibilitando el desarrollo de producción de defensa en conjunto con otros países de la región...*<sup>vii</sup>

Hay otro aspecto que contribuye a explicar –por si fuera necesario- el interés brasileño por el *CDS*: la percepción de amenaza de Brasil, respecto de la internacionalización de la Amazonia brasileña, bajo invocación de razones ambientales (deforestación de la Amazonia y *efecto invernadero*). En segundo término, la percepción similar respecto de las plataformas de extracción petrolífera que posee en el Atlántico Sur. Podemos también encontrar huellas de tales circunstancias, en la antedicha *Estrategia Nacional de Defensa*.<sup>viii</sup>

Entre las *hipótesis de empleo* del instrumento militar brasileño previstas en la referida *Estrategia*, podemos ver *...la amenaza de fuerzas militares muy superiores en la región amazónica...y ...amenaza de conflicto armado en el Atlántico Sur...*<sup>ix</sup>

La aludida percepción de amenaza se ve complementada con la visión relativa a una *geopolítica de cerco*<sup>x</sup>, relativa a las presuntas tentativas de establecimiento por parte de Estados Unidos de América de un *cinturón militar* en torno a Brasil. Se trata de una idea particularmente fuerte en los '90s –época en la cual el alineamiento argentino con *Estados*

Unidos y la correlativa concesión a Argentina del status de *non-NATO major rally* agudizaba estos puntos de vista- pero que no ha desaparecido.

Tal percepción parece haber contribuido al interés brasileño por *UNASUR* y el *Consejo de Defensa*; nada mejor, para concluir con el *cerco*, que una integración económica, política e incluso en materia de defensa, con aquellos países que podían constituirlo.

También parece evidente que el diseño de *UNASUR* y del *Consejo*, limitado a Sudamérica, con exclusión de Centroamérica y de México, estuvo dirigido a evitar una confrontación con el ámbito de interés estratégico prioritario de Estados Unidos de América expresados en materia de integración económica en el *NAFTA*<sup>xi</sup> y en el *CAFTA*.

Siendo indiscutible el interés brasileño en *UNASUR* y el *Consejo de Defensa*, resulta válido preguntarnos: ¿También lo era, para los restantes países sudamericanos involucrados?

En el caso de Argentina, parece evidente que su interés estaba dirigido más bien a una integración en defensa en el ámbito del *MERCOSUR*, así como a un fortalecimiento y profundización de aquél, con anterioridad al intento de construir una integración sudamericana, latinoamericana o americana.

Cabe recordar que en la Ley argentina N° 24.948 (1998) de *Reestructuración de las Fuerzas Armadas*, se estableció en el artículo 7 que *...Los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analizarán, a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir...* También advertimos referencias a un *Sistema de Defensa Subregional* en la motivación de la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, aprobada por Decreto N° 727/2006.

La posible integración en materia de defensa, siguiendo el molde de la Unión Europea, del *MERCOSUR* –que fue escenario de una cooperación intensa y fructífera en el ámbito de la seguridad pública, organizada en el mecanismo de *Reuniones Especializadas* –reuniones ministeriales sobre aspectos de la integración subregional diversos al económico, constituyéndose la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes del MERCOSUR (RMI)*<sup>xii</sup>– fue objeto de diversas propuestas, especulaciones y proyectos, que hoy aparecen desplazados por el surgimiento de la más amplia posibilidad del *Consejo*<sup>xiii</sup>.

Además de las propuestas y estudios realizados, existió una muy intensa actividad de cooperación orientada a la defensa, bien que ausente de ámbitos institucionales permanentes.

Cabe recordar que institucionalmente, el *MERCOSUR* ampliado realizó acciones que, yendo más allá de los propósitos comerciales del bloque, comprendieron aspectos vinculados con la seguridad internacional y la defensa.

La construcción de la confianza en la subregión, caracterizada por el importante desarrollo de *medidas de fomento de la confianza y la seguridad*, con claro énfasis en la *cooperación* y un inequívoco avance hacia la *integración en materia de defensa*, reconoce como hitos fundamentales la firma entre Argentina, Brasil y Chile del *Compromiso de Mendoza*, firmado en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, adhirió Uruguay, sobre prohibición de armas químicas y biológicas; y en materia de *energía nuclear*, el *Acuerdo Bilateral* que estableció el *Sistema Común de Contabilidad y Control* y creó la *Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)* complementado con el *Acuerdo Cuatripartito INFCIRC/435* con la OIEA y por la adhesión posterior de ambos países al *Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares* y al *Tratado de Tlatelolco*.

Son conocidas además las importantes acciones adoptadas por el *MERCOSUR* como tal, en materia de cooperación y coordinación política, y construcción de confianza y seguridad.<sup>xiv</sup>

Muy significativas acciones fueron adoptadas en el mismo sentido, a través de la constitución de mecanismos bilaterales de seguridad internacional y coordinación de políticas de defensa.<sup>xv</sup>

Debe citarse especialmente la intervención de países del MERCOSUR ampliado en la *Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)*, que tuvo entre sus protagonistas fundamentales a Chile, Brasil, que ejerció el comando militar y que envió un contingente muy significativo, y Argentina; participando también, del *MERCOSUR*, Uruguay y Paraguay.

Un aspecto de significativa trascendencia ha sido la creación entre Argentina y Chile de la *Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur*, iniciada a través del *Memorando de Entendimiento del 4 de diciembre de 2006* entre los Ministros de Defensa de ambos países, con la creación de un *Grupo de Trabajo bilateral*, respaldado por el *Tratado de Maipú para la integración y la cooperación* del 30 de octubre de 2009, conformándose un Estado Mayor combinado, y previéndose la puesta a disposición de la *ONU (UNSAS)* de la *Fuerza*, para mediados del presente año.

Si significativa había sido la actividad a nivel político, se puede afirmar que más aún lo fue a nivel militar.

Cabe señalar en tal sentido que con anterioridad a la constitución del *CSD*, existían, muy especialmente en los países del *MERCOSUR* ampliado, muy importantes mecanismos de cooperación militar.<sup>xvi</sup>

Un aspecto de interés relativo a la frustración de la constitución de un sistema de defensa en el ámbito del *MERCOSUR* es el referido en la ya citada publicación del Ministerio de Defensa de Chile con relación a la creación del *CDS*<sup>xvii</sup> cuando la *Conferencia de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR ampliado* puso a consideración de los respectivos Ministerios de Defensa su proyecto de Estatuto, se advirtió en Chile la ausencia de un mecanismo similar permanente respecto de los Ministerios de Defensa, lo que llevó a que Chile propusiera a Brasil, en el seno del *Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Chile*, la conformación de una *Reunión Especializada de Ministros de Defensa del MERCOSUR ampliado*, equivalente a la ya aludida *RMI* del ámbito de la seguridad pública (noviembre de 2005), con buena acogida por parte brasileña, pero sin que se materializara; retornando nuevamente la propuesta por parte chilena en el referido *Grupo* en diciembre de 2007. Como se señala en la aludida publicación ... *Cinco meses más tarde, el Ministro Jobim venía a Chile, como parte de su gira suramericana para dar forma al Consejo de Defensa Suramericano...*<sup>xviii</sup>

*¿Por qué razón, la cooperación en defensa en el ámbito del MERCOSUR, con el carácter notablemente acentuado que llegó a tener, no llegó a transformarse en el Sistema de Defensa Subregional que muchos pensamos?*

Pareciera obvio atribuir tal circunstancia al impulso que decidió darle Brasil a *UNASUR* –iniciativa más conforme a sus intereses estratégicos y políticos y a su intención de proyectarse como actor global en el escenario internacional- desde la *Reunión de Presidentes de América del Sur* en Brasilia (31 de agosto-1° de setiembre de 2000), el *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*<sup>xix</sup> de la *II Reunión de Presidentes de América del Sur* (Guayaquil - Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002), la fundacional *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones* (8 de diciembre 2004)<sup>xx</sup> la *Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones* (Brasilia, 30 de setiembre de 2005), la *Primera Conferencia de Ministros de Defensa* de la referida *Comunidad*, con la *Declaración de Bogotá* del 14 de julio de 2006, antecedente fundamental del *CSD*<sup>xxi</sup>, (la *Segunda Reunión Cumbre*, con sus importantes declaraciones (Cochabamba, 9 de diciembre de 2006), hasta la formal creación de *UNASUR*, también no casualmente en Brasilia, con la firma del *Tratado Constitutivo* del 23 de mayo de 2008. Así, a la época de las gestiones de Chile, resulta evidente que el rumbo ya era otro.

Creemos, no obstante, que aunque a partir del año 2000 Brasil imprimió a la integración en el ámbito de defensa un rumbo acorde con sus aspiraciones políticas, con anterioridad la constitución de un sistema de defensa en el ámbito del *MERCOSUR*, más allá de los avances y retrocesos de la relación bilateral Brasil-Argentina, eje de la cuestión, también enfrentó la reticencia uruguaya. Ello se insinuó, como se verá, en el curso del debate, pero existe alguna otra evidencia.<sup>xxii</sup>

Con relación a otros países sudamericanos, cabe señalar que en el caso de Venezuela, su enfrentamiento retórico y político con Estados Unidos de América la constituyó en un entusiasta miembro del *Consejo*, en la búsqueda de seguridades adicionales ante la temida perspectiva de una intervención por parte de aquél. En menor aunque importante grado Bolivia y Ecuador también visualizaron en el *Consejo* seguridades ante eventuales acciones desestabilizadoras, interés reavivado en el último, tras la incursión colombiana del 1° de marzo de 2008 en Angostura, Ecuador y la crisis subsiguiente, así como presumiblemente lo percibió el gobierno de Paraguay, acosado por problemas internos.

En cuanto a Colombia –cuya negativa inicial a integrar el *Consejo* debió ser vencida por una paciente acción diplomática de los países del área- su interés parece estar constituido fundamentalmente por evitar el aislamiento, aunque mantiene su hoy prioritaria relación de ayuda militar y cooperación política con Estados Unidos.

