

El Camino Largo de Integración Regional de Defensa y Seguridad en Suramérica:

Desafíos y Potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano

William Heegaard

Tutor: Ernesto Cussianovich

Septiembre - Diciembre 2010

Buenos Aires, AR

SIT: Regional Integration, Development and Social Change

## Resumen

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ha evolucionado a partir de un camino largo de acuerdos multilaterales y bilaterales que empezó con el sueño de Bolívar de tener un sistema de defensa continental. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el continente desarrolló una base profunda de acuerdos que terminaron por formar la *seguridad colectiva* y la OEA. Sin embargo, durante la Guerra Fría, EE.UU. reemplazó la seguridad colectiva por la *doctrina de seguridad nacional*. Las políticas unilaterales de los EE.UU. impidieron la posibilidad de realizar la cooperación continental en materia de defensa. En su vacío, nuevas alianzas y acuerdos fueron formado a un nivel sub-regional y bilateral. Al fin de la Guerra Fría, surgió una nueva esperanza de cooperación continental y la OEA propuso una nueva perspectiva de seguridad: la *seguridad multidimensional*. Sin embargo, después del ataque terrorista del 11/9, los EE.UU. volvieron a apoyar la doctrina de seguridad nacional. Al mismo tiempo, Brasil empezó a tomar su papel de liderazgo en la región, y propuso la creación de la UNASUR y el CDS. Este trabajo trata de estudiar los factores que crearon el ambiente en que creció el CDS, y luego sus desafíos y potenciales dentro del contexto de seguridad actual.

## Abstract

The South American Defense Council (SDC) represents the most recent step taken along a long road of multilateral and bilateral defense agreements echoing Bolivar's dream of continental defense integration. Before the Second World War, the continent developed a deep base of *collective security* agreements that eventually formed the OAS. However, during the Cold War, the U.S. replaced collective security with the doctrine of *national security*. U.S. unilateral policies prevented the possibility of continental cooperation on defense. In the vacuum, new alliances and agreements were made at sub-regional and bilateral levels. With the end of the Cold War, a new hope for hemispheric cooperation and the OAS introduced a new perspective for dealing with more systemic threats to peace, *multidimensional security*. However, after 9/11, the U.S. returned to support the doctrine of national security. At the same time, Brazil began to assume its leadership role in the region, and proposed the creation of UNASUR and the SDC. This paper studies the factors that created the environment in which the SDC developed, along with its challenges and potentialities within the current security context.

Índice

1. Introducción .....	5
2. Metodología .....	11
3. Marco Teórico .....	12
4. Panorama Histórico de la Cooperación Regional de Seguridad y Defensa .....	14
a. <i>Inclinaciones Iniciales</i> .....	14
b. <i>La Formación de la Defensa Colectiva</i> .....	14
c. <i>De la Seguridad Nacional a la Seguridad Cooperativa</i> .....	18
d. <i>Elementos del Ámbito Reciente</i> .....	24
5. El Consejo de Defensa Suramericano: Una Nueva Oportunidad .....	28
a. <i>Creación y Desarrollo</i> .....	28
b. <i>La Eficiencia de CDS contra Amenazas Actuales</i> .....	32
6. Conclusión y Recomendaciones .....	41
7. Bibliografía .....	47
8. Anexo .....	54

Agradecimientos

Sandro Schtremel –	Gracias por responder a todas mis preguntas, que fueron muchas.
Marco Cepik –	Gracias por las revistas. Las leí.
Nicolás Comini –	Gracias por sus opiniones, su tiempo, y su estímulo.
Thomas Scheetz –	Gracias por explicarme cómo la defensa funciona en el Cono Sur.
Cecilia Mendoza –	Gracias por su conocimiento profundo y su disposición a compartirlo conmigo.
Ernesto Cussianovich –	Gracias por hacerme decir pronósticos y por hablar conmigo sobre el futuro entero de Suramérica.
Vera Jacovkis –	Gracias por entender todo que quise decir, y hacerlo comprensible.
Valeria Carbone –	Gracias por siempre hacerme sentir amado.
Pablo Morgade –	Gracias por aguantar mis abrazos demasiado largos.
Ana Rita Díaz-Muñoz –	Gracias por crear un ambiente divertido para aprender.

