

# LA BRASIL EN EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN Y EL LIDERAZGO

EMILSE CALDERÓN\*

## RESUMEN:

En el marco de un sistema interamericano de seguridad cuya funcionalidad está comprometida por la escasa correspondencia que tiene su propuesta con la realidad después de la Guerra Fría, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano denota un hito en el tratamiento de las cuestiones propias del sector de defensa y en el devenir de los vínculos de los países de la región. En este marco se analiza el rol desempeñado por Brasil que, en virtud de sus capacidades materiales, estaría en condiciones de liderar un proceso de seguridad regional. Sin embargo, las características de América del Sur como subregión con una dinámica de seguridad particular, obstaculizan la posibilidad de que el concepto de seguridad cooperativa se haga efectivo. Así también desvirtúan, en alguna medida, las intenciones de liderazgo por parte de Brasil. Por tanto, este artículo tiene como propósito abordar la dinámica de seguridad de la región en tanto que generadora de dichos obstáculos.

## PALABRAS CLAVE:

Consejo de Defensa Sudamericano; Brasil; amenazas; confianza; cooperación; liderazgo.

## TITLE:

Brazil in South American Defense Council: obstacles to cooperation and leadership

## ABSTRACT:

In the context of an inter-American security system whose functionality is compromised by the weak correlation between its proposal and the post-Cold War reality, the instauration of the South American Defense Council shows a milestone in the treatment of the issues arising from the defense sector and in the evolution of the links of the region countries. In this framework this article analyzes the role played by Brazil which, by virtue of their material capabilities would be able to lead a regional security process. The characteristics of South America as a sub-region with particular security dynamics prevent the possibility that the concept of cooperative security is affected. Besides, those characteristics detract, to some extent, the intentions of leadership from Brazil. So, this article aims to address the dynamics of security in the region while generating these obstacles.

## KEYWORDS:

South American Defense Council; Brazil; threats; trust; cooperation; leadership.

\***Emilse CALDERÓN** es Licenciada y Profesora en Relaciones Internacionales, egresada de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la cátedra Política Internacional. Actualmente se encuentra cursando el cuarto año del Doctorado de Relaciones Internacionales, con beca de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: [emilsecalderon@hotmail.com](mailto:emilsecalderon@hotmail.com)

## Introducción

En la actualidad los rasgos inherentes a América del Sur en lo que a las cuestiones de seguridad respecta, distancian a la subregión del resto de Latinoamérica, y del sistema continental en general. En este sentido, se puede divisar en Sudamérica una subregión que se caracteriza tanto por la intensidad de los vínculos entre sus miembros cuyo patrón tradicional de amistad-enemistad<sup>1</sup>, hasta el inicio de la redemocratización en los ochenta, tiende predominantemente hacia el conflicto; como por una creciente coincidencia en la relevancia de las temáticas de agenda. Esta conjunción deviene en una dinámica de seguridad particular, entendida como la instauración de cierta lógica y modo de vinculación entre los Estados que conforman un todo indivisible en cuestiones de seguridad circunscripto a cierta subregión. Desde una perspectiva analítica-descriptiva, esa dinámica de seguridad puede ser analizada de manera integral, como lo proponen B. Buzan y O. Waever en su teoría de los Complejos Regionales de Seguridad<sup>2</sup>. A partir de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, dicha dinámica de seguridad se manifiesta, por ejemplo, en el tratamiento de las diferencias entre Ecuador y Colombia en 2008 y de las consiguientes tensiones generadas con Venezuela, como en el manejo de la crisis interna de Bolivia a raíz de la problemática de las autonomías.

Ahora bien, la persistencia y consolidación de esta dinámica de seguridad particular en América del Sur, aumenta la distancia entre estos países y la región, repercutiendo sobre la arquitectura institucional continental existente. Si se examina el esquema de seguridad interamericano<sup>3</sup> desde una perspectiva histórica y se lo contrasta con la dinámica que la temática de la seguridad adquiere una vez finalizado el período de Guerra Fría, el desfase entre lo ya institucionalizado y la realidad coetánea se hace evidente. Más aún si se atiende a los cambios acaecidos luego de los atentados terroristas del 11 de setiembre que tendieron a fortalecer la construcción de una agenda de seguridad con eje en las amenazas no tradicionales a la seguridad. Es así pues que la arquitectura continental de seguridad no ha sido receptiva de las demandas de sus Estados miembros en general. Las mismas, por consiguiente, no han logrado traducirse en una jerarquización unívoca a nivel continental de temas de agenda, entre otros motivos, debido a las crecientes disparidades que se presentan entre las distintas subregiones.

Por lo dicho, reflexionar sobre la posibilidad de que la subregión comience a transitar por el sendero de un proceso de seguridad, no parece una opción carente de pertinencia<sup>4</sup>. En este sentido, la instauración del Consejo de Defensa

---

<sup>1</sup> Con el concepto de patrones de amistad-enemistad, utilizado por B. Buzan y O. Waever, se hace referencia a las relaciones tanto de índole cooperativas como conflictivas que sostienen los Estados entre sí, y a partir de las cuales, con una perspectiva histórica, se puede inferir un determinado patrón de relacionamiento.

<sup>2</sup> Se debe aclarar que del planteo de B. Buzan y O. Waever no se infiere que la subregión, en tanto complejo regional de seguridad, pueda llegar a desarrollar un proceso de seguridad con algún grado de institucionalización.

<sup>3</sup> El esquema de seguridad interamericano se basa en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, el Pacto de Bogotá de 1948 y la Junta Interamericana de Defensa de 1942.

<sup>4</sup> Aquí es preciso señalar que por proceso de seguridad se entiende aquel estadio intermedio entre

Sudamericano puede ser interpretada como un primer paso, modesto políticamente, pero relevante a nivel simbólico. Más aún cuando es Brasil quién se presenta como creador y promotor de la propuesta. Al respecto, no se puede dejar de tener en consideración que este país, además de contar con las capacidades materiales necesarias, aspira y dirige su política exterior a alcanzar un mejor posicionamiento en el orden internacional global. Por tanto, la construcción de un liderazgo regional por parte de Brasil en torno al avance de un proceso de seguridad, organizado en el marco institucional del Consejo de Defensa, es una opción cuanto menos razonable. En este marco podemos afirmar que, partiendo desde una perspectiva tradicional que comprende el liderazgo a partir de la concentración de recursos y capacidades por parte de un Estado, Brasil estaría en condiciones de ejercer el rol de líder e impulsar el proceso de seguridad.

Por otra parte, el análisis de las probabilidades que posee la región de transitar por un proceso de seguridad y, por ende, la reflexión en cuanto al peso relativo de la creación del Consejo de Defensa en tanto que avance cooperativo institucionalizado, necesita considerar los obstáculos existentes. Los mismos se derivan de las características de la dinámica de seguridad de América del Sur como subregión, características que se anteponen también a cualquier intención brasileña de ejercer el liderazgo. Respecto a esto último, hay que tener en cuenta que entre los gobiernos y sociedades sudamericanas es ampliamente aceptada la noción del liderazgo como producto de una situación hegemónica basada no sólo en el poder, como ocurre en la concepción tradicional, sino también en la capacidad del líder de generar consensos, lo cual supone su habilidad de representar los intereses del conjunto. Esta situación conlleva concesiones o costos por parte del líder, y este es un punto que, incluso en el interior de Brasil, continúa despertando dudas sobre si existe la voluntad o no de asumirlos. Por otra parte, está claro que si los gobiernos sudamericanos perciben que el liderazgo de Brasil se perfila más cercano a una concepción tradicional, su reacción será de mayor cautela en el momento de aceptarlo, por lo que se limitaría o, al menos, se desaceleraría el proceso de seguridad.

Por lo tanto, en el presente, nos hallamos frente a un Consejo de Defensa que funciona como una instancia preliminar para la administración consensuada tanto de los disensos más descollantes que puedan surgir entre los actores estatales de la región, como de las situaciones que atenten contra la estabilidad y la seguridad. En este sentido además, y desde una visión no tradicional del liderazgo, la falta de consenso entre los Estados de la subregión respecto al otorgamiento del rol de líder a Brasil, sumado a las dudas por parte de éste sobre la asunción de los costos, decanta en el papel de gestor y hacedor del dialogo que dicho país desempeña. La connotación positiva o negativa que se le pueda atribuir a ambas realidades, deben ser sopesadas teniendo en cuenta que la cercanía temporal de la creación

---

el balance de poder y la seguridad cooperativa (FONTANA, 1994) en el cual, dada la existencia de cierta dinámica de seguridad, los Estados despliegan progresivamente mecanismos e instancias, con diferente nivel de institucionalidad, que promueven el desarrollo de la confianza entre ellos.

del Consejo de Defensa implica que las consideraciones que se realizan en este trabajo se circunscriben a lo acontecido en un breve período de tiempo.