Perú, cuyo actual gobierno mantiene buenas relaciones con Estados Unidos, puede advertir en el *Consejo* un medio importante para la prevención y superación del conflicto que hoy mantiene por jurisdicciones marítimas con Chile, en un momento en el que parece priorizar su desarrollo económico respecto de su equipamiento militar, de lo que derivó la propuesta peruana relativa a la firma de un Pacto de no Agresión entre los países de *UNASUR*<sup>xxiii</sup>.

Guyana y Suriname parecen procurar la superación de un virtual aislamiento con el resto de América del Sur, derivado tanto de su localización geográfica como de su cercano pasado colonial.

Ahora bien, ¿en qué consiste exactamente el *Consejo de Defensa Suramericano*?

### 3 ■ Naturaleza y características del Consejo de Defensa Suramericano.

Del análisis de la *Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR*<sup>xxiv</sup>, puede advertirse, en primer lugar, que el *Consejo* es ...una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...(artículo 1°).

Esta frase refleja de modo excelente las características del *Consejo*.

Lo más importante es que ni el *Consejo*, ni *UNASUR*, constituyen una alianza militar ni un mecanismo de seguridad colectiva.

Los *principios* (artículo 3) constituyen, por una parte, verdaderas *bases o presupuestos* sobre los cuales habrá de tener lugar el accionar del *Consejo*, que reconocen, en definitiva, los fundamentos sobre los cuales ha tenido lugar el desenvolvimiento del *MERCOSUR ampliado* y de la *CAN* y de los países que los integran, y, en general, de Latinoamérica, particularmente en el período transcurrido tras la conclusión de la Guerra Fría.

Se trata de que las acciones del *Consejo* habrán de ser conducidas de modo de fortalecer las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, sobre la base del irrestricto respeto a los derechos humanos, respetando la soberanía, integridad e inviolabilidad de los Estados, sin intervenir en sus asuntos internos, y con pleno respeto del derecho institucional. Ello también tiene relación con el reconocimiento de la subordinación constitucional de las instituciones encargadas de la defensa nacional, verdadera conquista de los Estados latinoamericanos trabajosamente lograda.

También están incluidos aquí, los propósitos de *fortalecer América del Sur como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva*, que reconocen la labor desplegada particularmente en el Cono Sur, especialmente entre Argentina y Brasil, países con amplia tradición y capacidades en materia de tecnología e investigación nuclear, y Chile.

Cabe destacar, además, la *promoción del desarme y la cultura de paz en el mundo*, y aspecto esencial, *los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de UNASUR y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, reconociendo las diferentes realidades nacionales*.

El verdadero núcleo del acto de creación del *Consejo* y la parte más elocuente respecto de su naturaleza, está representado por el artículo 4, relativo a sus *objetivos generales*.

El primer objetivo de *Consolidar a América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial*, continúa una importante tradición latinoamericana iniciada el 24 de julio de 1998 en Ushuaia con la firma entre los Presidentes del MERCOSUR ampliado de la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa*; y seguida en la CAN por el *Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa* de junio del 2002, que incluyó un compromiso para el establecimiento de una *Zona de Paz en la Comunidad Andina*, libre de armas de destrucción masiva y de ensayos nucleares, garantizando la abstención del uso de la fuerza y la amenaza de su uso entre Estados; la *Declaración de Guayaquil sobre la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana*, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur los días 26 y 27 de Julio del 2002, proscribiendo el uso de la fuerza y la amenaza de tal uso, y las armas de destrucción masiva, y la *Declaración de San Francisco de Quito del 12 de julio de 2004, sobre Establecimiento de y Desarrollo de la Zona de Paz Andina*, como libre de armas de destrucción masiva y garantizando la no utilización de la fuerza o del amenaza de su uso entre Estados, entre otros aspectos.

En definitiva, el objetivo en cuestión procura consolidar una situación ya establecida e incorporada a la realidad y costumbres sudamericanas. Se trata, como otros objetivos del *Consejo*, de un aspecto perteneciente en mayor grado al ámbito de la *seguridad internacional*, más que al de la *defensa*.

También debe destacarse el segundo *objetivo general* –*construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tenga en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya para el fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe*.

Este objetivo, aunque guarda similitud a aquél propio de la *identidad europea en materia de defensa*, plantado como objetivo fundamental de la *política europea de seguridad y defensa*, parece en el caso sudamericano tener alcances más limitados, dadas las características del CSD<sup>xxv</sup>.

No obstante, parece evidente que este *objetivo general* es uno de los más importantes que procurará obtener el *Consejo*. Ello se refleja, además, en la circunstancia de haberse establecido en la *Declaración de Santiago de Chile* emitida por los Ministros y Ministras de Defensa del *Consejo*<sup>xxvi</sup>, que aprobó el *Plan de Acción para 2010* del nuevo órgano, que las medidas incluidas en el referido *Plan* –que incluyeron aspectos de *Política de Defensa, Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz, Industria y Tecnología de la Defensa y Formación y Capacitación*- que las medidas aludidas constituían *...una agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de la identidad suramericana de defensa...*

Del examen de las medidas previstas, cabe advertir que éstas comprenden fundamentalmente intercambio de experiencias, debates teóricos y conceptuales –de innegable importancia, dadas las muy diferentes aproximaciones a la temática de la defensa vigentes en

los países miembros de *UNASUR*-, realización de ejercicios combinados, la inauguración de un centro de estudios estratégicos y la realización de estudios de tal naturaleza.

En realidad, los aspectos que podrían considerarse más concretos del *Plan de Acción* son los de ...*Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial...*bien que, cabe advertir, no se trate estrictamente de los *riesgos y amenazas* que pueden pesar respecto de *UNASUR*; la ...*creación de un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa...*, y, sobre todo, la cooperación en materia de *industria y tecnología de la defensa*, donde, además de la elaboración de un diagnóstico sobre situación y capacidades vigentes en cada uno de los países, se prevé la promoción de ...*iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo...*

Finalmente, el tercer *objetivo general* de ...*Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa...*refleja con exactitud la naturaleza del *Consejo*.

En materia de defensa, la *cooperación regional* –entendiendo a *UNASUR* como región- era, al momento de la creación del *Consejo*, limitada a medidas de fomento de la confianza bilaterales y en algunos casos adoptadas a nivel de las subregiones *MERCOSUR* y *CAN*, con la excepción de la ya citada *Zona de Paz Sudamericana*, con mayor grado de desarrollo en el Cono Sur.

¿Qué es, en definitiva, el *CSD*?

Amplio en materia de propósitos y limitado en concreciones, el *Consejo* representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, *UNASUR*, de sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: *la defensa*.

Tal decisión reconoce la existencia de diversidades de toda índole: conceptos o maneras de entender a la defensa, intereses estratégicos, capacidades, tendencias políticas, vinculaciones con la superpotencia regional, entre otras.

Reconociendo tal situación, se resuelve en común iniciar un camino que, se supone, será arduo, y del cual irá surgiendo, en su caso, la cooperación, la integración o, por qué no, la alianza, que hoy están ciertamente lejanas.

No obstante, el *Consejo* es también la primera tentativa efectuada en Sudamérica desde los sueños de Bolívar, de construir *algo* en materia de defensa regional que no esté patrocinado por Estados Unidos, sin que ello deba implicar, ni mucho menos, que deba confrontarse con aquél país o cualquier otro del Sistema Interamericano, al cual el *Consejo*, en última instancia, deberá procurar contribuir.

---

## 4 ■ El Debate

### **4.1- Comunes denominadores en los académicos visitantes: cautela, limitación a ámbitos especializados, rol gravitante de Brasil en la creación, institucionalización limitada y gradual.**

Procurando responder al interrogante *¿qué es, y qué debería tender a ser en el futuro el CSD?* los académicos visitantes, iniciadores del debate, tuvieron un claro común denominador: *la cautela*.

Se coincidió casi unánimemente en señalar al *CSD* como un hecho importante y positivo, pero también en limitar las expectativas que su creación había despertado, calificadas como excesivas, particularmente en el exterior de Sudamérica, donde había llegado a hablarse de

una OTAN sudamericana, suponiéndose también inadecuadamente la constitución de una alianza militar. Fue puntualizado en tal sentido que en un área sensible y *parsimoniosa* como la defensa, no era realista esperar avances espectaculares en lo inmediato.

Los expertos visitantes coincidieron en señalar que el tema del CSD estaba reservado en sus países a los ámbitos académicos y profesionales específicos –con el agregado, planteado en el caso de Uruguay, de los partidos políticos –no constituyendo materia de debate a nivel popular ni, mayormente, de la sociedad civil.

Se señaló que pese a las limitaciones evidenciadas en el conflicto por las bases estadounidenses en Colombia, evidenciadas en la Cumbres de Bariloche y de Quito<sup>xxvii</sup>, como también en la sucesiva reunión de cancilleres y ministros de defensa de Quito, había sido posible sentar a todos los presidentes sudamericanos a discutir sobre temas de defensa, incluyendo el referido a las aludidas bases, señalándose también la exitosa intervención de UNASUR en la crisis boliviana<sup>xxviii</sup>.

Se destacó también el avance realizado por la cooperación militar en Sudamérica, señalándose la necesidad de evitar una institucionalización prematura o excesiva del CSD que fuera resistida por los protagonistas fundamentales de tal cooperación –las Fuerzas Armadas– y que dificultara o limitara tal cooperación. Se señaló también la existencia en Brasil de resistencias, tanto por parte de las Fuerzas Armadas como de Itamaraty, a rápidos avances en tal institucionalización.