## Introducción

El 26 de Noviembre, 2010, las doce naciones de América del Sur se reunieron en Georgetown, Guyana, en la IV Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), para aprobar el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.<sup>1</sup> Siguiendo las afirmaciones hechas en la Declaración de Buenos Aires de 1 de octubre de 2010,<sup>2</sup> el Protocolo estableció formalmente la aplicación de medidas específicas y concretas en caso de “una ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.” En el artículo 4 del Protocolo, se presentaron cinco pasos concretos:

- a. Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.
- b. Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- c. Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.
- d. Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ishmael, Odeen. “UNASUR Summit in Guyana Approves Democratic Protocol.” *CaribWorldNews*. November 29, 2010. Visited November 29, 2010. <[http://www.caribbeanworldnews.com/middle\\_top\\_news\\_detail.php?mid=4180](http://www.caribbeanworldnews.com/middle_top_news_detail.php?mid=4180)>

<sup>2</sup> La Declaración de Buenos Aires del 1 de octubre de 2010 se realizó en la reunión extraordinaria de Jefes de Estado por el intento de golpe de Estado en Ecuador. Allí se afirmó “que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas” (Art. 4). Para ver el documento entero, visite: <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/420-declaracion-de-buenos-aires-sobre-la-situacion-en-ecuador>>

<sup>3</sup> “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.” *IV Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas*. Guyana. 26 de noviembre, 2010. Visitado el 29 de noviembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/458-protocolo-adicional-al-tratado-constitutivo-de-unasur-sobre-compromiso-con-la-democracia>>

La aprobación del Protocolo representa el próximo paso a consolidar respuestas conjuntas entre las doce naciones suramericanas frente a amenazas a la democracia y la seguridad regional. Como dijo el Presidente de Guyana, Bharrat Jagdeo, la carta es una guía uniforme que ofrece a la UNASUR una imagen clara de un curso de acción conjunto.<sup>4</sup>

Si bien el Protocolo todavía tiene aspectos cuestionables y sin duda no garantiza la prevención de golpes futuros,<sup>5</sup> como añadió el Presidente ecuatoriano Rafael Correa, la UNASUR no se quedará sólo en la retórica, como sucedía anteriormente en situaciones de rupturas democráticas.<sup>6</sup> La realización de las medidas propuestas por el nuevo Protocolo – específicamente el cierre de las fronteras terrestres, del tráfico aéreo y marítimo, de las comunicaciones, de la provisión de energía, de los servicios y los suministros que aparecen en el en punto b) del artículo 4 – implica un nuevo nivel de coordinación entre los Ministerios estatales dedicado a la protección de la democracia y la promoción de seguridad regional.

Las cuestiones de seguridad y defensa se han convertido en una fuerte vía de desarrollo dentro del reciente proceso de integración multisectorial de América del Sur. Mucha de la visibilidad y notoriedad que tiene la UNASUR ha provenido de su participación exitosa en la respuesta a ciertas crisis de seguridad regional.<sup>7</sup> Cuando los violentos enfrentamientos en Pando,

---

<sup>4</sup> “South American heads pledge ‘unwavering respect for human rights.’” *Stabroek News*. November 27, 2010. Visited November 30, 2010. <<http://www.stabroeknews.com/2010/news/stories/11/27/south-american-heads-pledge-%E2%80%98unwavering-respect-for-human-rights%E2%80%9999/>>

<sup>5</sup> Unos de los puntos cuestionables del Protocolo son señalados en una Editorial publicado el 27 de noviembre, 2010 en el diario paraguayo, *La Nación*:

<<http://www.lanacion.com.py/articulo.php?clausula-democratica-de-unasur&edicion=2&sec=29&art=2802>>

<sup>6</sup> “Cláusula democrática de Unasur establece severas sanciones para Gobiernos de facto.” *TeleSUR*. 26 de noviembre, 2010. Visitado el 30 de noviembre, 2010. <<http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/84740-NN/clausula-democratica-de-unasur-establece-severas-sanciones-para-gobiernos-de-facto/>>

<sup>7</sup> Comini, Nicolás. Licenciado en Relaciones Internacionales, becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y especialista en defensa y seguridad internacional. Entrevista hecho por William Heegaard. 24 de noviembre, 2010. Para leer la entrevista entera, mira el Anexo.