Así las cosas, este artículo tiene como propósito abordar la dinámica de seguridad de la subregión como generadora de obstáculos parciales a la cooperación y a la posibilidad de que ésta sea liderada por Brasil en tanto poder regional. A tal fin el artículo cuenta con un primer apartado, de tinte descriptivo, destinado al análisis de la dinámica de seguridad de la subregión sudamericana. Luego, la segunda sección, versa sobre las características y dinámica institucional del Consejo de Defensa, mientras que en la tercera se aborda la actuación de Brasil en el mismo, teniendo en cuenta los lineamientos de su política exterior para la región y los requerimientos de la política interna en el ámbito de la defensa. Finalmente se articulan los obstáculos a la cooperación que se recogen de la dinámica de seguridad regional, los cuales serán inferidos de las dos primeras secciones, obstáculos que a su vez justifican el rol de gestor que tiene Brasil dentro del Consejo de Defensa Sudamericano.

### **1. Apuntes sobre la seguridad en la subregión sudamericana**

Como se anticipó en la introducción del artículo, este primer apartado nos acerca al escenario subregional sudamericano, con el objetivo de poder ahondar en las características y particularidades de su dinámica de seguridad.

Siguiendo la descripción propuesta por B. Buzan y O. Waeber, se puede afirmar que América del Sur es un complejo de seguridad regional. El mismo, según los mencionados autores, entre otros, posee dos subcomplejos, uno correspondiente al cono sur y el otro a la zona andina. Esta división agrupa respectivamente, por un lado, a los estados de mayor relevancia regional y con patrones de rivalidades de larga fecha que los conectan, y por el otro, estados de menor envergadura que pese a desarrollar también patrones de enemistad, desde hace varios años se los puede aglutinar desde una perspectiva analítica en función de su ligazón con el fenómeno del narcotráfico. No obstante, es preciso aclarar que la identificación de dichos subcomplejos no inhibe el flujo de la dinámica de seguridad en el interior de la totalidad del complejo sudamericano.

El examen en detalle de la subregión sudamericana nos permite hallar, en primer lugar y al contrario de lo que acontece en el ámbito continental, el desarrollo de vínculos interestatales estrechos llevados adelante en el marco de los procesos de integración económico-comercial. Tanto en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como en el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los Estados han podido establecer una dinámica de seguridad en términos distintos a los históricamente conocidos.<sup>5</sup> Ambos bloques, además de contener acuerdos bilaterales de promoción de Medidas de Fomento de la Confianza y Cooperación (MFCyC), han diseñado mecanismos concernientes a la seguridad como la Declaración de Ushuaia

---

<sup>5</sup> Ejemplo de ello es la desarticulación de las hipótesis de conflicto tradicionales entre Argentina y Chile, y Argentina y Brasil.

y la Carta Andina para la Paz y Seguridad, e incluso en el año 2002 se promulgó una Declaración sobre Zona de paz Sudamericana. Finalmente, en diciembre de 2004, se creó la Comunidad de Naciones Sudamericanas que, a partir de mayo de 2008, pasaría a denominarse Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), organización orientada hacia la construcción de un espacio de integración en un sentido amplio y que prioriza el diálogo político (Tratado Constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones).

En segunda instancia y en lo referente a la agenda de seguridad, el escenario regional disiente diametralmente de la propuesta vigente para el sistema interamericano. Este último carece, a partir del fin de la Guerra Fría<sup>6</sup>, de una agenda de seguridad cuyos temas se encuentren ordenados en una jerarquía compartida. De este modo cobra visibilidad la fragmentación de la dinámica de seguridad y el incremento de la capacidad de los estados latinoamericanos, en general, para establecer de manera autónoma una agenda de seguridad, situación impensable durante el orden bipolar. Esta situación puede ejemplificar con el hecho de que la Organización de Estados Americanos (OEA) sólo establezca los elementos relevantes en seguridad<sup>7</sup>, dejando a criterio de los Estados nacionales su orden de prioridad. En Sudamérica, mientras tanto, si bien se constata la existencia de dos agendas coincidentes con los procesos de integración arriba mencionados, se puede afirmar que ambas tienden a converger en los últimos años. Esto acontece, esencialmente, en virtud de la expansión del tráfico de drogas y la implicación creciente de todos los países, de una u otra manera<sup>8</sup>, mediante las redes del crimen transnacional organizado<sup>9</sup>.

Lo hasta aquí señalado cobra mayor contundencia si tenemos en cuenta que el esquema de seguridad interamericano es muy poco viable en tanto que proceso de seguridad, debido a la amplitud y diversificación de su membresía, y a la falta de operatividad de su estructura formal, sea por carencia de aceptación de sus

---

<sup>6</sup> Período en que las amenazas a la seguridad de los Estados procedían de otros actores estatales, motivo por el cual eran claramente identificables y se mantenían visibles en el sistema internacional.

<sup>7</sup> Al respecto en 2003, con la aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA del documento "Declaración de Seguridad en las Américas", se establece como amenazas: narcotráfico, pobreza, migración ilegal, gobernabilidad, corrupción, terrorismo, criminalidad organizada, lavado de dinero, desastres naturales y de origen humano, tráfico de armas, estabilidad financiera, movimientos indigenistas. Todas estas amenazas son de tipo no tradicional, es decir que no se asocian al Estado nacional en cuanto actor del sistema internacional, por lo que se pierde toda precisión en el momento de su identificación, y el peligro inherente a ellas no se asocia a su capacidad de destrucción en un sentido militar. Además poseen un alcance transnacional y global.

<sup>8</sup> Los modos en que un país puede participar del tráfico de drogas pueden ser clasificados a través de las distintas actividades ilegales que se vinculan a la cadena de producción y comercialización, que son: cultivos ilícitos, contrabando de precursores químicos, producción de drogas, servicios de tránsito o puente y lavado de dinero.

<sup>9</sup> Es importante destacar, como muestra de la impronta de esta temática, que en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano se suscribió una declaración anexa sobre la necesidad de enfrentar conjuntamente la amenaza del narcotráfico, luego del Primer Encuentro de los Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano.

instrumentos<sup>10</sup> o por la asincronía de sus propósitos<sup>11</sup>. Además hay que considerar que la estructura institucional, en general, responde a la configuración de América Latina como esfera de influencia homogénea de Estados Unidos, situación que no refleja la realidad contemporánea, más allá de la contundente y continua asimetría de las capacidades materiales y técnico-profesionales en la esfera estratégico-militar a favor de Washington. Es por este conjunto de circunstancias que algunos autores como Rojas Aravena y Robledo Hoecker plantean la idea de la existencia de hecho de un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado en el ámbito interamericano.

Este estado de cosas dificulta tanto el funcionamiento del esquema de seguridad continental como la concreción de la idea de hermandad latinoamericana como mito fundante en pos de la integración de toda la región. En consecuencia, se torna más factible un acercamiento cooperativo entre países que mantienen una vinculación de mayor fluidez y comparten una misma priorización de los temas de la agenda de seguridad, como la que se da entre los Estados sudamericanos. En sintonía con esta lógica podemos decir también que la subregión de América del Sur, en comparación con México, América Central y el Caribe, cuenta además con una situación geográfica privilegiada que le otorga cierta distancia de la potencia hegemónica, Estados Unidos. A ello se le añade la circunstancia de ser una subregión compuesta por Estados que han contado con una institucionalización política de mayor solidez y economías relativamente más diversificadas, todo lo cual ha otorgado a los países la posibilidad de desarrollar políticas con un mayor margen de autonomía.

Por lo hasta aquí dicho, América del Sur es una subregión cuya dinámica de seguridad se arraiga en características diferenciadas de las del resto de la región, y por ello puede ser catalogada como un complejo regional de seguridad. En este sentido, además, la dinámica de la subregión torna más evidentes, y profundiza, las debilidades de la arquitectura interamericana posterior a la Segunda Guerra Mundial. Resta ahora introducir algunos de sus rasgos más relevantes.