Hubo también coincidencias en cuanto al rol gravitante desempeñado por Brasil en la creación del CSD –cuya iniciativa en la materia, fue calificada como *un empuje del presidente Lula y de sus ministros, bien acogido en América del Sur*– discutiéndose sus motivos. Predominó el punto de vista de suponer que la búsqueda por parte de Brasil de un rol de actor global había constituido el factor fundamental, sumándose en segundo término la aspiración por parte de dicho país de obtener un mercado significativo para su industria de defensa. Otras aspiraciones de Brasil en el ámbito internacional, como la obtención del carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, no fueron en cambio consideradas como marcadamente influyentes en la decisión de Brasil de impulsar la constitución del CSD.

Se señaló que en definitiva, UNASUR y el CSD constituían expresión de los intereses de Brasil de convertirse en un *actor global*, y que en consecuencia, no cabía sino tomar nota de ese punto y decidir si aceptarlo o no, es decir, o bien desinteresarse de la región y firmar tratados de libre comercio y de alianza con actores extrarregionales, o bien tratar de trabajar con Brasil para sacar partido cada país de esa política de Brasil, procurando obtener también frutos de ella.

Con relación a la eventual búsqueda por parte de Brasil de mercado en los países sudamericanos para su industria de defensa, fue planteado que tal aspiración podía constituir un vehículo importante para la construcción de intereses comunes entre los participantes del CSD –señalándose la importancia de la construcción de intereses comunes en todo proceso de integración regional– destacándose en tal sentido que Brasil debería sumar a los restantes países a sus proyectos en materia de industria de defensa, ofreciéndoles una adecuada participación y significativas ventajas.

Se sostuvo además que el CSD pese a su falta de institucionalidad y compromisos, podía constituir un adecuado mecanismo de disuasión respecto a hipotéticas intervenciones unilaterales de países no sudamericanos en Sudamérica, circunstancia derivada del hecho de que un país eventualmente agredido podría requerir la reunión del CSD para acordar medidas contra tal intervención.

#### **4.2 Perspectivas del CSD desde el punto de vista de Chile.**

Procurando establecer el punto de vista chileno respecto del CSD, fue señalado también el contexto en el que fue presentada por Brasil a Chile la iniciativa relativa a dicho órgano, señalándose que en ese momento Chile procuraba fortalecer el rol del Sistema Interamericano como ámbito de debate en materia de seguridad y defensa, apoyado en la



circunstancia de desempeñar su Secretaría General el ex ministro y destacado abogado y politólogo chileno José Miguel Insulza. A esa circunstancia debía agregarse la de hallarse Chile encarando una profunda reforma legislativa y estructural en su sistema de defensa.

Se sumó a ello la percepción desde el punto de vista chileno relativa a la diversidad de vinculaciones de países sudamericanos con países fuera del área, señalándose que mientras Chile procuraba establecer una vinculación constructiva con Estados Unidos –país con el que Colombia y Perú exhibían buenos vínculos- otros países del área procuraban establecer vínculos con Irán y Rusia.

Asimismo, se destacó que mientras Chile se encontraba encarando una renovación de su equipamiento militar, ello le generaba tensiones con Perú, país que había planteado un conflicto a Chile relativo a la delimitación de jurisdicciones marítimas en el Pacífico, destacándose además la existencia de disputas de liderazgo en el área entre Brasil y Venezuela, contando el primer país con manifestaciones de apoyo por parte de Chile.

Se afirmó que pese a todo ello, Chile, ante la iniciativa brasileña, asumió un rol importante en la organización del *CSD*, requiriendo únicamente que se trabajara en dicha materia sobre la base del consenso, y exclusivamente sobre asuntos de defensa y conducción política de defensa y no sobre seguridad interna, porque eso traería tanto inconvenientes internos –las FFAA chilenas carecen de funciones en ese ámbito- como externos –otros países de la región tampoco incluían las cuestiones de seguridad interna dentro del ámbito de la defensa.

También se requirió por parte chilena que el *CSD* constituyera un foro de encuentro, fundamentalmente un espacio de diálogo, y no una alianza ni un mecanismo de seguridad colectiva, destacándose que esto último equivaldría a una superposición con la *OEA*.

Entre las dificultades que debía encarar el *CSD* desde el punto de vista chileno fue destacada la propuesta por parte de Perú de la firma de un pacto de no agresión entre los países participantes, considerada inadecuada desde el punto de vista chileno por no existir un clima bélico en el área.

También fue señalada entre las aludidas dificultades la propuesta colombiana de tratamiento de cuestiones vinculadas al narcotráfico, recordándose que en diversos países del área existía una superposición entre los temas de defensa y de seguridad pública, circunstancia que debiera dar lugar a un adecuado debate en el *CSD*.

#### ***4.3 Creación y perspectivas del CSD, desde el punto de vista de Paraguay.***

Procurándose establecer el punto de vista de Paraguay sobre la cuestión, se señaló que el *CSD* era percibido con interés y simpatía, entendiéndose que dicho órgano posibilitaría interactuar para disminuir las profundas y significativas asimetrías existentes entre los países, señalándose que Paraguay había procurado reactivar el grupo *URUPABOL*<sup>xxix</sup> –Uruguay, Paraguay y Bolivia, y que había sido anfitrión de la reunión cuadripartita de ministros de Defensa de Argentina, Paraguay, Bolivia y Ecuador, iniciativa argentina que Paraguay había acogido con mucho agrado.

Se destacó también que la política paraguaya en relación al *CSD* se había visto afectada con motivo de la intensa discusión parlamentaria generada con motivo de un nuevo proyecto de *Ley de Defensa y Reestructuración de las Fuerzas Armadas*, que brindaba un lugar importante a la cooperación internacional, incluyendo al *CSD*.

#### ***4.4. Creación y perspectivas del CSD: punto de vista desde Uruguay.***

En relación con lo que se consideró que constituía la posición predominante en Uruguay respecto del *CSD*, se afirmó que inicialmente tal posición había sido de mucha

cautela, limitándose el gobierno uruguayo a escuchar la propuesta sobre el tema del ministro de Defensa de Brasil, sin responderle absolutamente nada, debiendo transcurrir cierto tiempo hasta que el referido gobierno, ya con mayor información, pasara a una cauta actitud favorable respecto de la iniciativa, que llevó a que en el programa electoral del partido político de gobierno se incluyera el tema; mientras que en la oposición predominaba una actitud adversa, fundada en la circunstancia de privilegiar los partidos tradicionales Blanco y Colorado en Uruguay las relaciones hemisféricas, mientras que el Frente Amplio tendía a privilegiar las relaciones sudamericanas y vecinales.

Se planteó la situación paradójica en que se habría encontrado el gobierno uruguayo encabezado por Tabaré Vázquez, con su posición de fuerte apoyo al *MERCOSUR*, debiendo enfrentarse sin embargo tanto al conflicto con Argentina por la instalación de la pastera Botnia y los puentes cortados, como a la alegada generación de inconvenientes en las relaciones comerciales por poderosos *lobbies* brasileños.

Se señaló que desde el punto de vista uruguayo Paraguay era un país con el que aún no había sido posible establecer un diálogo proporcional a la magnitud de los intereses comunes, pese a las afinidades políticas entre los dos gobiernos, destacándose que para Uruguay, dentro del *CSD*, existían socios posibles más cercanos, como Brasil, Argentina y Paraguay, y Chile, que se había revelado con un socio sólido, mientras que con otros países sudamericanos, como aquellos pertenecientes al *ALBA*, había mayor lejanía en razón de las diferentes culturas y políticas institucionales, poseyendo Perú y Colombia una aproximación en materia de relaciones internacionales a la política de Estados Unidos.

La cautela exhibida por los disertantes extranjeros respecto del *CSD* fue cuestionada por participantes argentinos que sostuvieron la existencia de una contradicción, señalando que tal cautela se oponía a afirmaciones de los primeros que asignaban al órgano funciones de gran importancia, como las de ser instrumento de disuasión, de atenuación de asimetrías, o de instrumento de construcción de intereses comunes a través de la industria para la defensa.

Reafirmando sus puntos de vista, los expositores visitantes señalaron que la cautela derivaba de las excesivas expectativas que en ciertos ámbitos había despertado el *CDS*. Se señaló además que si bien se había logrado, en la cuestión relativa a las bases estadounidenses en Colombia, que el presidente colombiano Álvaro Uribe se sentara y accediera discutir el problema, tampoco se había logrado un cambio sustantivo en su parecer. También se señalaron la existencia de puntos de vista divergentes, como los resultantes del planteo peruano relativo a la firma de un *Pacto de No Agresión* entre los países miembros del *CSD*, afirmándose que Perú temería una invasión chilena para obtener mayores recursos energéticos, agua para el norte chileno, o en defensa de las inversiones chilenas en Perú.

Se afirmó, además, que la historia regional en materia de integración no había sido demasiado fructífera a pesar de las fuertes expectativas depositadas, lo que imponía, ante nuevas instituciones y objetivos, prudencia y mesura para considerarlos.

También se sostuvo que el entusiasmo inicial por la conformación del *CSD* había mermado al constatar la existencia de una fragmentación regional imposible de soslayar, señalándose que una cosa era el establecimiento del *Plan de Acción para 2009* y otra distinta su grado de concreción por parte de los países miembros.

Se destacó en tal sentido que era imposible negar la circunstancia de que el *Tratado Constitutivo de UNASUR* no había sido aún ratificado por los Congresos de la mayoría de los países que lo integraban, no habiéndose alcanzado el número mínimo de adhesiones requerido para la vigencia del *Tratado* –sólo ratificado, hasta el momento, por Bolivia y Ecuador– señalándose además que pese a haber sido Chile Presidente *Pro-Témpace* de *UNASUR* y a la labor desplegada para la constitución del *CSD*, no había sido posible lograr en Chile la ratificación del expresado *Tratado*.

#### **4.5 Dificultades para el CSD derivadas de las diferentes conceptualizaciones sobre seguridad y defensa de los países miembros.**

Con relación a la cuestión relativa a las diferencias existentes en los conceptos en seguridad y defensa entre los países integrantes del *CSD* y las dificultades que podrían derivar de tales diferencias, se coincidió en general en que tales diferencias no aparecían como un impedimento o dificultad insalvable para el progreso del nuevo órgano.

