

## El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales

NICOLÁS COMINI

El intento de golpe de Estado en Ecuador, como en su momento la crisis entre Colombia y Venezuela, reavivó el debate acerca del Consejo de Defensa Sudamericano creado en el marco de la Unasur. Tras repasar sus antecedentes, el artículo sostiene que el organismo ofrece la oportunidad de profundizar el diálogo regional en el área de defensa, consolidar una visión propia más allá de los intereses de Estados Unidos y funcionar como mecanismo de mediación en momentos de conflicto. Argentina podría utilizarlo como una plataforma para proyectarse regionalmente en temas como el control civil democrático de las Fuerzas Armadas.

La evolución del proyecto de construcción de un espacio de integración regional que abarcara toda Sudamérica se produce a partir de una concepción primordialmente geoestratégica. Su constante mutación, desde la reunión de Río de Janeiro convocada por Fernando Henrique Cardoso en 2000, se ha debido, en gran parte, al fluctuante apoyo político con que contó esa iniciativa. De hecho, desde

el primer encuentro sudamericano hasta la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>1</sup>, este proyecto eminentemente brasileño no solo ha sido objeto de diversas denominaciones, sino que además ha modificado sus áreas de intervención.

En ese marco, la Unasur es en la actualidad un esquema de integración que excede los límites de lo estricta-

---

**Nicolás Comini:** licenciado en Relaciones Internacionales, becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y especialista en defensa y seguridad internacional.

**Palabras claves:** defensa, integración, Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), Argentina.

1. El Tratado Constitutivo de la Unasur se firmó el 23 de mayo de 2008 en Brasilia.

mente económico y se extiende hacia los más diversos campos de acción, en las esferas política, social, cultural y medio ambiental. También, por supuesto, en el área de defensa y seguridad internacional. La intervención de la Unasur en el conflicto ocurrido en Pando, Bolivia, la mediación de esta nueva instancia ante Colombia y Venezuela en los momentos de mayor conflicto entre ambos países y la rápida actuación luego del intento de golpe de Estado en Ecuador confirman esta afirmación.

En lo que respecta a la defensa y la seguridad internacional, ambas áreas se encuentran representadas en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), un proyecto instalado por primera vez en la agenda regional por Argentina en los 90, que fue rechazado por Brasil, sobre todo en el ámbito castrense. Llama la atención, por lo tanto, que la necesidad de profundizar los vínculos multilaterales en materia de defensa haya sido reubicada en el centro de la agenda regional justamente por el ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, a principios de 2008.

Lo cierto es que, más allá de los intereses implícitos o explícitos de los diferentes actores, los 12 países miembros de Unasur<sup>2</sup> rubricaron en diciembre de ese año el estatuto que daría origen al CDS. No se trataría, sin embargo, de la OTAS propuesta por Venezuela, una suerte de Organización del

Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sudamericana orientada a actuar conjuntamente frente a la amenaza de un agresor extrarregional. Se impuso la visión brasileña –y de la mayoría de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de América del Sur– de convertir al CDS en una simple instancia de consulta, cooperación y coordinación.

En ese marco, podría sostenerse que el CDS se inscribe dentro de los comúnmente denominados «esquemas de seguridad cooperativos», definidos como «sistemas de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previenen y contienen las amenazas a los intereses nacionales y evitan que las percepciones que de estas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones»<sup>3</sup>. Este tipo de instancias mismo se diferencia de los «esquemas de seguridad colectivos», en los que prima «la ideología de los Estados que, particularmente dispuestos a atacar, pretenden establecer el principio de que un ataque contra ellos debe convertirse en una

2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

3. Augusto Varas: «La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría» en Olga Pellicer (comp.): *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, DF, 1995, p. 26.

razón de preocupación para otros Estados»<sup>4</sup>.

La adopción de este tipo de estrategia de cooperación –notablemente más flexible que los esquemas de seguridad colectiva– se ve afectada por la existencia de numerosas asimetrías entre los países miembros del cds. Esto se complejiza aún más si se tiene en cuenta que la iniciativa se concreta en un contexto en el que, por primera vez en la región, se verifica una homogeneidad de regímenes democráticos que perduran en el tiempo<sup>5</sup>. Sin embargo, también hay que considerar, como parte del contexto, la utilización de bases colombianas por parte de tropas estadounidenses, la reactivación de la iv Flota, la promulgación del *White Paper* del Comando de Movilidad Aérea de Estados Unidos y la emisión del documento «Desarrollo y Planificación Estratégica» del Comando Sur Norteamericano.