Siguiendo los criterios utilizados por B. Buzan y O. Waever, en primer lugar, en el interior de la región encontramos patrones de amistad-enemistad debido a que las relaciones entabladas por los Estados a lo largo de su historia, han estado marcadas por diferencias fronterizas (Colombia-Venezuela, Perú-Ecuador, Bolivia-Chile, Perú-Chile, Argentina-Chile por ejemplo). Por tanto, los dilemas de seguridad han abundado en esta parte del planeta hasta no hace mucho tiempo. No obstante, y si bien dichos Estados han podido establecer en las últimas décadas relaciones

---

<sup>10</sup> Hay que recordar que el Pacto de Bogotá está vigente para 15 de los 21 Estados signatarios, y de ellos 8 países han antepuesto varias reservas (Argentina, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Nicaragua, Paraguay, Perú y Chile). Además se destaca la denuncia por parte de El Salvador.

<sup>11</sup> Si bien las hipótesis de conflicto tradicionales no han desaparecido del todo, un propósito tal como el de defensa colectiva contra una agresión militar extracontinental (TIAR y JID), ha quedado en desuso si consideramos, entre otros datos, que la disputa en términos ideológicos propios del enfrentamiento este-oeste ha desaparecido y que América Latina es la región del mundo que menos porcentaje de su PIB invierte en defensa.

de seguridad basadas mayormente en la ausencia de conflictividad concebida de modo tradicional<sup>12</sup>, algunos analistas sostienen que ciertas percepciones continúan condicionadas por la desconfianza.

Aquellos patrones de amistad-enemistad, por otra parte, pueden verse influidos en la actualidad por una clase distinta de sucesos que, si bien no atañen estrictamente a las cuestiones de defensa nacional y están ligados a temas domésticos, son potencialmente generadores de conflictos en el ámbito interestatal. Tales sucesos son producidos por amenazas no tradicionales a la seguridad, siendo las más destacadas el crimen transnacional organizado, expresado especialmente en el tráfico de drogas y armas y los grupos armados ilegales. En este sentido, a partir de la década de los noventa, podemos mencionar entre dichos sucesos la aparición de Sendero Luminoso en Perú y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); el avance en términos conflictivos de la cuestión indigenista en Ecuador y Bolivia; la penetración y compenetración del crimen organizado en varios de los sistemas políticos de la región; y las múltiples rutas de intercambio de drogas por armas. Estas situaciones cuestionan la afirmación del carácter no conflictivo de la región, introduciendo las amenazas no tradicionales como portadoras de un doble peligro. Por un lado para la gobernabilidad en el interior de los países y, por el otro, para la estabilidad sudamericana considerando la ductilidad que poseen esas amenazas para traspasar las fronteras nacionales y acarrear efectos nocivos en los Estados vecinos.

En segundo y último lugar, en lo que respecta a las relaciones de poder, América del Sur es contenedora de una polaridad múltiple que define al complejo como estándar. Esta especificidad conlleva disputas por el liderazgo regional que, si bien no se manifiestan abiertamente, son una constante en las vinculaciones entre los socios mayores de la región. Buena parte de los celos se pueden percibir en la férrea oposición de Argentina a las intenciones de Brasil respecto a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, en los esfuerzos de Venezuela por generar un tipo de liderazgo situacional en diferentes circunstancias conflictivas, o en la simultaneidad del apoyo de Chile a Brasil en su proyecto relativo al Consejo de Seguridad y la reticencias en su relación con el MERCOSUR<sup>13</sup>.

Concluida esta sintética aproximación descriptiva a Sudamérica como complejo regional, y reiterando la aclaración de que la sola existencia de una dinámica particular en seguridad de esta subregión no conlleva en sí misma la factibilidad de que sus Estados transiten por un proceso de seguridad, se puede afirmar que

---

<sup>12</sup> Como excepción se pueden mencionar la guerra del Cóndor entre Ecuador y Perú en 1995 y la pervivencia de algunas diferencias territoriales puntuales (Chile-Bolivia, Chile-Perú).

<sup>13</sup> No hay que olvidar que el MERCOSUR, más allá del estado actual en el que se encuentre el proceso de integración, es una opción de política exterior ligada a un proyecto político con una fuerte impronta de predominio brasileño y argentino en la toma de decisiones, no compatible con el perfil de inserción internacional chileno que privilegia la multiplicidad de vínculos bilaterales de índole comercial.

la situación atravesada por el sistema interamericano en el contexto posterior a la Guerra Fría propicia, e incluso legítima, el surgimiento de una instancia de diálogo en defensa entre los Estados de la región. En virtud de ello dicha instancia de diálogo será abordada con detenimiento en el siguiente apartado.

## **2. La institucionalización de la dinámica de seguridad sudamericana: el Consejo de Defensa**

Algunos académicos consideran a América Latina como un santuario de múltiples y variados espacios de concertación y diálogo, como así también de organismos para la cooperación, con sus respectivos órganos y mecanismos. Todas estas instancias estarían llevando una existencia superpuesta desde un punto de vista operacional. Incluso algunos autores como Birle se refieren a la región como museo viviente en lo que respecta a la institucionalización de los procesos de cooperación. Sin embargo, y como pudimos constatar en el primer apartado, tanto los desfases con la realidad internacional tras la Guerra Fría como las deficiencias operativas de las instancias institucionales existentes, abren una ventana a la posibilidad de que surjan nuevas estructuras. En este sentido, se abordarán a continuación las características y la evolución institucional del Consejo de Defensa Sudamericano como órgano que materializa un nuevo espacio de diálogo.

En diciembre de 2008, en el marco de UNASUR, se aprueba el Estatuto Constitutivo del Consejo de Defensa Sudamericano, que surge como “[...] una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa [...]” (Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano, artículo 1), cuyos objetivos generales enfatizan primordialmente la generación de consensos para fortalecer la cooperación en América del Sur. Además, de modo secundario, la enunciación de dichos objetivos advierte que la cooperación sudamericana supondrá un aporte significativo para la unidad latinoamericana, por lo que se indica la necesidad de promover el diálogo y la cooperación de manera preferente con los países de América Latina y el Caribe. Por tanto, la propuesta del Consejo de Defensa no abandona la importancia de la idea de hermandad latinoamericana, aunque señala implícitamente sus limitaciones en cuanto mito fundacional de un proceso de integración en las cuestiones de seguridad y defensa, al situar el núcleo duro del mismo en el contexto subregional.

Ahora bien, la sola creación del Consejo de Defensa no supone *per se* el comienzo de un proceso de seguridad. No obstante, en su instauración se encuentra un incipiente incentivo al desarrollo de la confianza entre los socios regionales. De hecho hacia ello se orienta el Consejo, en el marco de sus objetivos específicos y mediante la implementación de diferentes mecanismos e instancias<sup>14</sup>. De esta manera los países, con la instauración del Consejo, persiguen alcanzar una visión conjunta en materia de defensa que identifique los factores de riesgos y amenazas

---

<sup>14</sup> Entre ellos se encuentran las actividades de análisis y discusión; el intercambio de información, formación y capacitación; las medidas de fomento de la confianza y la difusión de las lecciones aprendidas y de las experiencias.



a la paz, que pueda ser articulada en foros multilaterales y, en definitiva, que los conduzca hacia un planteamiento común respecto de las tareas de la defensa.

Se puede decir por tanto, que las actividades desplegadas por el Consejo podrían significar un avance de alcance limitado, pero no desdeñable, en virtud del desarrollo de la confianza entre los Estados de la región. En este sentido, no se debe perder de vista que la confianza, en líneas generales, es un bien escaso en el sistema internacional, cuya autenticidad es constantemente interpelada. Más aún en tiempos como los actuales, en los que el orden global jerárquico *de facto* —circunstancia que favorece la proyección de incertidumbre— está encabezado desde un punto de vista estratégico militar, por una potencia mundial que sostiene internacionalmente un tipo de acción con visos de unilateralidad y falta de respeto por el derecho internacional.

Dicho esto, es importante abordar las acciones llevadas adelante por el Consejo como símbolo de la existencia de un mínimo de voluntad política por parte de los gobiernos de avanzar por la senda de la cooperación. Sin embargo, esto no implica que se aparten los celos y las desconfianzas propios de una vinculación interestatal, cuyo pasado inmediato estuvo marcado por distintos niveles de conflictividad. Los gobiernos en cuestión, entonces, estarían reconociendo o bien cierta necesidad de apoyar el desarrollo del Consejo en tanto que iniciativa cooperativa, o bien el sentido de oportunidad de esta nueva instancia. Esto último si consideramos el giro a la izquierda en la mayoría de los gobiernos sudamericanos, el alejamiento de Estados Unidos inmerso en la problemática de Medio Oriente y Asia Central como prioritaria y, además, la multiplicación de situaciones de tensión que han ido surgiendo a lo largo de los últimos años en la región.