Se sostuvo que la circunstancia de haberse limitado el ámbito de competencia del *CSD* a la *defensa* y haber establecido su integración exclusivamente por parte de los ministros de Defensa simplificaba la cuestión.

Se señaló la existencia entre los miembros del *CSD*, pese a ello, de países que no distinguían entre *seguridad* y *defensa* e incluso que no distinguían entre *seguridad externa* y *seguridad interna*, tal como sucedía en Colombia.

Se afirmó que pese a tales circunstancias, no habían constituido tales diferencias conceptuales una seria dificultad para el *CSD*, afirmándose además que si bien cada país definía soberanamente los instrumentos que debía emplear ante cada situación, la claridad de las competencias del Consejo, dedicado ...a la *defensa en el sentido duro*...impedía la existencia de dificultades mayores.

Fue sostenido no obstante que era necesario buscar coincidencias y consensos, con miras a buscar una nomenclatura común y que cada país definiera la estructura que emplearía en cada caso; señalándose además, que parte del problema conceptual era la cuestión relativa a la medición de gastos militares, que requería el establecimiento de una metodología común.

Se afirmó que otro punto importante en el que el *CSD* podía efectuar aportes válidos era el relativo a las grandes diferencias existentes en materia de evolución de las relaciones civiles-militares entre los países miembros, señalándose que un objetivo importante sería el de ayudar al perfeccionamiento de tales relaciones, especialmente en aquellos países que habían realizado menores progresos en la materia.

Se sostuvo además en materia de construcción de conceptos comunes en materia de *seguridad* y *defensa* entre los países miembros del *CSD*, la necesidad de evitar adoptar un concepto tan inclusivo como el adoptado en la *Conferencia Especial de Seguridad* de México, dado que con tal concepto de *seguridad multidimensional*, se había *seguritizado* en la práctica la agenda del desarrollo.

También fue planteado que no era posible minimizar la cuestión conceptual, señalándose que la diversidad de aproximaciones conceptuales a la *seguridad* y la *defensa* constituían, en realidad, una *diversidad de agendas de seguridad*.

Se recordó en tal sentido que la expansión del concepto de *seguridad* producido en la recordada *Conferencia Especial de Seguridad de México* había tenido como consecuencia *seguritizar* virtualmente todo, lo que se había reiterado en la posterior reunión de Ministros de Defensa en Quito, donde la diversidad de agendas entre los países del Cono Sur y Estados Unidos, Colombia y otros países había resultado tan clara, como las diferencias conceptuales. Se sostuvo en tal sentido que dentro del *CSD*, podía percibirse claramente que en el caso de Colombia, más allá del conflicto interno que experimenta dicho país, se procedía a reiterar constantemente la posición de mantener la agenda de seguridad estadounidense, mientras que la posición del Cono Sur, ahora ampliada a Ecuador e incluso a Venezuela, era la de marcar una agenda de seguridad y defensa mucho más concreta, basada en los intereses de la región, señalándose que esas diferencias eran las que realmente habían enfrentado a Colombia con otros países del *CSD*, como había podido percibirse en la Reunión<sup>xxx</sup> de Quito.

En materia de *medición estandarizada de los gastos de defensa* se recordó que mientras había sido posible establecerla entre Chile y Argentina, no había sido posible hacerlo entre Chile y Perú, habiendo la situación de conflicto existente entre los dos países mencionados en último término, paralizado las tentativas para lograrlo.

Con relación a la cuestión conceptual, cabe mencionar el planteo por un participante, respecto de la posibilidad de la intervención del *CSD* en materia de riesgos para el medio ambiente originados en países situados fuera de Sudamérica.

Ello fue objeto de réplica sosteniéndose que no se trataba de una cuestión de competencia del *CSD*, recordándose que uno de los problemas que había planteado el concepto amplio de seguridad surgido de la *Conferencia Especial de Seguridad México* era el relativo a los peligros políticos que suponía su asunción, dado que todo lo que era catalogado como problema de seguridad y considerado, consiguientemente, como un problema de enorme urgencia e importancia, por lo que tendía a ser enfrentado mediante el uso de las Fuerzas Armadas, señalándose que tales problemas medioambientales debían ser encarados, dentro de cada país, por los órganos competentes, en el caso Ministerios de Medio Ambiente o equivalentes, y fuera del país, por los Ministerios de Relaciones Exteriores; y dentro de *UNASUR*, por una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que adoptara al respecto una política común.

#### **4.6 Posibilidad dentro del CSD de una cooperación 'reforzada' entre determinados países más afines.**

Respecto de la posibilidad de que dentro del *CSD* se estableciera un grado mayor o más intenso de cooperación entre aquellos países que desearan hacerlo, se sostuvo que siempre existía la posibilidad de una mayor cooperación bilateral o multilateral entre determinados países miembros, sin que ello implicara plantear expectativas no acordes con la realidad del *CSD*.

Respecto de tales expectativas, se señaló la necesidad de evitar apresuramientos y de avanzar dentro del *CSD* de modo paulatino, procurando realizar tales avances dentro del *CSD* y preservar dicho instrumento cuya concreción había sido dificultosa, sin sobredimensionar las expectativas, ni plantear objetivos difíciles de concretar.

También fue puesta de manifiesto la necesidad de evitar que el *CSD* quedara reducido a un proceso meramente retórico y derivado a instancias meramente administrativas o burocráticas, recordándose en tal sentido las experiencias de la *ALALC* y de la *ALADI*.

Se puntualizó la existencia de diversidades de enfoques entre los países, señalándose que mientras que en el Cono Sur predominaba una actitud genéricamente favorable, en la Comunidad Andina predominaban actitudes ya fuera de mucha reserva –Colombia- o bien proactivas con un grado de intensidad que podía generar problemas, como las de Venezuela y Ecuador, que podían traducirse en pedir o esperar del *CSD* aquello que éste no estaba en condiciones de brindar, por lo que era necesario avanzar con prudencia, recordándose que los procesos de integración subregional en Sudamérica habían estado en la práctica basados en el *Consenso de Washington* y por ello basados casi exclusivamente en el comercio, permitiendo que fueran las empresas comerciales quienes condujeran al consenso, y descuidando un aspecto fundamental de la integración, como la *construcción de objetivos comunes*.

También fueron objeto de examen las posibles derivaciones de *ALBA* en materia de defensa. En tal sentido, examinando el punto de vista brasileño, se concluyó que Brasil tenía relaciones con todos los países integrantes del *ALBA* y que no demonizaba a Chávez, considerándolo en definitiva como un socio susceptible de ser controlado, y que militarmente no representaba una amenaza, pese a sus adquisiciones de armamentos, dado que para tales armamentos era preciso desarrollar doctrina y tecnología, lo que no es inmediato.

Tampoco desde el punto de vista de Chile se advertía al *ALBA* como una amenaza militar, tanto por el diálogo que dicho país venía manteniendo con Bolivia, sin precedentes anteriores, como por el hecho de tener con Chávez una relación, aunque distante, no antagonica, no demonizándose.

#### **4.7 La necesidad de fortalecer las capacidades civiles de conducción de la defensa y el posible rol del CSD en ello.**

Se destacó también la importancia de la creación del *Centro Suramericano de Estudios Estratégicos*, señalándose que podía válidamente constituirse en un ámbito que contribuyera a reforzar las capacidades civiles políticas de conducción de la defensa.

En tal sentido se sostuvo que uno de los aportes fundamentales que podía realizar el *CSD* era el relativo al desarrollo de los ministerios de Defensa y, para ello, lograr un equilibrio en materia de educación civil para la defensa y educación militar en América del Sur, capacitándose e incrementándose el rol del sector civil en la conducción de la política de defensa, no pudiendo concebirse un fortalecimiento de los ministerios de Defensa si no se preparaban civiles para desempeñar funciones en tales ministerios, debiéndose fomentar la realización de cursos nacionales o regionales de formación de funcionarios civiles para la Defensa.

Se planteó en tal sentido la conveniencia de la participación en el *CSD* de la creciente comunidad académica sudamericana en materia de defensa, ya fuera para ejercer las funciones propias de dicho órgano, como también para organizar y llevar adelante cursos para la formación de civiles en defensa, así como para pensar la educación militar en todos los países.

Se recordó en ese sentido que en el caso de Brasil, el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con el Ministerio de Educación, habían decidido abrir cursos para la formación de cuadros superiores en temas de relaciones internacionales, surgiendo el *Proyecto Santiago Dantas* nucleando a tres universidades: *UNESP*, *UNICAMP*, y la *PUC* de Sao Paulo. Se refirió que dentro de ese proyecto, exclusivamente de postgrado, había sido dictada una resolución conjunta de los Ministerios de Defensa y de Educación promoviendo cursos en el área de defensa, cursos de investigación, contándose en la *UNESP* con un área denominada *Paz, Defensa y Seguridad Internacional*, otorgándose el título de Magister Académico en el área de *Paz, Defensa y Seguridad Internacional*.

Con relación a Chile se señaló que el Ministerio de Defensa financiaba en la *Universidad Católica* un programa a nivel de maestría, *Especialización en Defensa*, pero que actualmente, a nivel de pregrado en esa Universidad, se estaba trabajando en los temas de Defensa y se había tenido una convocatoria bastante amplia, unos 70 u 80 jóvenes, provenientes de áreas distintas, arte, psicología, derecho, ingeniería, y que como trabajo final, debían desarrollar un trabajo respecto de una institución que les brindaba apoyo para su trabajo, tales como el Ministerio de Defensa, o bien la *Agencia Nacional de Inteligencia*.