El cds enfrenta, por lo tanto, un escenario particular. Como se señaló, se trata de un esquema de cooperación flexible entre miembros desiguales y determinado por múltiples y hasta contradictorias tendencias. Entre estas últimas, las más destacadas están relacionadas con el intento de proyección política de Brasil. Combinada con una estrategia de regionalización de las cuestiones de defensa –ya sea para su utilización como «trampolín» hacia el espacio global o, en términos de Walt, como contrabalan-

ce de la primacía estadounidense<sup>6</sup>–, la aspiración brasileña coexiste con una compleja red de acuerdos y mecanismos bilaterales y multilaterales tejidos entre los países sudamericanos y algunos actores extrarregionales, con los cuales, en algunos casos, se mantienen relaciones con diferentes grados de dependencia.

Ante este panorama, cabe preguntarse: ¿para qué sirve en realidad el cds? Y, suponiendo que exista una respuesta, ¿cuáles son las principales oportunidades, riesgos y amenazas que el cds representa para Argentina? A continuación se pretenderá abordar ambos interrogantes.

### ■ La *raison d'être* del cds

Como ya se ha destacado, la propuesta de crear un cds fue impulsada inicialmente por el gobierno de Brasil. El ministro de Defensa, Nelson Jobim, se entrevistó personalmente con sus pares del subcontinente. Esto sucedió a comienzos de 2008. El objetivo de máxima fue aprobar su creación el día de la firma del Tratado Constitutivo de

4. Edward H. Carr: *The Twenty Years Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, Londres, 1989, p. 30.

5. Mirka Seitz: «Mercosur, relaciones internacionales y situaciones populistas», ponencia presentada en las Jornadas de Ciencia Política, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2006, p. 2.

6. Stephen M. Walt: *Taming American Power. The Global Response to u.s. Primacy*, Norton & Company, Nueva York, 2005.

la Unasur, y el de mínima convocar a un Grupo de Trabajo encargado de elaborar una propuesta de Estatuto para poner a consideración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Como no había consenso sobre la idea ni tampoco una propuesta concreta de objetivos, principios o estructura del CDS, se formó el Grupo de Trabajo, compuesto por representantes de los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de los 12 países. Este se reunió en cuatro oportunidades en Santiago de Chile convocado por la Presidencia pro t mpore de la Unasur<sup>7</sup>. De la última reunión resultó un proyecto de estatuto que fue aprobado por los Jefes de Estado –reunidos en una Cumbre Extraordinaria en Salvador de Bahía– el 16 de diciembre de 2008.

Dado que ni siquiera existe en América del Sur una concepción consensuada sobre el propio significado del término «defensa» –ya que en Colombia, por ejemplo, las Fuerzas Armadas son utilizadas para resolver cuestiones de seguridad interna, lo que est  legalmente vedado en Argentina–, el mencionado estatuto fue el resultado de la búsqueda de mínimos comunes denominadores entre las partes involucradas. Así, ante la necesidad de elevar los niveles de abstracción y evitar definir temas concretos, el CDS nació con grandes metas, tales como la consolidación de la región como «zona de paz», la construcción de una «identidad

sudamericana» en materia de defensa y la generación de «consensos en materia de defensa»<sup>8</sup>.

Pero la idea de fortalecer los lazos regionales en materia de defensa no es nada nueva. Desde el Tratado de No Agresión de Saavedra Lamas de 1933 hasta el propio Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, hubo varias propuestas para avanzar en tal sentido. Algunas pretendían excluir a EEUU –como fue el propósito originario de Saavedra Lamas– mientras que otras buscaban incluirlo –como en el caso del TIAR–.

Lo novedoso del actual proyecto es que, mientras impulsaba el Consejo, Brasil lanzaba un amplio proceso de reactivación y modernización de su complejo industrial de producción para la defensa, que había sido ya diagramado en el proyecto «Brasil 3 tiempos: 2007, 2015 y 2022»<sup>9</sup> y en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)(2007)<sup>10</sup> y que fue acompañado por la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa (2008)<sup>11</sup>, el Decreto de Reglamentación de la Ley

7. Por aquel entonces la Presidencia de Unasur era ejercida por la República de Chile.

8. Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano, Salvador de Bahía, 2008, art. 4.

9. «Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022» en *Cadernos NAE* N  1, 2004, <[www.nae.gov.br/cadernos\\_nae/01brasil3t.pdf](http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/01brasil3t.pdf)>.