Con respecto a las actividades y acciones del Consejo, en primer lugar, es importante precisar que se encuentran condensadas en la Declaración de Santiago de Chile, bajo la modalidad Plan de Acción 2009-2010, como resultado de la Primera Reunión Ordinaria de Ministros de Defensa del Consejo de marzo de 2009. El mencionado Plan despliega cuatro ejes<sup>15</sup>, cada cual con sus iniciativas particulares y afines, pensados para darle legitimidad y visibilidad al Consejo. Por un lado, respecto al eje de Políticas de Defensa se creó una Red de Intercambio de Políticas de Defensa<sup>16</sup> y se llevó a cabo un Seminario de Modernización de los Ministerios de Defensa<sup>17</sup>. Por otro lado, y con relación al elemento de Formación y Capacitación, se realizó el Primer Encuentro Sudamericano de Estudios Estratégicos<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Los ejes son: Políticas de Defensa; Cooperación Militar; Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de la Defensa; Formación y Capacitación.

<sup>16</sup> La Presidencia *pro tempore* presentó en noviembre de 2009 el sitio web [www.cdsunasur.org](http://www.cdsunasur.org), que es un espacio virtual para el intercambio de información y el aporte de propuestas e inquietudes con respecto al tema de la defensa.

<sup>17</sup> El Seminario se desarrolló en Quito, en noviembre de 2009, con la participación de autoridades civiles y militares, delegados de los países de la UNASUR, catedráticos y expertos, y se debatió acerca del estado de los sistemas de Defensa, sus estructuras institucionales y la gestión y ejecución de políticas.

<sup>18</sup> El encuentro se llevo a cabo en Brasil, en noviembre de 2009, y se plantearon visiones académicas

y se constituyó el Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa<sup>19</sup>. Todas estas actividades se alinean con los objetivos generales del Consejo y versan sobre la generación de confianza como condición necesaria, aunque no suficiente, para transitar por un proceso de seguridad cooperativo.

El avance por este camino, en lo que al eje Política de Defensa respecta, depende en última instancia de la voluntad política de los gobiernos por hacer transparentes las intenciones del Estado sobre la defensa tradicional. Cabe señalar que la condición de la política de defensa como política pública y el hecho de precisar la percepción del Estado respecto del escenario internacional y las amenazas a la seguridad, hacen de su explicitación y publicidad un requisito indispensable para cualquier proceso de seguridad. Ello se debe a que colaboran en la disminución de la distancia entre la retórica diplomática y la acción concreta de las Fuerzas Armadas en el exterior. Así, el trazado de los objetivos estratégicos de un Estado, la definición del rol que le asigna a sus Fuerzas Armadas y la enunciación de los medios por los cuales planea hacer efectiva su política, contribuyen a cimentar una relación de confianza aumentando relativamente la percepción de previsibilidad entre los estados vecinos. Esta relatividad se funda en la vigencia ininterrumpida de la incertidumbre en el sistema internacional y, en el caso Sudamericano, en la existencia de ciertos dilemas de seguridad que aunque adormecidos, subsiste la mutabilidad de las políticas de los Estados en función de las coyunturas domésticas y las posibilidades de variaciones en las capacidades militares ofensivas de los estados, hechas realidad en países como Chile, Venezuela, Perú, Colombia y Brasil durante los últimos años<sup>20</sup>. La definición de políticas nacionales de defensa no es un rasgo que haya caracterizado a los Estados de la región de América del Sur. Autores como R. Diamint, consideran que existe una carencia histórica en relación a la formulación estratégica de esas políticas. No obstante ello, en los últimos años y después de los casos iniciales de Chile (1997) y Argentina (1999), se incrementó el número de países poseedores de libro blanco de defensa, con la suma de Ecuador (2002) y Perú (2004). Incluso hay una reafirmación de esta tendencia con la revisión que hizo Chile (2003), el proceso que actualmente está llevando adelante Argentina, a lo cual debemos añadir el documento Política Nacional de Defensa de Brasil (2005) y la Estrategia de Defensa Nacional (2008), cuyo contenido prácticamente hace las veces de un libro blanco. Por tanto, muchos de los estados sudamericanos que tienen como reto aún definir sus políticas de defensa, quizás encuentren un estímulo positivo para realizarlo en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

---

e institucionales sobre las perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano, la cooperación en defensa y la industria de la Defensa.

<sup>19</sup> Con un estatuto aprobado en mayo de 2010, el Centro representa una instancia de producción de estudios estratégicos para asesorar al Consejo de Defensa cuando éste lo requiera, así como para permitir el avance en la definición e identificación de los intereses regionales.

<sup>20</sup> De acuerdo con las conclusiones del informe Military Balance 2010 presentado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Brasil encabezó la lista de los países latinoamericanos que más gastó en defensa en el último año, con 27.780 millones de dólares en 2009. Le siguieron Colombia (10.070 millones) y Chile (5.230 millones). En [www.perfil.com/contenidos/2010/02/06/noticia\\_0006.html](http://www.perfil.com/contenidos/2010/02/06/noticia_0006.html)

Por otra parte, con referencia al eje de Formación y Capacitación, la generación de adelantos en el proceso de seguridad cooperativa involucra, más allá de las funciones de gestión de los gobiernos<sup>21</sup>, a la comunidad académica especializada en el ámbito de la defensa y seguridad internacional. Al respecto es importante señalar que el intercambio académico de calidad promueve el conocimiento mutuo entre los países, referido a las percepciones y conceptos concernientes a las temáticas en cuestión y, por ende, contribuye en la generación de confianza. Dichos aportes, además, debieran ser recogidos desde las instancias gubernamentales, y orientados hacia la construcción de una burocracia profesional civil capaz de desarrollar la política de defensa nacional como una política de Estado y de gestionar el sector de la defensa en general.

Así entonces, las actividades hasta aquí comentadas que son parte de los ejes Políticas de Defensa y Formación y Capacitación, son la base para acciones futuras de mayor alcance y significado, en cuanto al grado de confianza que implican entre los Estados. Hacia ello se dirigen, por ejemplo, las propuestas de creación de un mecanismo que ayude a articular posiciones conjuntas en los foros multilaterales sobre defensa, y otro que sea funcional para la realización de consultas, información y evaluación inmediata de situaciones de riesgo para la paz.

Retomando las acciones llevadas adelante por el Consejo, en segundo lugar y más allá de las contenidas en el Plan de Acción, cabe destacar la instauración de mecanismos de Medidas de Fomento de la Confianza y Cooperación (MFCyC). Las mismas fueron establecidas en el marco de la Resolución expedida por la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR de noviembre de 2009. Luego, en la Segunda Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Sudamericano de mayo de 2010, se aprobó el conjunto de procedimientos para su aplicación en la Declaración de Guayaquil. Al respecto, y además de que aquellas medidas son un punto central en la construcción de la confianza inherente al proceso de seguridad, hay que considerar que de avanzar en su implementación, ejercerían un efecto de demostración en relación con el sistema interamericano.

Las MFCyC aprobadas en el Consejo versan sobre el intercambio de información y transparencia de los sistemas y gastos de defensa<sup>22</sup>. Al respecto se considera, además, las actividades militares intra (incluyendo las fuerzas de fronteras) y extrarregionales<sup>23</sup>, así como la invitación de observadores militares

---

<sup>21</sup> Dichas funciones se vincularían más a los primeros puntos propuestos dentro del eje como el registro de las academias y centros de estudio en defensa y la propuesta de programas de intercambio.

<sup>22</sup> En cuanto a este elemento se destaca el compromiso de Argentina, Chile y Perú para liderar un Grupo de Trabajo para el desarrollo de una metodología tendiente a resolver elementos técnicos y de diseño del sistema de medición de los gastos de defensa.

<sup>23</sup> Hay que tener presente que la Declaración de Guayaquil dispuso la formación de un Grupo de Trabajo (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y Ecuador) para que sintetice el documento Estrategia Global de Bases de Apoyo, del Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea de los Estados Unidos, para su posterior incorporación a la agenda del diálogo UNASUR-Estados Unidos.

de países miembros de UNASUR. Con relación a la seguridad, las medidas buscan fortalecer los controles nacionales respecto de los ilícitos transnacionales, rechazar el apoyo activo o pasivo de los Estados hacia organizaciones que cometan actos de terrorismo, y a reafirmar el compromiso con la democracia. Por otra parte, las MFCyC establecen ciertas garantías fundadas en los principios de integridad territorial, no intervención y prohibición de amenaza o uso de la fuerza; mientras que en lo referido al cumplimiento y la verificación se involucran mecanismos voluntarios, además de proponerse que el Consejo aborde el tratamiento de ciertos procedimientos. Estas medidas, por sus características y siguiendo la clasificación de A. Fontana, corresponden a las de primera generación dentro del proceso de seguridad, aunque hay que aclarar que el rasgo de multilateralidad corresponde a las de segunda generación.