Se destacó que el programa original de maestría en la *Universidad Católica* había concluido, por cuanto el Ministerio de Defensa había optado por enfocar su apoyo en la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE*, que contaba actualmente con tres maestrías, y dos diplomados, cursos de Estado Mayor, habiendo cursado una de las maestrías la actual presidenta Michelle Bachelet que había sido premiada como la mejor estudiante y que después había sido enviada al Colegio Interamericano de Defensa.

Se recordó que también se estaba llevando a cabo otra experiencia en la Academia de Guerra del Ejército, que contaba con dos maestrías y varios diplomados, habiéndose resuelto recientemente que debían ser realizados tales cursos por aquéllos que quisieran avanzar en la carrera militar.

Se señaló además como inconveniente la circunstancia de no existir actualmente en Chile la posibilidad de emplear a todos los civiles capacitados, dada la circunstancia de ser en realidad limitado el número de ámbitos que trabajaban en cuestiones de defensa, señalándose que aún no se había obtenido la sanción en el Congreso de la *Ley del Ministerio de Defensa*, de la que se esperaba una ampliación de los ámbitos para civiles, existiendo además en la actualidad una burocracia con estabilidad, que venía de épocas anteriores, a la que no era posible sustituir.

Respecto de Uruguay, se refirió que existía exclusivamente sobre la materia un curso en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a nivel de grado, y que

luego, en cuarto año, existían una serie de talleres orientativos; y que por otra parte, se contaba en el Ministerio con el *Centro de Altos Estudios Nacionales*, que constituía un instituto dirigido por militares y cuyo personal de planta era militar aunque la mayor parte de los alumnos eran civiles, señalándose que en definitiva este instituto no satisfacía la necesidad de formación de civiles en materia de defensa, con una matriz de pensamiento civil.

Con relación a Paraguay, se refirió la existencia de una universidad estatal y 16 universidades privadas, de las cuales la nacional y tres privadas contaban con cursos en temas de relaciones internacionales, seguridad y defensa, existiendo además el *Instituto de Altos Estudios Estratégicos* del que egresaban anualmente 64 cursantes, 32 civiles y 32 militares, con el título de *Licenciado en Seguridad y Desarrollo*.

#### **4.8 Aspectos del Plan de Acción para 2009 del CSD susceptibles de más rápidos avances.**

También se señaló que dentro del *Plan de Acción para 2009 del CSD*, uno de los aspectos que podían tener mayor avance era el relativo a la *cooperación militar*, dada la circunstancia de constituir un canal que había permanecido activo a pesar de las discrepancias imperantes entre los países, siendo otro el relativo a las *misiones de paz*, recordándose los aspectos positivos de la experiencia de la *MINUSTAH*.

Otro aspecto considerado susceptible de avances fue el relativo a la *industria para la defensa*, señalándose que dado que todos los países del área poseían fuerzas armadas y que éstas debían ser abastecidas, el *CSD* podía constituir un instrumento válido para la construcción de intereses comunes en ese aspecto.

#### **4.9 Incidencia en el CSD de actores extrarregionales, y problemas que podrían derivarse para él de su actuación.**

Con respecto a la incidencia y los problemas que podían derivarse de *actores extrarregionales*, se señaló en primer lugar, respecto de Estados Unidos de América, que Brasil mantenía una adecuada relación con dicho país, teniendo conciencia de hallarse dentro de su ámbito de interés, y procurando incrementar su libertad de acción dentro de dicho ámbito, sin por ello confrontar. Fue señalado asimismo el cambio de política hacia Latinoamérica derivado de la actuación del presidente estadounidense Barack Obama y el acercamiento de Perú a Estados Unidos, así como, desde un punto de vista totalmente distinto, el posible interés de la región para países como Rusia, China o Irán, o incluso la India, como potencia importantes a las que desde el *CSD* era necesario tomar en cuenta, dado que, así como también sucedía en el caso de Estados Unidos, tenían interés en la energía, la biodiversidad, las riquezas minerales existentes, entre otros valores, de los países sudamericanos.

Se sostuvo también que la consideración de los *actores extrarregionales* importaba también el análisis relativo a aquellos actores nacionales que dentro de cada uno de los países posibilitaban que tales intereses extrarregionales se plasmaran dentro del país, definiendo su política exterior, incidiendo en consecuencia en el *CSD*, señalándose que tales actores harían, en definitiva, lo que se les permitiese hacer en cada país, y que siempre era necesario negociar teniendo fundamentalmente en cuenta el interés de los países de la región.

Fue también destacada la situación imperante en Centroamérica, señalándose la grave situación imperante en Honduras, y los problemas imperantes en Guatemala y El Salvador, sosteniéndose que tales cuestiones debían constituir temas tratados por el *CSD*.

#### **4.10 ¿Rol del CSD en prevención de conflictos?**

Otra cuestión materia de debate fue la relativa al rol del *CSD* en materia de *prevención de conflictos*. Mientras algunos participantes sostenían que el *CSD* podía tener válidamente un rol en dicha materia, otros cuestionaron dicho rol, señalando que se trataba de una función de los *Ministerios de Relaciones Exteriores*, y no de los *Ministerios de Defensa* nucleados en el

CSD, o, pudiendo en el mejor de los casos constituir un área compartida por ambos ministerios, con predominio de los *Ministerios de Relaciones Exteriores*.

Se recordó, en tal sentido, la creación en la Cumbre de Bariloche<sup>xxxi</sup> del mecanismo de *Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa*, aunque reconociéndose también el fracaso –hasta ese momento- de dicha instancia, señalándose la existencia de puntos de vista divergentes respecto del rol del CSD en materia de *prevención de conflictos* entre los propios ministros de Defensa de Brasil, Argentina y Ecuador, interrogados al respecto en un debate realizado en la *UNTRES* argentina, poco tiempo atrás.

Se sostuvo además que estrictamente, si el CSD tenía entre sus funciones la de prevenir conflictos, debería ser denominado, como consciente o inconscientemente habían hecho muchos analistas y comentaristas, como *Consejo de Seguridad Sudamericano*, dado que la *prevención de conflictos* constituía la razón de ser de las *organizaciones de seguridad*, ya fueran la *ONU* o la *OSCE*, y no de las organizaciones de cooperación en materia de defensa.

Se postuló así la necesidad de crear un foro permanente de asuntos de seguridad regional constituida por los cancilleres de *UNASUR*, a cuyo cargo debería estar la atención de los problemas de seguridad, entre ellos, la *prevención de conflictos*.

#### **4.11 El CSD: ¿Política de Estado o Política de Gobierno?**

Entre las cuestiones materia de debate, estuvo la relativa a si para los países integrantes del CSD, éste constituía una mera *política de gobierno* y como tal susceptible de desaparecer ante cambios gubernamentales, o bien una *política de Estado*, destinada como tal a tener perdurabilidad, pese a los cambios políticos.

Fue así señalado que para Brasil, el CSD constituía una *política de Estado* y que como tal persistiría, siendo en todo caso importante, para que pudiera ser considerado por todos los participantes como *política de Estado* y a cubierto consiguientemente de cambios políticos, que el *Tratado Constitutivo* fuera ratificado por los Congresos de todos los países participantes.

Respecto de Chile, se destacó que en dicho país cabía considerar que existiría un mantenimiento de los principios de la política del país más allá de los gobiernos de turno, pero que podían cambiar las prioridades, dado que en caso de llegar el empresario Sebastián Piñera al poder, podría plantearse un escenario regional complejo, con mayor cercanía con Colombia y Perú; pudiéndose advertir que los sectores políticos de derecha no eran muy optimistas respecto de la integración latinoamericana -considerando que eran más deficitarias que efectivas- y guardaban cierta desconfianza con *UNASUR*, con lo que difícilmente se daría al bloque sudamericano un ímpetu similar al que tuviera con la presidenta Michelle Bachelet.

Desde el punto de vista de Paraguay, siendo una preocupación el armamentismo en la región y constituyendo una prioridad la reorganización de las Fuerzas Armadas, se estimó que continuaría el apoyo al CSD.

Examinando la cuestión desde Uruguay, se sostuvo que tanto *UNASUR* como el CSD debían ser considerados meramente *políticas de gobierno*, por cuanto aún *UNASUR* no existía –dada la situación en materia de ratificaciones del *Tratado*- y el CSD, consiguientemente, menos aún, destacándose que eventuales cambios de gobierno necesariamente producirían cambios, de mayor o menor intensidad según los casos, en las actitudes respecto de ambos.

Se insistió en la necesidad de generación de intereses comunes entre los países miembros, recordando que había sido la construcción de tales intereses lo que había brindado a la Unión Europea su fortaleza actual.

#### **4.12 ¿Por qué no se llegó a conformar una dimensión estratégica del MERCOSUR?**

Otra de las cuestiones examinadas estuvo constituida por el fracaso en construir una dimensión estratégica en el *MERCOSUR*, señalándose por participantes argentinos que ello había tenido lugar en razón de la resistencia absoluta de Brasil, destacándose que el fracaso en institucionalizar tal dimensión estratégica había determinado que al crearse *UNASUR* y deber enfrentar los conflictos andinos, se había carecido de la energía institucional necesaria para hacerlo, de lo que habían derivado los fracasos de Bariloche y Quito.

En cambio, desde la perspectiva uruguaya, se afirmó que más allá de las eventuales culpas de Brasil en el fracaso de la institucionalización del *MERCOSUR* en materia estratégica, en Uruguay, mientras gobernaran los partidos tradicionales Blanco y Colorado, hubiera existido una tajante negativa gubernamental a que el *MERCOSUR* trascendiera los contenidos del *Tratado de Asunción*; pese a lo cual, aquél había logrado trascender a través de declaraciones y de la cooperación en seguridad pública, pero sin llegar a institucionalizarse en los aspectos de defensa.