10. <[www.brasil.gov.br/pac/](http://www.brasil.gov.br/pac/)>.

11. <[www.defesa.gov.br/defesa/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](http://www.defesa.gov.br/defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf)>

de Movilización Nacional (2008)<sup>12</sup> y la realización de los Ejercicios Frontera Sur. Y ello mientras reclamaba el derecho de incrementar su producción de energía nuclear.

Todo esto llevaría a la ya popular conclusión de que tanto la Unasur como el cds son construcciones a la medida de Brasil. Sin embargo, con voluntades unilaterales no se concretan proyectos colectivos. En ese marco, la creación del cds solo puede ser comprendida si se asume que, más allá de los intereses particulares que le impriman los diferentes actores, su creación implica beneficios generales para todos sus miembros.

En ese contexto, el cds aparece como una ventana de oportunidad para ampliar los canales de diálogo multilateral en materia de defensa entre los países de América del Sur; temas que en general solían ser abordados a escala hemisférica en las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas. Esto se incorpora a una compleja red de acuerdos intrarregionales que configuran una tendencia, por parte de la mayoría de los países sudamericanos, a acciones que generen un mayor clima de confianza en materia de defensa y seguridad internacional. En ese sentido, la participación regional en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) representa un impulso hacia la cooperación entre los países y sus Fuerzas Armadas. Tam-

bién se están llevando a cabo acciones de integración militar hasta hace décadas impensadas, como la creación de la Fuerza de Paz Combinada Argentino-Chilena Cruz del Sur, una Compañía de Ingenieros Militares Chileno-Ecuatoriana o una próxima Compañía de Ingenieros Militares Argentino-Peruana.

Esto se encuadra en un contexto regional desprovisto de las disputas étnicas registradas en otras zonas del planeta recientemente democratizadas, así como de los conflictos religiosos que suceden en diversas áreas del Tercer Mundo.

No obstante ello, informalmente el cds también encarna una estrategia de blindaje en el relacionamiento de la región –más allá de las claras diferencias internas– con EEUU. Dicha estrategia implica que, a partir de la aceptación de las diferencias en el balance de poder existente, América del Sur está consolidando una institución internacional para contener la posibilidad de EEUU de utilizar su poder predominante<sup>13</sup>.

Si se observa el sistema internacional desde una óptica «realista neoclásica» es fácil comprender esta dinámica, dada la clara distribución unipolar de las capacidades, tanto cualitativa como cuantitativamente, en favor de

12. <[www.defesa.gov.br/mobilizacao/index.php?page=base\\_legal](http://www.defesa.gov.br/mobilizacao/index.php?page=base_legal)>.

13. S.M. Walt: ob. cit., p. 144.

EEUU<sup>14</sup>. A modo de ilustración, puede señalarse que el gasto militar estadounidense durante 2009 (661.000 millones de dólares) representó 46% del gasto mundial, con un incremento de 75,8% respecto de 2000<sup>15</sup>. Esto explica por qué países como Chile o Colombia, mucho más afines a la política exterior estadounidense, forman parte de esta comunidad.

### ■ Oportunidades y amenazas para Argentina

De lo hasta aquí expuesto es posible inferir algunas de las oportunidades que el CDS presenta para Argentina. Dado que los objetivos formales del CDS se encuentran ya definidos en su estatuto constitutivo, a continuación solo se considerarán las que subyacen a ellos.

En primer lugar, toda instancia de cooperación puede ser una instancia de diálogo ideal para abordar temas que –sin importar su grado de conflictividad– permitan elevar los niveles de confianza en el nivel multilateral en tres áreas esenciales: la civil, la militar y, principalmente, la cívico-militar.

Asimismo, dada la limitada partida presupuestaria asignada a la defensa en Argentina –0,9% del PIB en 2010, con más de 70% destinado a gastos de personal, 10% a bienes de consumo y poco más de 10% a cubrir servicios básicos<sup>16</sup>–, el CDS puede funcionar

como una plataforma de proyección política, también para Argentina. En efecto, el organismo podría ser utilizado como base para generar múltiples proyectos en el área de defensa que no impliquen grandes inversiones de capital. Algunos podrían estar vinculados a la transferencia del *expertise* adquirido, desde el retorno a la democracia, en materia de conducción civil de las Fuerzas Armadas. Dicho conocimiento representa un gran plusvalor argentino, de suma importancia para la consolidación de las democracias modernas, donde las Fuerzas Armadas son apenas un instrumento técnico-militar para la defensa puesto a disposición de los poderes del Estado.