Bolivia, dejaron casi 30 muertos y amenazaron el proceso democrático en septiembre de 2008, la UNASUR se reunió y decidió conformar una comisión para investigar las causas del disturbio, independiente de la misión de la OEA que ya se encontraba trabajando en Bolivia.<sup>8</sup> Además, en la Declaración de la Moneda, se ratificó el apoyo al gobierno del presidente Evo Morales y el rechazo a cualquier gobierno que tomara el poder a través de un golpe de estado.<sup>9</sup>

Con esta actuación, la UNASUR confirmó su voluntad de hacer frente a los problemas que pudieran poner en peligro la estabilidad de la región suramericana.<sup>10</sup> Como escribe Andrés Serbin, “se produjo una primera intervención exitosa de la UNASUR en los asuntos internos de uno de sus Estados miembros. Esta intervención asumió, implícitamente, algunos elementos de la ‘responsabilidad de proteger’ promovida por la ONU y suscrita por algunas naciones sudamericanas.”<sup>11</sup>

La UNASUR también lanzó una respuesta común al aporte y cooperación estadounidense en las bases militares colombianas. Hacia fines de agosto de 2009, se reunió en Bariloche, Argentina, para fortalecer a Sudamérica como zona de paz y reafirmar que “la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región.”<sup>12</sup> Sin embargo, los presidentes Alvaro Uribe, de Colombia, y Hugo

---

<sup>8</sup> “UNASUR conforma comisión para investigar sucesos de Pando.” *Los Tiempos*, 25 de Septiembre, 2008. Visitado el 14 de Octubre, 2010. <[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20080925/unasur-conforma-comision-para-investigar-sucesos-de\\_20729\\_27270.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20080925/unasur-conforma-comision-para-investigar-sucesos-de_20729_27270.html)>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Cordero, Omar. “UNASUR and Its Future Impact on the Americas.” Strategy Research Project. *U.S. Army War College*. March 24, 2009. Accessed October 14, 2010.

<sup>11</sup> Serbin, Andrés. “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasurla alternativa?” *Nueva Sociedad*. No 219, Enero-Febrero de 2009, ISSN: 0251-3552. Visitado 14 de Octubre, 2010. <[www.nuso.org/upload/articulos/3588\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf)>

<sup>12</sup> “Reunion Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.” Bariloche, Argentina. 28 de agosto, 2009. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official-documents/57-espanol/340-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-la-unasur>>

Chávez, de Venezuela, tomaron posiciones fuertemente opuestas al papel de los Estados Unidos en Colombia. Además, la cobertura en vivo de la Cumbre, en la que Uribe había insistido como garantía de transparencia, fomentó una "diplomacia de megáfono" familiar e improductiva.<sup>13</sup> La Cumbre mostró las dificultades en la construcción de una institución eficaz de seguridad regional de arriba hacia abajo, y puso de manifiesto la necesidad de UNASUR de desarrollar una base institucional más fuerte.<sup>14</sup>

El conflicto diplomático entre Venezuela y Colombia culminó en el verano de 2010, después de que Colombia acusara a Venezuela de estar ofreciendo refugio y apoyo logístico en su territorio a cerca de 1.500 guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).<sup>15</sup> Caracas rechazó las acusaciones y rompió relaciones diplomáticas con Bogotá el 22 de Julio de 2010.<sup>16</sup> Sin embargo, Néstor Kirchner usó su rol como Secretario General de la UNASUR para mediar en la crisis, demostrando con ello que los países latinoamericanos son lo suficientemente maduros para resolver sus propios problemas.<sup>17</sup>

Más recientemente, la UNASUR se reunió en Buenos Aires el 1 de octubre de 2010 para formar una respuesta común al golpe de estado de Ecuador. La organización “estableció una Cláusula Democrática en previsión de eventuales golpes de estado en la región... que dispone que toda nación en la que el gobierno democrático sea depuesto será excluida inmediatamente

---

<sup>13</sup> Chipman, John and Smith, James Lockhart. “South America: Framing Regional Security.” *Survival*, 51: 6, 77-104. November 24, 2009. Pg. 78.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ishmael, Odeen. “UNASUR Makes Efforts To Restore Colombia-Venezuela Ties.” *Barbados Gazette*. August 3, 2010. Accessed October 14, 2010. <<http://www.barbadosgazette.com/unasur-makes-efforts-to-restore-colombia-venezuela-ties/>>

<sup>16</sup> “Chávez rechaza nexos con Guerrilla y rompe con Uribe.” *Informador.com.mx*. 23 de julio, 2010. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.informador.com.mx/internacional/2010/220211/6/chavez-rechaza-nexos-con-guerrilla-y-rompe-con-uribe.htm>>

<sup>17</sup> “Kirchner satisfecho con los resultados de la cumbre entre Colombia y Venezuela.” *El Diario*. 11 de Agosto, 2010. Visitado 31 de Octubre, 2010. <<http://www.eldiario24.com/nota.php?id=204662>>



del organismo.”<sup>18</sup> Esta cláusula evolucionó al Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia que se aprobó hace una semana.