#### **4.13. ¿Qué formas de organización e institucionalidad debería adoptar el CSD?**

En materia de la organización del *CSD*, fue cuestionado por un participante que se pensara en el *MERCOSUR* sobre el modelo de la *Unión Europea*, sosteniéndose que la *Unión Europea* carecía de una institución que garantizaba o coordinaba los asuntos de defensa y seguridad, y que apostaba a *dessegurizar* la mayor parte de los temas en la interacción de los Estados.

Se propuso que el *CSD* adoptara un diseño institucional que reflejara la cultura política latinoamericana, sugiriéndose en primer lugar el del *Grupo Río*, como diseño muy bajo en términos institucionales, pero que habría sido efectivo en términos políticos, argumentándose sobre el éxito que habría tenido en las crisis de Bolivia y Colombia-Ecuador; en segundo lugar, la *CEPAL*, como ente auspiciante de foros o reuniones, una reunión de intelectuales respaldados por sus gobiernos, que provee insumos, conceptos, informes o investigaciones, que constituyen insumos para la construcción de políticas públicas; y finalmente, un tercer modelo, basado en *MERCOSUR* o la *CAN*.

Este punto de vista fue cuestionado sosteniéndose que las propuestas precedentes comprendían instituciones distintas con enfoques muy diversos, señalándose que el *Grupo Río* tenía una institucionalidad muy débil, y que en el caso de Bolivia, la cuestión había sido solucionada a través de una Reunión Extraordinaria de *UNASUR*, sin intervención del *Grupo Río*.

Otros participantes sostuvieron, por el contrario, que el único modelo capaz de brindar lecciones sobre la construcción del *CSD* es la experiencia europea, señalándose que pese a los fracasos experimentados por Europa, primaba siempre la voluntad política de continuar avanzando, y que el proceso definía la voluntad política y hasta la identidad europea, y que ésa era la lección más importante que Europa podía enseñar, para la construcción del *CSD*, recordándose además los órganos políticos y militares europeos constituidos en el marco de la *Política Europea de Seguridad y Defensa*.

#### **4.14 El CSD y Malvinas.**

Participantes argentinos plantearon la necesidad de incluir en la agenda del *CSD* la cuestión de la restitución del ejercicio de la soberanía argentina respecto de Malvinas y las islas del Atlántico Sur.

Se señaló que se trata de territorio argentino tanto terrestre como marítimo ocupado por una potencia extrarregional, de 2.000.000 km<sup>2</sup> ocupados, y que esa superficie está en crecimiento y expansión, en razón de la aplicación de las normas sobre plataforma continental.

Se sostuvo que no se trataba de una cuestión meramente histórica sino de un problema específico y real, que Argentina afronta actualmente y que probablemente continuará



afrontando por muchos años más, y que tiene relación con el presente y con el futuro de la región.

Se destacó que se trata de un espacio en el que existe una base militar, naval y aeronáutica inglesa muy poderosa, dotada entre otros aspectos de aviones cazabombarderos de última generación, por lo que se trataba de una cuestión propia del CSD, señalándose además que Argentina actúa permanentemente frente a Chile, Brasil y Uruguay para que las fuerzas militares británicas acantonadas en Malvinas no puedan utilizar los puertos y aeropuertos de esos países, obteniendo a veces resultados adecuados y otras no, razón por la cual la cuestión debiera ser encarada y motivo de resolución expresa por parte del CSD.

#### **4.15. Las diversidades políticas en Sudamérica y el C.S.D.**

También fue planteada la cuestión relativa a las grandes diversidades políticas existentes en Sudamérica, donde países de sistema político *tradicional*, con alternancia política bien establecida, coexistían con países que entenderían que esas formas tradicionales del Estado debían ser reemplazadas por un sistema distinto.

Se señaló que mientras la integración europea se había basado en un consenso básico sobre el sistema político, advirtiéndose oscilaciones en un marco acotado, en Sudamérica se advertía algo similar a un *choque todavía ideológico de modelos políticos*.

Se destacó también la existencia de grandes debates en Sudamérica acerca de cuál es la arquitectura de seguridad actual, y cuál es la arquitectura de seguridad que más beneficiaría a la región; y que dentro del propio Brasil se debatía si debía convertirse en una potencia occidental más, o si iba a tener una agenda independiente, con ciertos términos de competencia con el bloque occidental.

Se propuso en consecuencia iniciar una reflexión de diagnóstico sobre lo que sucede en Latinoamérica, sobre cómo evoluciona el mundo, y sobre cómo puede Latinoamérica insertarse exitosamente en él.

Esto fue cuestionado por otro participante que sostuvo la necesidad de no ideologizar el proceso de integración, señalando que ésa era precisamente la lección que había dejado la década de los '90s, en la cual hubo una verdadera utopía que llevó a la ilusión de un hemisferio unido; pero que a partir del 2001/2002 se produjo un cambio estructural, un cambio de la *geografía de la economía política*, que revalorizó la importancia de Sudamérica y que determinó que la integración en torno de UNASUR comenzara con cierto marco ideológico definido, a pesar de eventuales cambios políticos en cada país, y que lo importante era la construcción, el proceso, y que se construía más sobre bases estructurales y proyectos que sobre retóricas ideológicas.

## **5**

### **CONCLUSIONES**

## **Conclusiones**

Más allá de la cautela, de las dudas, del bajo nivel de institucionalización, de la frustración de expectativas prematuras, de las notorias disparidades y asimetrías de los países que lo integran, de la *geometría variable* en sus avances, surge del debate una idea clara: el CSD está allí. Agregaríamos por nuestra parte –aunque eso también estuvo en discusión– que llegó para quedarse y para progresar.

Es hoy muy poco más que un foro de discusión o una oportunidad para intercambiar ideas sobre defensa.

Pero pensando con perspectiva histórica, es la primera vez que todos los países latinoamericanos se sientan a hablar sobre defensa, y tratan de organizar respecto de ella aspectos comunes. No sobre lucha contra el narcotráfico, terrorismo, delincuencia organizada,

huracanes o enfermedades, aspectos muy importantes que están encontrando en *UNASUR* sus propios escenarios. Se habla sobre defensa *real*.

Hay otro aspecto notable en torno al *CSD*. En su creación se logró vencer la diversidad de modos de entender la defensa entre el Conosur-Brasil, por una parte, y el resto de Latinoamérica y el Caribe, con Estados Unidos, por la otra. El punto de vista de los primeros ha primado, y hoy el *CSD* versa sobre lo que es internacionalmente entendido por *defensa*, teniendo las restantes cuestiones comprendidas en la *seguridad multidimensional* otros escenarios.

Es también fundacional un foro sudamericano para hablar y comenzar a construir cooperación en materia de defensa, sin la presencia de Estados Unidos; es ésta una ausencia única. Desde la *Primera Conferencia Panamericana* de Washington (1989) los países latinoamericanos fueron congregados, ya fuera para finalidades comerciales o de defensa, por Estados Unidos. La integración subregional –*CAN*, *MERCOSUR*, *CARICOM*, *SICA*– fue el primer avance con las propias piernas, luego de los tibios comienzos de *ALALC* y *ALADI*. *UNASUR* y el *CSD* son la segunda etapa.

La ausencia estadounidense era inevitable; Estados Unidos sólo ha considerado la defensa de los países sudamericanos con medios y para finalidades estadounidenses.

¿Qué justifica la creación del *CSD*? ¿Por qué se busca una *identidad de defensa suramericana*? En último análisis, porque los países sudamericanos perciben que tienen, pese a sus múltiples diversidades, *intereses comunes* como *países sudamericanos*, y que aunque también tienen *intereses comunes* con Estados Unidos –de allí la continuidad del sistema hemisférico– tienen otros diversos.

Por ello existe el *CSD* y se ha comenzado a construir la referida *identidad*, aunque se esté a mucha distancia de lograrlo. Creemos que cuando se logre, deberá ser, como sucede con su similar europea, *no confrontativa y cooperante con el sistema hemisférico*, pero preservando en primer lugar, claro está, y fundamentalmente, los *intereses comunes* que justifican su construcción.

---

<sup>i</sup> José Manuel Ugarte es Profesor en las Universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, así como en la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina, en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima y Protección Ambiental, y en la Carrera de Especialización en Gestión de la Defensa organizada por el Ministerio de Defensa y la Universidad de Tres de Febrero. Miembro del Comité Académico del Instituto de Estudios Estratégicos para la Defensa Manuel Belgrano. E-mail manuguart@gmail.com

<sup>ii</sup> Efectivamente, entre los objetivos específicos previstos en el artículo 3° del *Tratado Constitutivo*, el inciso q) previó la lucha contra un heterogéneo conjunto de *amenazas: la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado*, incluyendo, como puede verse, cuestiones de seguridad pública y de defensa, mientras que el inciso s) previó *el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa*, y el inciso t), t), *la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana*. Tales peculiaridades derivaron de la diversidad de *conceptos en materia de seguridad y defensa* y de modos de entender la defensa y la seguridad imperante entre los países miembros, fundamentalmente entre la *CAN* y el *MERCOSUR*, que, en realidad, están hoy lejos de hallarse resueltos. V. sobre el tema, de José Manuel Ugarte, *Integración Subregional en Seguridad Pública y Defensa: del MERCOSUR a UNASUR, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CEGRE, CIEI, CIEM y CRIES, Buenos Aires, 2008, así como *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra- Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005.

---

<sup>iii</sup> V. entre otros antecedentes, la excelente publicación del Ministerio de Defensa de Chile, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, Santiago de Chile, 2009, *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónica de su Gestión*, especialmente el capítulo III *Antecedentes previos al CDS*.

<sup>iv</sup> *Projeto Brasil 3 Tempos; 2007, 2015 e 2022 Apresentacao*, Cadernos NAE, Processos Estratégicos de longo prazo, número 1/2004, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidencia da República, NAE-SECOMP/PR, Brasília, 2004.

<sup>v</sup> *Agenda para o Futuro do Brasil*, Cadernos NAE Nº 20 Especial, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidencia da República, NAE, Brasília, mayo de 2007.