Asimismo, los avances que desde 1998<sup>17</sup> se han producido, junto con Chile, en materia de «metodología estandarizada para la medición de gastos de defensa», pueden convertirse en un modelo de alcance regional –ya tenido en cuenta en el Plan de Acción 2009/10 del CDS– tendiente a convertir

14. William C. Wohlforth: «The Stability of a Unipolar World» en *International Security* vol. 24 N° 2, verano de 1999.

15. Fuente: <[www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/trendgraphs/Top10bubble](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/trendgraphs/Top10bubble)>.

16. Fuente: <[www.meccon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2010/mensadosdiez.html#titulouno](http://www.meccon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2010/mensadosdiez.html#titulouno)>. Ver en Planilla detalle Jurisdicción Entidad, Ministerio de Defensa.

17. En Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, <<http://scm.oas.org/Reference/spanish/DECLARACIONES/DECL%20SAN%20SALVADOR%20-%20COSEGRE%201998.doc>>, febrero de 1998.

a Sudamérica en una verdadera zona de paz, en la que las partes puedan informarse realmente sobre *en qué y cuánto* se está gastando en materia de defensa, evitando la confusión entre procesos de modernización y carreras armamentísticas.

Otra experiencia argentino-chilena, la Fuerza de Paz Conjunta-Combinada Cruz del Sur, también podría ampliarse, una vez consolidada, con la participación de representantes de los demás países miembros del cds. Difícilmente existan en materia militar mecanismos que generen mayores niveles de confianza mutua que la participación combinada en operaciones de mantenimiento de la paz.

Por otra parte, hay que mencionar la propuesta argentina de crear un Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de Defensa, que no solo se convertirá en la primera institución permanente del Consejo<sup>18</sup> sino que, además, tendrá su sede en Buenos Aires, donde civiles y militares podrán analizar temas regionales desde una visión exclusivamente regional.

Dadas las profundas divergencias existentes entre los países de la región, el cds podría ofrecerle a Argentina una mayor participación como «mediador» ante las recurrentes tensiones regionales. Al respecto, Argentina ya ha actuado frente al reciente conflicto entre Colombia y

Venezuela –dentro de la órbita de la Unasur– en tres niveles de negociación: el *presidencial* –representado en el Consejo de Jefes de Estado bajo la mediación de la Secretaría General; el *diplomático* –con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores–; y el *político-militar* –en el cds–. Este mecanismo volvió a ponerse en marcha luego del intento de golpe de Estado en Ecuador. En una primera instancia se convocó a una reunión presidencial de los países del bloque en Buenos Aires, que emitió una declaración condenando «enérgicamente» el intento de golpe de Estado y el posterior secuestro del presidente Rafael Correa<sup>19</sup>. Luego, la mayoría de los cancilleres se trasladaron a Quito como muestra de apoyo al gobierno ecuatoriano.

Por último, hay que destacar que el cds constituye una oportunidad para otorgarle una mayor visibilidad a la cuestión de la defensa en la agenda pública nacional. Para Argentina, dada la sensibilidad que genera el tema, esta visibilidad podría desembocar en un debate profundo –entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los sectores académicos y las Fuerzas

18. El cds está conformado por dos instancias no permanentes: las Reuniones de Ministros de Defensa y las Reuniones de la Instancia Ejecutiva del Consejo –Viceministros de Defensa–. En ambos casos participan representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores.

19. Declaración de Buenos Aires, 2010, punto 2, disponible en <[www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm)>.

Armadas– que coadyuve a la definición del verdadero destino del aparato militar en un contexto democrático y de paz.

En suma, el Consejo de Defensa representa para Argentina –como para Brasil– un espacio de proyección más allá de sus connotaciones regionales o globales. Sin embargo, no son solo oportunidades las que genera el CDS. También puede entrañar riesgos que, mal interpretados, podrían convertirse en amenazas.

### ■ Los riesgos del CDS

En primer lugar, debe destacarse que aún no existe en la región una visión compartida sobre el rol de la defensa, con lo cual el CDS enfrenta diversas complicaciones. De hecho, la macro-securitización de la agenda que intentó imponer EEUU<sup>20</sup>, sobre todo a partir del concepto de multidimensionalidad de las amenazas, generó una ambigüedad, «tras la que dominan los desacuerdos y las diferencias en los enfoques nacionales y la inexistencia de un sistema de jerarquías para estructurar los problemas de defensa en función de su desagregación zonal, vecinal, subregional y regional»<sup>21</sup>. En ese marco, la asignación de nuevas funciones a las Fuerzas Armadas exige un cuidadoso análisis, de modo de no desembocar en una militarización de ciertas áreas y el desplazamiento del eje de fijación de políticas y su puesta en práctica<sup>22</sup>.