Estas respuestas conjuntas a las crisis evidencian que “los temas de seguridad siguen constituyendo un componente fundamental de la agenda regional.”<sup>19</sup> Sin embargo, casi todos de los consensos se han realizado a través de cumbres ejecutivas que sólo reaccionan a crisis en vez de prevenirlo. Aunque este modelo de integración ha sido muy eficaz y ha logrado sus objetivos inmediatos, al final rara vez articula una visión a largo plazo y una estrategia institucionalizada que responda a los intereses generales de la región o del grupo de Estados miembros.<sup>20</sup>

La formación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) el 11 de diciembre de 2008 representa el paso más fuerte para institucionalizar la integración regional de defensa y seguridad y “consolidar Suramérica como una zona de paz.”<sup>21</sup> Los objetivos específicos q), s) y t) del artículo 3 del Tratado Constitutivo de UNASUR<sup>22</sup> constituyen al CDS como un organismo

---

<sup>18</sup> “Los gobiernos golpistas, fuera de UNASUR.” *Página 12*. 3 de Octubre, 2010. Visitado 14 de Octubre, 2010. <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-154275-2010-10-03.html>>

<sup>19</sup> Serbin, Andrés. “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos.” *Nueva Sociedad*. Agosto, 2010. Pg. 17.

<sup>20</sup> Serbin, Andrés. “Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy?” *Latin American Multilateralism: New Directions. FOCAL*. September 2010. Visited December 1, 2010. <<http://www.focal.ca/publications/317-compilation-of-articles-latin-america-multilateralism-new-directions>>

<sup>21</sup> “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.” *IIIa Reunión Ordinaria de la UNASUR*. Santiago, Chile. 11 de diciembre, 2008. Visitado el 1 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/159-estatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano>>

<sup>22</sup> El Artículo 3 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008, afirmó estos “Objetivos Específicos”:

q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana;

<<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/160-tratado-constitutivo-de-la-unasur>>

de “consulta, cooperación, y coordinación en materias de defensa.”<sup>23</sup> Tiene como metas el intercambio de información y análisis para identificar amenazas regionales, la adopción de medidas para fomentar la confianza mutua, la cooperación en el ámbito de la industria de defensa y la colaboración para apoyar acciones humanitarias.<sup>24</sup> Pensando con perspectiva histórica, el CDS representa “la primera vez que todos los países latinoamericanos se sientan a hablar sobre defensa, y tratan de organizar respecto de ella aspectos comunes.”<sup>25</sup>

Este trabajo tiene como objetivo entender la significancia del CDS dentro del camino históricamente largo hacia la integración regional de defensa y seguridad. Primero, identifica las teorías aplicables en el campo de conocimiento de las instituciones regionales que ayudan a la comprensión de las fuerzas activas en el proceso de integración actual. Luego, trata de ubicar los pasos anteriores que han constituido el avance en la integración de defensa y seguridad regional, y los factores que influyen en el ambiente que condujeron a la formación del CDS. Después, examina las amenazas presentes para la defensa y la seguridad regional. A continuación, analiza también los puntos fuertes del CDS y sus desafíos. Finalmente, discute la producción de conocimiento conjunto y transparente, y la cooperación militar en respuesta a desastres naturales y/o humanitarios, como lugares potenciales donde pueda jugar un papel importante el CDS y también donde pueda fomentar su propia institucionalización.

---

<sup>23</sup> Griffiths-Spielman, John E. “Procesos de integración regional de defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa - UNASUR- Un nuevo intento? *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Vol. 3 Num. 1, ISSN: 1988-7116. 2009. Pg. 113.

<sup>24</sup> “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.”