<sup>vi</sup> *Estrategia Nacional de Defensa, aprobada por Decreto Nº 6.703, de 18 de diciembre de 2008*.

<sup>vii</sup> *Ibidem*. Un excelente ejemplo de esta última circunstancia fue la noticia, brindada por un conjunto de fuentes, de la inminencia del acuerdo entre Francia y Brasil relativa a la inminente decisión relativa a la compra por parte de este último de 36 unidades del cazabombardero *Rafale F3*, producido en Francia por *Dassault*. La operación seguiría estrictamente el modelo previsto en la *Estrategia Nacional de Defensa* de adquisiciones con transferencia de tecnología y asociaciones productivas y tecnológicas. En el caso de los *Rafale*, la adquisición inicial incluiría la opción por otros 120 aviones y la exclusividad a favor de Brasil de la venta de tales aviones en América del Sur, lo que permite vislumbrar la posibilidad para Brasil de recuperar parcialmente los crecidos costos en que incurriría, facilitando al propio tiempo a otros países sudamericanos el acceso a material aéreo de combate de alta tecnología, posiblemente en el marco del *CDS*. V. sobre el tema, entre otras fuentes, de Eleonora Gosman, *Entre presiones y lobbies, Lula se decidió por los cazas franceses*, *Clarín* de Buenos Aires, 10.1.2010; *Viaje relámpago de Nicolás Sarkozy a Brasilia para encontrarse con Lula*, *Cronista.com* <http://www.cronista.com> (acc. 10.1.2010); *FAB entrega relatório sobre caças que agrada ao Planalto*, *O Estado* (Sao Paulo) 8.1.2010, [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100108/not\\_imp492410.0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100108/not_imp492410.0.php) acc. 9.1.2010; *Sob pressão, França defende alto custo de caça*, *Folha On Line (Folha de Sao Paulo)*, 10.1.2010 <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u677070.shtml> acc. 10.1.2010; *Estadao (o Estado de Sao Paulo)* 10.1.2010 *Sobre caças, Amorim adverte: 'O barato às vezes sai caro'* *Ibid.*, <http://www.estadao.com.br> (acc. 10.2.2010) etc.

<sup>viii</sup> *Ibidem*.

<sup>viii</sup> Así, surge de la referida *Estrategia Nacional de Defensa* que *...Las preocupaciones más agudas de defensa están, sin embargo, en el Norte, en el Oeste y en el Atlántico sur*.

La *Directiva Nº 10* requiere *Priorizar la región amazónica. La Amazonia representa uno de los centros de mayor interés para la defensa...Brasil será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonia brasileña. Rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones respecto de la preservación, el desarrollo, y la defensa de la Amazonia. No permitirá que organizaciones o individuos sirvan de instrumentos para intereses extranjeros –políticos o económicos– que quieran debilitar la soberanía brasileña. Quien cuida de la Amazonia brasileña, al servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil...*

Respecto de la *Marina de Brasil*, se destaca entre sus objetivos estratégicos y tácticos la *...defensa proactiva de las plataformas petrolíferas...*

En la antedicha *Estrategia*, en lo relativo al rol del Ejército, se lee una expresión de inusual franqueza –bien que la cuestión sea suficientemente conocida: que los imperativos de *flexibilidad* y de *elasticidad* para aquél *...culminan en la preparación para una guerra asimétrica, sobre todo en la región Amazónica, a ser sostenida contra un enemigo de poder militar muy superior, por acción de un país o de una coalición de países que insista en cuestionar, con el pretexto de supuestos intereses de la Humanidad, la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia...*

<sup>ix</sup> *Estrategia Nacional de Defensa*, previamente citada.

<sup>x</sup> Esta concepción motivó una serie de artículos publicados en la revista electrónica de defensa, seguridad e inteligencia brasileña *defensa@net*. Cabe destacar entre ellos, una nota del periodista de la *Agencia Brasil* –agencia estatal de noticias brasileña– André Deak, en la que se hizo referencia a un trabajo elaborado en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército brasileño, por el Coronel José Alberto

---

da Costa Abreu, denominado *Presencia Norteamericana en los países de América del Sur*, en el que se sostendría, según la nota, la existencia de ...un verdadero cinturón de fuerzas en torno a las fronteras brasileñas, particularmente en el área amazónica... Se citó, asimismo, una afirmación del Centro de Inteligencia del Ejército (CIE) relativa a que cerca de 6.300 militares norteamericanos, sin contar soldados de agencias no gubernamentales contratados por el gobierno de Estados Unidos, habrían estado acantonados o realizado operaciones en la Amazonia entre el 2001 y el 2002. (V. [http://www.defesanet.com.br/notas/abr\\_mb\\_1.htm](http://www.defesanet.com.br/notas/abr_mb_1.htm), acc. 8.1.2010). En el referido sitio brasileño, se hizo referencia al eco que estas percepciones brasileñas provocarían en Estados Unidos de América, citándose el artículo publicado por el Washington Times U.S. *inroads raise alarm: Brazil fears Paraguay pact tied to terror war*. Localizado el referido artículo –del 24 de Octubre de 2005- de él surgen las prevenciones – bien que no en forma unánime, por no ser compartidas por todos los especialistas consultados- que suscitara el acuerdo de cooperación militar firmado en el año 2004 entre Estados Unidos de América y el Paraguay, preocupando la posible utilización militar estadounidense de la pista de aterrizaje de Mariscal Estigarribia, que contaba con capacidad de operación de bombarderos y transportes de gran porte. La aludida presencia militar cesó, como es sabido, al no prorrogar Paraguay el aludido convenio de cooperación militar, que concluía en Diciembre de 2006, indudablemente por presiones brasileñas e incluso argentinas. V. asimismo Entrevista de André Deak e Bianca Paiva de Agencia Brasil al doctor y profesor retirado Luiz Alberto Moniz Bandeira *Notas Estratégicas, defensa@net*, 24 de Enero de 2006, el referido estudio señaló que ...los Estados Unidos están realmente creando, hace muchos años, un cinturón en torno de Brasil... destacando que ello sucedería a través de bases permanentes y transitorias (mencionándose Perú, Bolivia, Paraguay, la base de Manta en Ecuador, Guyana y Colombia), disponible en [http://www.defesanet.com.br/notas/abr\\_mb.htm](http://www.defesanet.com.br/notas/abr_mb.htm) (acc. 8-1-2010). Como puede advertirse, la entrevista tuvo lugar en momentos en que Estados Unidos mantenía personal militar en Paraguay y se mencionaba la posibilidad de que este país facilitara el uso militar estadounidense de la pista de Mariscal Estigarribia, lo que finalmente no tuvo lugar.

<sup>xi</sup> No obstante, entre los 50 temas estratégicos prioritarios establecidos en el *Projeto Brasil 3 Tempos*, se encuentra también el de *Concreción del ALCA en un cuadro de equilibrio y considerando los intereses brasileños*. V. *Agenda para o Futuro do Brasil*, citado. Parece evidente, no obstante, que ello fue previsto para una etapa posterior, una vez consolidado el bloque sudamericano, bajo la iniciativa –y liderazgo- de Brasil.

<sup>xii</sup> Constituida por Decisión 7/96 del *Consejo del Mercado Común (CMC)*. V. sobre este aspecto, de José Manuel Ugarte, *La cooperación de inteligencia en el MERCOSUR ampliado*, Dossier de Integración, Temas del Cono Sur, Números 46-47, marzo-abril 2008, ABCMERCOSUR, Buenos Aires, 2008, también disponible en [www.aainteligencia.cl](http://www.aainteligencia.cl) (acc. 8.1.2010); *La coordinación en seguridad pública en el Mercosur. Orígenes, perspectivas, dificultades y lecciones*, Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004-2, así como el ya citado *Integración Subregional en Seguridad Pública y Defensa: del MERCOSUR a UNASUR*.-

<sup>xiii</sup> En diversos trabajos hemos descripto los avances que se realizaron, tanto por parte de Argentina como de Brasil, hacia una integración en materia de defensa en el ámbito del *MERCOSUR*. Tales avances, no obstante, fueron afectados por los apogeos y caídas que experimentaron las relaciones argentino-brasileñas, particularmente en los 90's. Finalmente, el surgimiento de *UNASUR* y del *Consejo* parecen haber dejado atrás estos intentos. V. de José Manuel Ugarte, además del ya citado *Integración Subregional en Seguridad Pública y Defensa: del MERCOSUR a UNASUR*, los muy anteriores *Integración regional. Y. Defensa, ¿Llegó el momento?* Ponencia presentada en el VI Seminario de Estudios Estratégicos organizado por la Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2003, disponible en [www1.hcdn.gov.ar/dependencias/.../José%20Manuel%20Ugarte%202.doc](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/.../José%20Manuel%20Ugarte%202.doc); *Integración Regional y Defensa, Modelos y Posibilidades*, Revista de Ciencias Sociales N° 10, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Diciembre de 1999; *Integración Integración Económica e Integración en materia de Defensa, ¿Relación Necesaria? ¿Relación Inexistente? ¿Relación favorable o perjudicial?* Ponencia presentada en el IV Encuentro de Estudios Estratégicos organizado por la Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2001 e *Integración Regional y Defensa, ¿Más allá de la seguridad Cooperativa?* Ponencia presentada en el VII Encuentro de Estudios Estratégicos organizado por la Escuela de Defensa Nacional, hoy disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vii/masalladelaseguridad.htm>.