En tercer lugar, y para finalizar con la exposición de las acciones llevadas adelante por el Consejo, es importante decir que en el marco de la antes mencionada Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR, algunos Estados han elevado propuestas alineadas con el avance del proceso de cooperación<sup>24</sup>.

Por todo lo hasta aquí expuesto con referencia al Consejo de Defensa Sudamericano, se puede concluir que esta nueva instancia representa un avance en el largo y complejo camino inherente a un proceso de seguridad. Dicho avance consiste en el desarrollo de la confianza necesaria y, si contextualizamos las actividades y acciones promovidas por el Consejo<sup>25</sup>, podemos afirmar que está dirigido en el corto plazo a atender dos cuestiones: la toma de decisiones unilaterales y los disensos regionales sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad y defensa. La morigeración de la primera y la administración de la segunda, resultan imprescindibles para que hablar de cooperación en América del Sur sea algo más que una posibilidad, y devenga en probable.

Dado que alcanzar la materialización de dicha probabilidad parece ser la meta que alienta a Brasil en su actuación regional sobre temas de seguridad internacional, en el próximo apartado se realizará un acercamiento a su desempeño, teniendo en cuenta tanto los lineamientos de su política exterior para la región como los requerimientos de su política interna en el ámbito de la defensa.

---

<sup>24</sup> Hacia dicho objetivo se dirigen: el Proyecto de Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR, de Perú; el Proyecto de Decisión para la apertura de un proceso de debate y negociación de una arquitectura de Seguridad para UNASUR, de Chile; y el Proyecto de Código de Conducta Sobre Cuestiones de Defensa y Seguridad, de Ecuador.

<sup>25</sup> Al respecto, y dado que ningún grado de conflictividad es deseable, hay que tener presente que desde hace unos años a esta parte existieron varias situaciones de tensión en la región, a raíz de ciertas decisiones tomadas por los Estados individualmente. Así por ejemplo, la implicación de comandos colombianos en la detención del Canciller de las FARC, Rodrigo Granda, en Caracas durante 2004; la incursión y el bombardeo de Bogotá en territorio ecuatoriano sobre el campamento del comandante de las FARC Raúl Reyes en 2008. Todas estas acciones desembocaron en situaciones de tensión y reclamaciones cruzadas entre los países, incluso se llegó a la movilización de tropas en uno de ellos.

### 3. El rol de Brasil en la promoción del Consejo de Defensa

Para examinar el rol que desempeñó Brasil en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, es pertinente remitirse al análisis prospectivo que realizó la Secretaría presidencial de Asuntos Estratégicos en 2004, titulado Proyecto Brasil 3 Tiempos: 2007, 2015 y 2022, en el que se identificaron los objetivos estratégicos nacionales a largo plazo, creando las condiciones para la institucionalización de la gestión estratégica. En 2006, después de fundamentarse metodológica y conceptualmente el desarrollo de escenarios prospectivos, y de identificar los objetivos y las rutas alternativas para su cumplimiento, se pudo configurar un Sistema de Identificación de Propuestas de Futuro. El mismo permitió definir cincuenta temas estratégicos relevantes para los objetivos del Proyecto Brasil 3 Tiempos. Uno de ellos, el número treinta y nueve, era el Sistema de Defensa Nacional, y se afirmaba que su perfeccionamiento fortalecería la capacidad de defensa de Brasil, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa junto a los países vecinos, para enfrentar las nuevas amenazas y desafíos, proteger su territorio y respaldar las negociaciones en el ámbito internacional<sup>26</sup>.

La primera manifestación de la voluntad de Brasilia de indagar sobre la posibilidad de generar un mecanismo multilateral en los temas de defensa, consta en las declaraciones del Coronel O. Oliva Neto, entonces coordinador del Núcleo de Asuntos Estratégicos, en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones de junio de 2006. En dicho encuentro se planteó la discusión de una nueva institucionalidad conjunta regional en defensa y, en la Declaración de Bogotá, se asentó la coincidencia de los países respecto de la necesidad de fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad para consolidar a Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y luchar con efectividad contra las amenazas a la seguridad. El Coronel O. Oliva Neto planteó crear una fuerza militar conjunta para Sudamérica, que inicialmente podría impedir una aventura militar futura o la presión de algún país sobre la región o sobre alguna nación en particular.

Por otra parte, la relevancia del asunto para el gobierno brasileiro se haría evidente con el reemplazo en 2007 de la Secretaría de Planificación a Largo Plazo, por el Núcleo de Asuntos Estratégicos que adquiriría estatus de ministerio.

En diciembre de 2007 y febrero de 2008, el gobierno brasileiro discutió bilateralmente con Chile y Argentina respectivamente, la idea de creación de un Consejo Suramericano de Defensa que se responsabilice de la formular de una estrategia regional de defensa. De igual modo el tema fue expuesto con Bolivia y Ecuador. Finalmente, en marzo, el Ministro de Defensa de Brasil, N. Jobim, entregó

---

<sup>26</sup> “[...] O aperfeiçoamento da política de defesa poderá fazer com que o Brasil fortaleça sua capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional.”, en [www.nae.gov.br/cadernos\\_nae/01brasil3t.pdf](http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/01brasil3t.pdf)

a la Junta Interamericana de Defensa la propuesta referida al Consejo, y se reunió con el Secretario de Defensa, R. Gates, y la Secretaria de Estado, C. Rice, para anunciar el inicio de su gira por la región para presentar la iniciativa brasileña. Asimismo, N. Jobim aclaró que la propuesta del Consejo no implicaba la creación de una alianza militar tradicional ni suponía pretensiones operacionales, aunque sí la posibilidad de integración de entrenamientos. Expuso, además, que los principios rectores serían el respeto a la soberanía, a la auto-determinación, a la integridad territorial de los estados y a la no intervención en los asuntos internos. Culminada la gira de N. Jobim y dado que el balance, aunque con matices, fue positivo, Brasil anticipó la creación de un grupo de trabajo de dos personas por país para el diseño del Consejo.

Como se puede ver a través de este breve recorrido, el gobierno de Brasil ha sido autor y promotor del Consejo de Defensa Sudamericano. Para acercarnos al porqué del interés del gobierno brasileño en promocionar el Consejo, hay que tener presente que el rol desempeñado por este país se ubica dentro del marco proporcionado por los lineamientos de su política exterior y en consideración de los requerimientos de su política nacional en el ámbito de la defensa.

En cuanto a la consideración de la política exterior, es importante tener presente que Brasil, con una extensión territorial de aproximadamente 8.514.876,599 km<sup>2</sup>, 193.017.633 habitantes (en 2010), un PBI en valor de paridad de poder adquisitivo de \$2.139.237 millones de dólares (2008)<sup>27</sup> y abundantes recursos naturales<sup>28</sup>, es actualmente el poder regional emergente por excelencia de América Latina. En este sentido, Brasil cuenta con los requisitos materiales necesarios para convertirse en una potencia mundial, camino hacia el cual se dirige el modelo de inserción internacional que se viene desarrollando, en especial desde la llegada al poder de Luis Ignacio Lula Da Silva en el año 2003. En sintonía con ello, el gobierno de Lula ha llevado adelante una política exterior de gran dinamismo y con miras a optimizar el lugar que ocupa su país en la estructura del sistema internacional, que esté más en consonancia con sus actuales y potenciales capacidades. La estrategia preponderante ha sido la implicación del país, mediante una diplomacia personal, en los asuntos globales más descoltantes mediante la participación en espacios internacionales diversos como el G20, la Organización Mundial del Comercio, el G20 financiero, el grupo BRIC, el grupo IBSA, el G4, y con interlocutores estatales varios, desde el presidente B. Obama hasta M. Ahmadinejad, pasando por H. Chávez.