Esto se complejiza si se toman en cuenta las numerosas asimetrías entre los países miembros del CDS, principalmente en lo que respecta a las características normativas y organizacionales de los sistemas de defensa. Por ejemplo, en lo vinculado a la separación entre las funciones de seguridad y defensa, o los distintos niveles de control y conducción civil de la política de defensa, militar y de las propias Fuerzas Armadas. También hay diferencias en los presupuestos de defensa y su aplicación –ingresos, gastos corrientes e inversiones–; la capacidad operativa –disponibilidad de sistemas de armas y medios de apoyo–; y la potencialidad de los sistemas de producción industrial e investigación y desarrollo para la defensa –con una clara superioridad de Brasil–.

Otro punto, todavía más difícil, es que los 12 países que integran el organismo mantienen relaciones bilaterales en materia de defensa con países extrarregionales, en áreas que corresponden a intereses regionales y en los

20. Mónica Hirst: «Seguridad en América del Sur: la dimensión regional y sus desafíos políticos» en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008, p. 419.

21. Pablo Celi de la Torre: «La seguridad hemisférica en América Latina» en Ministerio de Defensa de la República Argentina y PNUD (eds.): *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*, Ministerio de Defensa / PNUD, Buenos Aires, p. 39.

22. Pedro Villagra Delgado: «La Argentina, la política exterior y la defensa» en Ministerio de Defensa de la República Argentina y PNUD (eds.): ob. cit., p. 202.



cuales aún no existe una coordinación intrarregional. Temas tales como el intercambio de experiencias en el campo de las acciones humanitarias, el establecimiento de mecanismos de respuesta inmediata frente a situaciones de catástrofe o desastres naturales, así como el fomento de la defensa soberana de los recursos naturales, son algunos aspectos estratégicos que, si bien están enmarcados en el cds, cada país continúa abordando paralelamente con otras naciones. En ese sentido, se registra una «no correspondencia entre los sistemas de defensa invocados como comunes y las dinámicas de los procesos»<sup>23</sup>. Esto es producto, en buena medida, del margen de maniobra que poseen los distintos países de la región para la toma de decisiones<sup>24</sup>, las diferentes prioridades y la persistencia de tensiones entre algunos de ellos.

En este marco, el cds es, para Argentina, un complejo proyecto que se encuentra en plena etapa de transición; su destino y sus consecuencias son todavía inciertos. Capitalizando sus riesgos y maximizando sus oportunidades, el país podría transformar el cds y hacer de esa simple instancia de diálogo un mecanismo de verdadera integración, que resulte útil para la proyección de América del Sur como región, en lugar de un espacio utilizado para proyecciones individuales. Resulta imperante transitar ese camino, aun cuando los efectos que este genere no sean equitativos para todos

y aun cuando modifiquen la posición relativa de cada uno de los actores –se trate de Brasil, Venezuela, Chile, Colombia o Argentina– en el concierto global<sup>25</sup>. Pero para ello falta tiempo. ☒

### **Documentos consultados**

- Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano, Guayaquil, Ecuador, 2010.
- Plan de Acción del Consejo de Defensa Suramericano 2009/2010, Santiago de Chile, 2009.
- República Argentina, Presupuesto de la Administración Nacional 2010, <[www.mecon.gov.ar/onp/html/comunicados/proy\\_presupuesto2010.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/comunicados/proy_presupuesto2010.pdf)>.
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Brasilia, 2010.

### **Páginas web**

- Center for International Development and Conflict Management: <[www.cidcm.umd.edu](http://www.cidcm.umd.edu)>.
- Consejo de Defensa Sudamericano: <[www.cdsunasur.org/](http://www.cdsunasur.org/)>.
- Organización de Estados Americanos (OEA): <<http://scm.oas.org/>>.
- Stockholm International Peace Research Institute: <[www.sipri.org/](http://www.sipri.org/)>.
- Unión de Naciones Sudamericanas: <[www.comunidadandina.org/sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm)>.

23. P. Celi de la Torre: ob. cit., p. 37.

24. Mirka Seitz: *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*, Fundación Juan Pablo Viscardo, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

25. Kenneth N. Waltz: *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.