---

<sup>xiv</sup> Entre las acciones más significativas adoptadas por el *MERCOSUR* en el ámbito indicado, es posible citar en primer lugar, como antecedente, la creación del *Mecanismo de Consulta y Participación Política* por decisión de los Presidentes de los países miembros del bloque, adoptada en oportunidad de la Reunión XXIII del *Consejo del Mercado Común (CMC)* en Brasilia, para articular, en el ámbito de sus propósitos, las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre las Partes, entendida como aquella cooperación referida a todos los campos que no formaran parte de la agenda económica y comercial de la integración; y, fundamentalmente la *Declaración de Ushuaia*, formulada por los Presidentes del *MERCOSUR ampliado* con motivo de la Reunión XXIV del *CMC*, oportunidad en que suscribieron la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz* y libre de armas de destrucción masiva, expresando su convicción en el sentido que el fortalecimiento de la democracia y del proceso de integración beneficiaban la seguridad regional, y destacando la importancia de los mecanismos bilaterales de consulta y coordinación al igual que el fortalecimiento y la ampliación de medidas de fomento de la confianza.

Cabe destacar asimismo, en los planos multilateral y político, la realización de la *Reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR ampliado* realizada en Buenos Aires (13 de septiembre de 2004), bien que no llegó a constituirse en una *Reunión Especializada* permanente como sí lo fue, en seguridad interior, la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes del MERCOSUR ampliado (RMI)*.

<sup>xv</sup> Así, la constitución entre los países del *MERCOSUR ampliado* de mecanismos bilaterales de seguridad internacional y coordinación de políticas en materia de defensa, tales como el del *Comité Permanente de Seguridad –COMPERSEG* (1995) integrado por representantes de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, con participación del sector académico, con la finalidad relativa a la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad de interés mutuo, así como las *Reuniones 2+2*, (Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países; la creación entre Argentina y Brasil del *Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación*, con la finalidad relativa el examen, la evaluación, la implementación y el seguimiento de las cuestiones de defensa y seguridad internacional de mutuo interés, a partir del 22 de abril de 1997, con participación de los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, y los respectivos Estados Mayores Conjuntos, acompañado por la creación del *Mecanismo de Análisis Estratégico* bilateral, la firma de un *Acuerdo Marco de Cooperación en el Ámbito de la Defensa* entre ambos países, en Puerto Iguazú (2005) y la firma de un *Protocolo Complementario* en Buenos Aires (2008) para profundización de la cooperación en materia de *investigación, desarrollo y producción para la defensa*; el establecimiento de un *Comité Permanente de Seguridad* entre Argentina y Bolivia, con reuniones anuales como mínimo, para planificación y aplicación de medidas en materia de defensa y seguridad (Acuerdo de La Paz del 12 de noviembre de 1996); la creación del *Grupo de Trabajo Bilateral en Defensa (GTBD)* (2000) mecanismo de reuniones ministeriales entre Chile y Brasil; etc.

<sup>xvi</sup> Cabe destacar en primer lugar los Simposios de Estudios Estratégicos entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas o Estados Mayores Conjuntos, iniciativa pionera que dio comienzo con anterioridad al propio *MERCOSUR*, en abril de 1987 con Argentina y Brasil, y que prosiguió anualmente, incorporando a partir de su cuarta edición (septiembre de 1990) a Uruguay y Paraguay; sumándose Chile como miembro pleno en la VII edición (junio de 1997) y posteriormente otros países del *MERCOSUR ampliado*, planteándose ya en la X edición la posibilidad de una defensa en bloque frente a amenazas comunes. También las reuniones de fuerzas armadas de la subregión, particularmente las periódicas reuniones de la *Conferencia* y posteriormente (2008) *Comité de comandantes de Ejércitos del MERCOSUR ampliado*, iniciadas en 2001.

A ello debe sumarse el surgimiento de múltiples instancias de cooperación bilateral militar entre los países de la región, y a partir de 1990, el fuerte incremento de los *ejercicios militares combinados* en la subregión, tanto bilaterales como multilaterales, con participación de varios países de la subregión y ajenos a ella, como Estados Unidos y Francia; que incluyeron desde adiestramiento, situaciones de desastre, búsqueda y salvamento, hasta hipótesis de combate, reuniones periódicas bilaterales de Estados Mayores Generales de la Defensa; reparación de buques de guerra en astilleros de otros países de la región.

<sup>xvii</sup> *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónica de su Gestación*, pág. 50 y ss.

<sup>xviii</sup> *Ibidem* página 5.

---

<sup>xix</sup> Disponible en [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm) (acc. 12.1.2010)

<sup>xx</sup> [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm) (acc. 12.1.2010)

<sup>xxi</sup> En la *Declaración de Bogotá*, se establecieron las bases fundamentales del futuro CSD, conviniéndose, entre otros aspectos, en que *...los países sudamericanos tienen una identidad propia y valores compartidos en materia de defensa y seguridad, así como en la necesidad de ...mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur...* y que podían incluir: *...El intercambio de información e inteligencia, el intercambio de personal con fines académicos, la provisión de capacitación y entrenamiento, la realización de ejercicios militares combinados o conjuntos entre países de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el intercambio de experiencias y conocimientos científicos y tecnológicos en materia de industria militar, encuentros bilaterales o multilaterales entre miembros de los Ministerios de Defensa, órganos y fuerzas competentes.* Como puede advertirse, las bases de la cooperación en materia de defensa estaban sentadas.

<sup>xxii</sup> El diario *La Nación* de Buenos Aires, en su edición del 25 de noviembre de 1996, reflejó en una nota firmada por el corresponsal del diario en Montevideo, Barret Puig, que las declaraciones coincidentes del vicedirector argentino Andrés Cisneros y del entonces influyente jefe de la Casa Militar de Brasil, general Alberto Cardoso, en el sentido de la posibilidad de la constitución a mediano plazo de un mando unificado para las Fuerzas Armadas de los países del *MERCOSUR*, habían tropezado, conforme al semanario *Búsqueda* de Montevideo, con declaraciones de autoridades militares uruguayas en el sentido que aunque el Mercosur es un acuerdo económico-comercial que genera una serie de nuevos relacionamientos en todas las actividades de los países miembros, incluidas las Fuerzas Armadas, *de parte nuestra no es posible, por ahora, una integración militar*, agregando que no era siquiera un tema que estuviera a consideración.

<sup>xxiii</sup> Setiembre de 2009. V. entre otras fuentes, *El Comercio* de Lima, 15 de septiembre de 2009.

<sup>xxiv</sup> Adoptada en la Cumbre Extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) realizada en Costa do Saúpe, Bahía, 16 de diciembre de 2008.

<sup>xxv</sup> En la introducción del ya citado libro elaborado por el Ministerio de Defensa chileno sobre la gestación del Consejo puede leerse una exposición del Ministro de Defensa Nacional de Brasil, Nelson Jobim, quien destacó que *...el propósito de ...'construir identidad suramericana en defensa, que tome en cuenta características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de unidad de América Latina y Caribe' se inscribe en la trayectoria histórica de Sudamérica... Es una identidad que respeta las diversidades nacionales pero que apunta a aquellas características subregionales que pueden ser objeto de cooperación futura en el continente o que simplemente ya lo son. Uno de los mecanismos que más puede colaborar a esta perspectiva identitaria es el objetivo específico de "contribuir a articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales sobre defensa, dentro del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la UNASUR." Se trata de que la región tenga una voz y que haga frente a la creciente pérdida de poder e influencia mundial y esa tarea es amplia sin descartar la relevancia de la defensa en esa dimensión...*

<sup>xxvi</sup> Primera Reunión de los Ministros y Ministras de Defensa de UNASUR, Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009.

<sup>xxvii</sup> Cabe destacar que el debate tuvo lugar el 27 y 28 de octubre de 2010, cuando ya había ocurrido el fracaso de la I Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, y con anterioridad a la II Reunión, que obtuvo un consenso, bien que con limitaciones, en materia de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.

<sup>xxviii</sup> Referido a la exitosa intervención de UNASUR en la crisis producida en Bolivia con motivo de la violencia desatada en departamentos separatistas de ese país, circunstancia que dio lugar a la realización de la Cumbre Extraordinaria de Santiago de Chile de Septiembre de 2008, donde se adoptaron medidas

---

eficaces, culminándose con la entrega por parte de la *Comisión de la UNASUR para el esclarecimiento de los hechos de Pando* a la Presidenta Pro Tempore de la UNASUR, Michelle Bachelet. Se trató de una actuación eficaz del bloque sudamericano, que logró conjurar una peligrosa crisis en Bolivia.

<sup>xxix</sup> Iniciativa destinada a la creación de un bloque subregional *...a los fines y objetivos del Banco Interamericano de Desarrollo...* y con el objetivo de coordinar su representación en dicho ente y otros organismos internacionales, así como de incrementar sus relaciones recíprocas y encarar proyectos de interés común. entre Uruguay, Paraguay y Bolivia, originada en Caracas, el 25 de abril de 1963, con miras a su institucionalización en 1981, con sede en Asunción. No obstante, en 1982, una vez institucionalizado, el entonces presidente paraguayo Alfredo Stroessner lo denunció. En 2008, en Nueva York, los cancilleres de los tres países acordaron promover su reactivación, como mecanismo de consulta política, diplomática y económica.

<sup>xxx</sup> *Primera Reunión Extraordinaria de Cancilleres y Ministros de Defensa de Quito, 16 de septiembre de 2009.*

<sup>xxxi</sup> En la *Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR* en Bariloche (Argentina) el 28 de agosto de 2009, se resolvió, entre otros aspectos, *...Instruir a sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria, durante la primera quincena de septiembre próximo, para que en pos de una mayor transparencia diseñen medidas de fomento de la confianza y de la seguridad de manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA, incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con países de la región y extrarregionales; así como al tráfico ilícito de armas, al narcotráfico y al terrorismo de conformidad con la legislación de cada país. Estos mecanismos deberán contemplar los principios de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial y no injerencia en los asuntos internos de los Estados...* con miras a encarar la cuestión relativa a las bases estadounidenses en Colombia. Un acuerdo limitado sobre las referidas *medidas de fomento de la confianza y la seguridad* sólo pudo ser alcanzado en la *II Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR* celebrada en Quito, el 27 de Noviembre de 2010, es decir, con posterioridad al debate materia de este trabajo.