Dado, entonces, el objetivo de Brasil de ocupar un sitio de mayor relevancia en el escenario internacional, se puede comprender la promoción del Consejo de Defensa como parte de dicha estrategia de inserción mundial. Esto, siguiendo

---

<sup>27</sup> En <http://www.ibge.gov.br/home/>

<sup>28</sup> Entre sus recursos naturales, Brasil cuenta con: tierras fértiles para la agricultura, petróleo, yacimientos de hierro y otros minerales metálicos, uranio, biodiversidad, reservas de agua y recursos hidroeléctricos.

una concepción no tradicional del liderazgo que supone que un poder en ascenso necesita poseer cierto consenso de los países de la región en la que se halla inserto respecto de su rol de líder, para convertirse en una potencia mundial. Sin embargo, y como vimos en el primer apartado, los patrones de amistad-enemistad entre los Estados sudamericanos y la existencia de una polaridad múltiple, no son condiciones preexistentes favorables para que un país como Brasil impulse abiertamente su deseo de liderazgo. Ello, además del hecho de que, un segmento de los análisis sobre este tema pone a la luz las dudas respecto de si existe o no la voluntad por parte de Brasil de cargar con los costos que supone un liderazgo. No obstante, y en consonancia con la intención de examinar el rol de Brasil en la propuesta y promoción del Consejo, queda claro que no hay que perder de vista que la trascendencia de dicho Consejo radica en erigirse como el ámbito institucional regional propicio en el que, a futuro, Brasil puede llevar a cabo la búsqueda del liderazgo. Consecuentemente quizás, guarde una mayor pertinencia con la situación actual referirse a la vocación, por parte de Brasilia, de contribuir al orden y a la estabilidad de Sudamérica, propiciando la instauración de un marco institucional adecuado para el tratamiento de las cuestiones de la seguridad y defensa regional. Dicha vocación se derivaría, coincidiendo con la percepción del embajador S. Pinheiro Guimarães, de la circunstancia de que Sudamérica es en sí misma un hecho ineludible desde un punto de vista integral para la sociedad brasileña.

Y es en ese punto en dónde la política exterior de Brasil se entrelaza con los requisitos de la política nacional en el ámbito de la defensa. Ello porque América del Sur como hecho ineludible para Brasil, implica que la cotidianeidad y la realidad inmediata de este país están ligadas al devenir de la región, más allá de si el gobierno pretende o no liderarla. Esta circunstancia, en el ámbito específico de la defensa nacional, radica en la susceptibilidad de la sociedad brasileña de ser afectada por amenazas a la seguridad no tradicionales generadas fronteras afuera. En este sentido el atributo de transnacionalidad de dichas amenazas perfila un coctel peligroso si consideramos las fronteras selváticas, de difícil acceso y control, despobladas y por ende permeables de Brasil. Además, desde la perspectiva de la seguridad, la realidad interna del país marcada por una deuda social<sup>29</sup> — aún significativa pese a los avances en la situación socioeconómica de las clases más desfavorecidas acaecidos durante el gobierno de Lula— que condiciona el orden interno, configura un campo fértil para la prosperidad de las amenazas no tradicionales. Cabe apuntar así, la existencia de altos niveles de violencia (Brasil se sitúa cuarto en el ranking mundial de homicidios y secuestros y es uno de los mayores productores y exportadores de armas pequeñas y ligeras) y las amplias capacidades operativas adquiridas por el narcotráfico y el crimen organizado en general (grupos como Primer Comando de la Capital, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos y Comando Vermelho, controlan casi la totalidad de las favelas del país). Todo ello sin descontar, por otra parte, que Brasil comparte fronteras con

---

<sup>29</sup> Al respecto merece la pena señalar que actualmente un tercio de la población carioca reside en numerosas favelas, entre ellas la más grande de América Latina, La Rocinha.

casi la totalidad de los países del subcontinente, algunos de los cuales atraviesan realidades domésticas complejas que van desde la inestabilidad institucional (Bolivia) o el resurgimiento de actores armados vinculados fuertemente al narcotráfico (Perú) hasta el conflicto armado (Colombia), pasando también por situaciones de fragilidad estatal (Paraguay).

Dicho esto, entonces, podemos señalar que algunas de las situaciones que acontecen en Sudamérica pueden configurar un entorno no muy conveniente para Brasil en términos de estabilidad, sea tanto para la proyección de su imagen internacional en el marco de su búsqueda por consolidarse como potencia, como para su seguridad doméstica. Esto último, si partimos del hecho de que un país que aspira a tal posicionamiento en la jerarquía internacional, necesita tener resuelta su situación interna en el sentido de que exista una realidad pacífica que refleje una gestión eficiente de la seguridad pública. Actualmente, además, en un contexto global en el que Estados Unidos en tanto que potencia hegemónica militar, no respeta el Derecho Internacional, la capacidad de resolución de los conflictos y prevención de la violencia interna deviene en una condición esencial para la independencia de los estados.

Además, dada la transnacionalidad de las amenazas, es ineludible el reconocimiento por parte de los Estados de la necesidad de entablar lazos cooperativos. En virtud de esto último planteamos la vocación de Brasil de contribuir con el orden y la estabilidad de la región, es decir sus intenciones de gestionar los disensos, más que de liderar Sudamérica. Cabe mencionar el rol del gobierno brasileño de mediación, desempeñado en situaciones de tensión como las generadas en Bolivia en torno a las autonomías o entre Colombia y Ecuador por la incursión militar no autorizada de 2008<sup>30</sup>. Por tanto, el Consejo de Defensa le permite a Brasil contar con un marco institucional, aunque flexible y embrionario, apropiado para fomentar los vínculos y el diálogo con sus vecinos, marcando una escisión en la cooperación en defensa, aunque de modo no conflictivo, con la arquitectura interamericana. Esto es lo relevante, más allá de la posibilidad o no del fortalecimiento futuro de la institucionalidad sudamericana que pueda buscar Brasil para asentar su influencia en la región.

Hasta aquí se vislumbra un Consejo Sudamericano creado bajo el patrocinio de Brasil que, en tanto que poder regional con aspiraciones de potencia mundial, necesita garantizarse cierta estabilidad en la región en la que se inserta geográficamente. De ahí que la morigeración en la toma de decisiones unilaterales y la administración de los disensos regionales sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad y defensa, sean los objetivos a los que apunta el funcionamiento de dicho Consejo, a propuesta de Brasil. Ambos propósitos son imprescindibles para

---

<sup>30</sup> En línea con esto hay que destacar que en años anteriores Brasil ha desempeñado en la región un papel de moderador en diversas situaciones. Ejemplo de ello fue el papel de mediador que desempeñó junto a otros 3 países en el proceso de paz entre Ecuador y Perú, y la intervención diplomática que llevó adelante para evitar que la crisis política en Paraguay, de 1996, resultase en un golpe militar.



hablar del inicio de un proceso de seguridad en América del Sur y habilitan a Brasil a desplegar un rol activo, sin generar percepciones negativas respecto de sus intenciones de liderazgo o, al menos, inhibe aquellas percepciones que abortarían desde sus inicios toda posibilidad de llevar adelante dicho proceso.

#### **4. Los obstáculos a la cooperación y al liderazgo**

Como se pudo ver, América del Sur es susceptible de ser delineada como una subregión con una dinámica de seguridad particular o, en términos de B. Buzan y O. Waever, como un complejo regional de seguridad. Por otra parte, el Consejo de Defensa Sudamericano se presenta como la primera instancia institucionalizada de cooperación a nivel de la subregión, que puede implicar un primer avance hacia un proceso de seguridad. Ahora bien, habiendo planteado aquellas circunstancias de índole positivas en el momento de analizar las posibilidades de cooperación subregional en seguridad y defensa, esta última sección estará dedicada a la enunciación de los obstáculos a la misma recogidos de la dinámica de seguridad regional, inferidos de los dos primeros apartados. Dichos obstáculos, a su vez justifican el rol de Brasil como gestor dentro del Consejo de Defensa Sudamericano, aunque no así aún como líder del mismo.

Como primer obstáculo, y en términos muy generales, se debe mencionar la complejidad inherente al proceso de seguridad en sí mismo, ya que el área temática es de extrema sensibilidad para el interés nacional de los Estados, constituyendo el núcleo duro de su supervivencia. En este sentido, y a modo de ejemplificar dicha sensibilidad en el caso sudamericano, se puede mencionar el hecho de que se haya instaurado como requisito ineludible el consenso como mecanismo único para la toma de cualquier clase de decisión en el seno del Consejo de Defensa<sup>31</sup>.

En segundo lugar, se debe mencionar un obstáculo que resulta de la confluencia de características propias del complejo regional de seguridad de América del Sur, expuestas en el primer apartado. Así entonces, por un lado, están los patrones de amistad-enemidad entre los Estados, expuestos, a su vez, a los efectos desestabilizadores de las amenazas no tradicionales; mientras que por el otro lado, hay que considerar la existencia de una polaridad múltiple con los problemas relativos a las disputas por el liderazgo regional que ello supone<sup>32</sup>. Este obstáculo multicausal se despliega entorpeciendo la dinámica funcional del Consejo pese al desarrollo de los vínculos interestatales forjados en el contexto de

---

<sup>31</sup> Al respecto, si se observa el caso del proceso de integración europeo que lleva más de 50 años desde su inicio, se verá que la cooperación en defensa es un punto delicado en el que los países todavía no han cedido sus atribuciones soberanas. En tal sentido, con el Tratado de Maastricht el tema de la defensa quedó fuera del pilar comunitario, y es recién con el Tratado de Lisboa que se prevé su inclusión en la agenda comunitaria, aunque aún sin horizontes precisos de concreción ya que si bien se define con más claridad el papel de la Unión Europea en el ámbito de los asuntos exteriores y de la política de seguridad, las decisiones sobre asuntos de defensa seguirán requiriendo la aprobación unánime.

<sup>32</sup> Aquí es preciso aclarar que, si bien en este artículo se adopta el concepto de polaridad múltiple de B. Buzan y O. Waever, esto no implica que se considere que los atributos de poder de Brasil, Venezuela, Chile y Argentina sean equiparables entre sí, sino sólo que comparten la condición de ser los de mayor relevancia y peso diferencial en relación a los países restantes de la subregión.

los procesos de integración de la CAN y el MERCOSUR. En este sentido no hay que perder de vista que el impulso de dichos vínculos se da en el marco de procesos de carácter meramente económico-comercial, que incluso en esta misma área no han tenido un devenir prometedor<sup>33</sup>.

Un tercer obstáculo relevante se refiere a la existencia de una comunidad de intereses a nivel regional que debe considerarse como “[...] latente, potencial, no necesaria”<sup>34</sup>. Al respecto, debemos advertir que en el ámbito de la seguridad transformar los intereses de compartidos latentes a compartidos necesarios, no es tarea sencilla. Para ello se requiere que los Estados, luego de analizar cuáles son las pautas de comportamiento que rigen el sistema internacional y cómo afectan al interés nacional, perciban la necesidad de promover los intereses comunes e ideen un modo de relacionarse de su comunidad regional con la global beneficioso, que se materialice en instituciones compartidas. Sin embargo, los Estados sudamericanos instrumentalizan diferentes estrategias de inserción internacional fundadas en orientaciones político-estratégicas distintas, y esta situación repercute negativamente en la promoción de la comunidad de intereses en cuestiones de seguridad. Así por ejemplo tenemos el caso de Brasil, con la potencialidad de convertirse en un gran poder regional, el deseo de transformarse en un actor global y las aparentes dudas acerca de asumir los costos de liderar el subcontinente, todo supeditado a una realidad nacional complicada y a una deuda social que condiciona cada vez más el orden interno desde la perspectiva de la seguridad. Venezuela, por su parte, con la intención de liderar la unión de la región aunque con las capacidades materiales atadas al petróleo y una retórica de confrontación con la potencia hegemónica. Colombia, con una alianza militar con Estados Unidos que le ha dado el espacio suficiente para que el gobierno retome en la medida de lo posible el rumbo de aunque sea parte del territorio nacional, sostiene pero hace complejas las relaciones con sus vecinos en función de los avatares del conflicto interno. Chile, con un proyecto de inserción internacional comercialmente abierto al mundo, y políticamente intentando retornar a su contexto próximo. Argentina, con un rumbo no definido, deseos de otras épocas y capacidades en franco descenso. Mientras, el resto de los países, si bien de menor envergadura en cuanto a sus capacidades materiales y con una trascendencia regional inferior en función de su poca influencia, participan de la dinámica regional haciendo más complicado el entramado sudamericano. De este modo, frente a problemáticas domésticas similares, prevalece la búsqueda de soluciones nacionales, y no los esfuerzos de concertación. Esta situación, debe aclararse, se da pese al aparente contexto político-ideológico regional favorable a la promoción de dicha comunidad de

---

<sup>33</sup> Por una parte, la CAN se halla debilitada luego del retiro de Venezuela y la partición, desde una perspectiva ideológica, vigente entre Perú y Colombia por un lado, y Ecuador y Bolivia por el otro. En cuanto al MERCOSUR, si bien se puede decir que se ha fortalecido a partir de la asociación de Chile, Colombia, Ecuador y Perú y Bolivia y con el proceso de incorporación de Venezuela, las debilidades estructurales relacionadas con los desencuentros entre los grandes socios sigue rigiendo y condicionando el avance de la integración.

<sup>34</sup> TULCHIN, Joseph (2001), “Institucionalización e acuerdos de seguridad”, en DIAMINT, Rut, *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001, p.14.

intereses. Incluso, relativiza la relevancia de factores de aglutinamiento presentes en la región y que normalmente son concebidos como beneficiosos para el devenir de un proceso de cooperación<sup>35</sup>.

En cuarto lugar, están las disparidades existentes en las capacidades militares como una circunstancia que contribuye a dificultar la concreción de la cooperación, y en este sentido se debe aludir a la profundización de las mismas en algunos de los países desde los primeros años del nuevo siglo. Arguyendo tanto la necesidad de enfrentarse adecuadamente a las amenazas no tradicionales a la seguridad, como la puesta en marcha de procesos de modernización y reposición de equipos, Chile, Venezuela, Brasil, y en menor medida Perú, han engrosado sus capacidades militares significativamente<sup>36</sup>. En sintonía con esto destaca, además, el impulso dado en Brasil al desarrollo del complejo industrial militar, expresión más acabada de la intención de reducir la lógica de dependencia en equipos, municiones y tecnología, y comenzar a satisfacer las demandas domésticas e incluso llegar a exportar la producción nacional al mercado latinoamericano<sup>37</sup>. Estas nuevas circunstancias que propician el aumento de las disparidades en las capacidades materiales efectivas con la que cuentan los Estados, incrementan, por un lado, la sensación de inseguridad de aquellos que quedan en posición de desventaja estratégica. Por el otro, dificultan la realización de ejercicios militares conjuntos hasta el punto en algunos casos de imposibilitarlos por la carencia del equipamiento necesario, instalando la necesidad de creación de las capacidades apropiadas en los países que no las posean. El potencial implícito en la continuidad y profundización de ambas situaciones negativas es preocupante si consideramos, al mismo tiempo, la pervivencia de ciertos rasgos conflictivos en los patrones de amistad-enemistad, mencionados anteriormente.

En último lugar, el hecho de que la percepción de seguridad de los países gire en torno a la presencia de amenazas de tipo no tradicionales, constituye un obstáculo en sí mismo con relación a la concreción del proceso de seguridad.

Con respecto a esta última dificultad en el proceso de cooperación, y con el objetivo de contextualizar su contenido, es conveniente recordar que las perspectivas sobre la seguridad surgidas en tras la Guerra Fría tienden a ampliar el alcance del concepto y multiplicar los instrumentos afines a él, como así también a relacionarlo con la satisfacción de las cuestiones económico-sociales, implicando una revisión de los estudios estratégicos tradicionales. Estas visiones se encuentran

---

<sup>35</sup> Algunos de los factores de aglutinamiento son la parcial homogeneidad socio-cultural entre los países, su condición de miembros de la periferia y los coincidentes cuestionamientos de sus líderes políticos a la hegemonía norteamericana y al esquema jerárquico de poder que representa el sistema internacional.

<sup>36</sup> Colombia si bien entraría en esta lista de países, no se incluye porque debe sus adquisiciones a la asistencia financiera constantemente recibida desde Estados Unidos en el marco del programa del Plan Colombia y del Plan Patriota.

<sup>37</sup> A raíz de ello, para hacer efectivas determinadas adquisiciones en el extranjero el gobierno pone como condición a las empresas que forman parte del complejo militar estatal, la solicitud del desarrollo de *joint ventures*.

en sintonía con las características de las amenazas transnacionales a la seguridad y en general se puede decir que las nuevas líneas de estudio responden mejor a las realidades latinoamericanas, motivo por el cual fueron bien recibidas por los analistas de la región y por los gobiernos, en el caso de los últimos al menos en lo que se refiere a las declaraciones. Y es que la inseguridad en esta parte del mundo proviene primordialmente, no de la anarquía del sistema internacional, sino de la consistencia y solvencia del sistema socio-político estatal. El devenir de la economía definitivamente condiciona el fortalecimiento de la democracia como sistema político más allá de su perfil formal electoralista e influye en la capacidad de gobernabilidad de un país. Es por esto que el desafío de la democracia en América Latina, en general, radica en el estado de tensión que mantiene con la necesidad de alcanzar el desarrollo económico, ya que el logro de democracias electorales si bien necesario, no es suficiente. De ahí entonces que “[...] lo conquistado no está asegurado”<sup>38</sup>, por lo que la agenda democrática de América Latina debe enfrentar el atraso histórico de la economía, la fractura social y la inserción desventajosa en el sistema internacional, convirtiéndose en una agenda socio-económica por definición.

Volviendo ahora a la explicitación de las amenazas no tradicionales como obstáculo al proceso de cooperación, se debe decir que el modo en que se les hace frente es un problema para los países, y puede ser englobado en la disyuntiva de militarizar o no la respuesta a las demandas de seguridad. En este sentido si bien la postura mayoritariamente adoptada por los gobiernos es la de rechazar dicha militarización, en la práctica, y en correspondencia con el grado de gravedad de las amenazas, el sector militar se halla involucrado en su combate. Por ejemplo, a partir de finales de los años 80 las Fuerzas Armadas en Colombia, Bolivia y Perú participan del combate contra el narcotráfico, mientras que en Brasil brindan soporte logístico y de inteligencia a las fuerzas públicas de seguridad aunque sin involucrarse abiertamente en las operaciones. Por ello, y pese a que las políticas de defensa de los países de América del Sur reservan un rol para las Fuerzas Armadas que sigue siendo el tradicional, éste tiende a ampliarse hacia la realización de actividades que involucran a las fuerzas directamente con la sociedad civil. Existe, entonces, un creciente cruce con las funciones relativas a la seguridad pública y al mantenimiento del orden interno, lo cual permite hablar de una remilitarización como tendencia, con características defensivas que tienden a reforzar los controles fronterizos. Al respecto podemos constatar las movilizaciones de las fuerzas públicas hacia las fronteras con Colombia propiciadas por los países vecinos, como el incremento de puestos de control fronterizos para contener los desbordes de violencia y el tráfico cruzado de armas y drogas. Situaciones como esta dejan en evidencia que la naturaleza mixta de las amenazas afecta al orden interno de los países y los entrelazan externamente mediante el flujo de inseguridad entre sus fronteras territoriales. Por lo tanto hay que considerar además, y más allá del tema de la militarización, el riesgo que se suscita respecto a la reanimación de determinadas situaciones conflictivas no clausuradas entre algunos de los países,

---

<sup>38</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2002.

a raíz del cambio de las percepciones mutuas sobre el balance relativo de poder en la región. Debido a este último punto, podemos decir que el obstáculo inherente a la primacía de amenazas no tradicionales es el más contundente y difícil de superar en la actualidad.

Finalmente, baste con decir que la sumatoria de los obstáculos expuestos dificultan, aunque no anulan, las probabilidades de concreción de un proceso de seguridad, dado el avance que ha implicado la creación del Consejo de Defensa Sudamericano y las actividades y acciones por él desplegadas. En esta línea, el rol que Brasil puede desempeñar estará ligado a gestionar los disensos, cuando menos en el corto plazo. Por tanto este primer paso dado en Sudamérica puede significar el inicio de una transformación, aunque lenta y dificultosa, en el interior del complejo regional, modificando la dinámica de seguridad y orientándola hacia la cooperación.

### **Consideraciones finales**

Luego de analizar las circunstancias concernientes a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, en tanto que instancia institucional regional que formaliza la posibilidad de la generación de un proceso de seguridad, a partir de la búsqueda del establecimiento de relaciones de confianza entre los países, se da paso a continuación, a la explicitación de algunas reflexiones finales.

Para comenzar, y considerando los obstáculos examinados en el último apartado, las dificultades que deben sortearse para avanzar por la senda de un proceso de seguridad a nivel sudamericano, no sólo no son pocas, sino que se refieren a cuestiones cuya resolución es inviable en el corto y hasta el medio plazo. De ahí que la aspiración de alcanzar un enfoque cooperativo multilateral en temas de defensa, incluso la perspectiva de coordinación de políticas públicas en torno a las temáticas prioritarias, no se conviertan en objetivos factibles.

Sin embargo, teniendo en cuenta por un lado, la coyuntura de seguridad regional dominada por la propagación de las amenazas no tradicionales y, por el otro, el estado de inoperancia que envuelve a la arquitectura de seguridad interamericana, ambas situaciones expuestas en el primer apartado, la idea del Consejo de Defensa Sudamericano quizás sea prometedora. Esto simplemente en virtud del hecho de que propiciar un espacio de discusión propio de los países sudamericanos, sienta un precedente nada menospreciable teniendo en cuenta la dinámica histórica de seguridad regional y las particularidades nacionales. Y la relevancia de dicho precedente no se borra por la realidad de que los estados de la región, en buena medida, participan del Consejo como parte de un juego “[...] de competencia y cooperación utilitarista”<sup>39</sup>. Incluso, si se promedia el escaso tiempo que lleva vigente el Consejo con el desarrollo de las actividades y propuestas del Plan de Acción hasta el momento acaecidas, las perspectivas tampoco parecen ser

---

<sup>39</sup> BATALEME, “América del Sur: Conflicto y Cooperación en la Dinámica Regional” en *Agenda Internacional*, año 3, número 9, Julio / Septiembre 2006, p. 134.

tan malas.

En lo concerniente a la actuación de Brasil, se puede concluir que, dado el objetivo de política exterior concentrado en el reposicionamiento del país en el sistema internacional, requiere de una base regional de articulaciones físicas, económicas y políticas, que sustenten su papel global. En este sentido Brasil ha de buscar el liderazgo en el ámbito regional. Por ello, pese a la dispersión de la atención que genera desde un punto de vista geográfico llevar adelante una política exterior propia de un actor global, es clara la trascendencia que tiene América del Sur en tanto que vecindario obligado. En este marco, si bien Brasil actualmente no despliega una búsqueda abierta para instaurar su liderazgo regional en cuestiones de seguridad, la importancia de la creación del Consejo de Defensa radica en el hecho de que es el ámbito propicio en el cual, a futuro, Brasil puede llevar a cabo dicha búsqueda. Mientras tanto, el interés brasileño visible reside en su intención de convertirse en un actor capaz de morigerar la toma de decisiones unilaterales en cuestiones referentes al sector de la defensa, y de administrar los disensos entre los Estados sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad. Consecuentemente, se puede afirmar que Brasil, mediante su política exterior en el ámbito regional, responde a los requerimientos de su política exterior en el ámbito global en tanto que administrador de los principales desafíos a la seguridad en su entorno regional.

### **Bibliografía**

- BIRLE, Peter, "Muchas voces, ninguna voz", en *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, 2008. Consultado en: [www.nuso.org/upload/articulos/3516\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3516_1.pdf)
- BATTALEME, "América del Sur: Conflicto y Cooperación en la Dinámica Regional" en *Agenda Internacional*, año 3, número 9, Julio / Septiembre 2006, p. 134.
- BUZAN, Barry y WAEVER, Ole, *Regions and Powers: The Security of International Security*, Cambridge University Press, 2003.
- DIAMINT, Rut, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.
- FONTANA, Andrés, "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", documento de trabajo n° 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, 1996.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, *Quinhentos anos de periferia*, Editora da UFRGS-Contraponto, Porto Alegre 2005.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2002.
- ROJAS ARAVENA Francisco y ROBLEDO HOECKER M., "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos.", *Fasoc*, Año 17, N° 1 - N°2, enero-junio, 2002. Consultado en: [www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fb21bbdfc.pdf](http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fb21bbdfc.pdf)
- TULCHIN, Joseph, "Institucionalización e acuerdos de seguridad", en DIAMINT, Rut, *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001
- ZÖPEL, Christoph (2008), "La integración sudamericana como requisito para la independencia", en *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, número 216, julio-agosto de 2006. Consultado en: [www.nuso.org/upload/articulos/3531\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3531_1.pdf)

## Documentos

PROTOCOLO PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1966, Bogotá.

DECLARACIÓN DE GUAYAQUIL, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002. Consultado en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE, Marzo de 2009. Consultado en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm)

DECLARACIÓN DE SEGURIDAD EN LA AMÉRICAS, Organización de los Estados Americanos, México, 2003. Consultado en: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

ESTATUTO DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2009.

Consultado en: [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es)

ESTATUTO DEL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, Chile, 2008. Consultado en: [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es)

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN SURAMERICANA DE NACIONES, Comunicado de Brasilia, I Reunión de Presidentes de América del Sur Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. Consultado en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm)

# R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S

---



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950