<sup>25</sup> Ugarte, José Manuel. “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas.” Trabajo escrito del debate *Consejo Suramericano de Defensa: Perspectivas y Desafíos* habido los días 27 y 28 de octubre de 2009 por el Ministerio de Defensa argentino y la Fundación Friedrich Ebert. Mayo, 2010. Visitado 1 de diciembre, 2010. <[www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf)>



### Metodología

Para realizar esta investigación sobre el Consejo de Defensa Suramericano y el proceso de institucionalización de mecanismos para prevenir conflictos regionales, se reunió información de tres fuentes distintas:

1. Se buscó información secundaria y opiniones teóricas a través de recursos secundarios y académicos: ensayos, presentaciones, revistas, diarios, etc.
2. Se examinaron los documentos primarios que firmaron los países de la UNASUR para anticipar y formar el CDS. También se analizaron los documentos primarios producidos por el Consejo mismo.
3. Se realizaron entrevistas semi-formales a un profesor y a dos funcionarios que han tenido experiencias específicas y distintas adentro del proceso de integración regional de defensa y la evolución del CDS:
  - a. Thomas Scheetz- Profesor de la Economía de Defensa en la Escuela de Defensa Nacional de Argentina
  - b. 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
  - a. Cecilia Mendoza- Coordinadora Nacional Alterna y Delegada de Argentina para UNASUR

Este estudio se basó en las opiniones y declaraciones públicas de las personas que fueron entrevistadas, en combinación y comparación con las opiniones escritas y datos de los documentos de los acuerdos. Los documentos escritos se encontraron a través de varias bases de datos en el Internet.

Marco Teórico

En el campo de las relaciones internacionales prevalecen “dos visiones polares sobre el proceso de formación de instituciones internacionales (incluyendo el desarrollo de regímenes de integración).”<sup>26</sup> Los realistas, neorrealistas e intergubernamentalistas “subrayan conceptos como el poder, la hegemonía, el liderazgo y las ganancias relativas.”<sup>27</sup> Según los escritos de Tucídides, Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes, y más recientemente los de Hans Morgenthau, Robert Kagan y Michael Glennon, los estados soberanos existen en un ambiente de anarquía sin autoridades. Por eso, los estados necesitan luchar por el poder relativo para asegurar su seguridad. Según Marco Cepik, esta escuela de pensamiento opina: 1) que las instituciones internacionales son creadas por los Estados en la persecución de sus intereses por el poder, 2) que la cooperación institucionalizada en el ámbito internacional es difícil en cualquier caso, 3) que existen conflictos de distribución (ganancias relativas desiguales) independientemente de la cantidad de información proporcionada por las instituciones internacionales, y 4) que el diseño institucional puede reducir, pero no eliminar, las dificultades asociadas con el objetivo último de la cooperación en materia de seguridad e integración.<sup>28</sup>

Aunque las organizaciones internacionales pueden tratar de reducir la lucha constante por el poder relativo, en realidad estas organizaciones sólo son vías para la expresión de la distribución subyacente del poder entre los estados participantes.<sup>29</sup> El poder e importancia de una institución internacional proviene solamente del poder que los estados fuertes deciden invertir

---

<sup>26</sup> Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro, y Rios Sandra. “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur.” *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 4, Octubre-Diciembre de 2007.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Cepik, Marco. “Regional Security and Integration in South America: What UNASUR Could Learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization.” *Latin American Studies Association*. XXIX International Congress, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

<sup>29</sup> Mearshiemer, John. “A Realist Reply.” *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, 1995.

para hacerla influyente.<sup>30</sup> Por lo tanto, los resultados de la UNASUR y del Consejo de Seguridad Suramericano van a reflejar únicamente los intereses de Brasil, porque tiene, por mucho, el mayor poder entre los países suramericanos.

Por otro lado, los liberalistas, funcionalistas y neofuncionalistas sostienen que, aunque los estados existen en un ambiente de anarquía, están más preocupados por tener ganancias absolutas y no relativas. Según los escritos de académicos como Robert Keohane, Joseph Nye y John Mearsheimer, los sistemas de interdependencia económica pueden disminuir la posibilidad de conflicto militar.<sup>31</sup> Esta escuela de pensamiento también da importancia a la democracia y la libertad como elementos que previenen la violencia directa.<sup>32</sup>

En términos de organizaciones internacionales, esta corriente opina que los estados invierten en instituciones formales cuando el valor de la institución supera los costos, particularmente aquellos resultantes de la acción unilateral. Las organizaciones internacionales sirven para muchos propósitos, como 1) el suministro de bienes públicos, 2) la coordinación de los servicios de los estados actores, y 3) la creación de un ambiente institucional para formar alianzas y promover los intereses privados de los agentes estatales. Una comprensión adecuada de “los incentivos para cooperar, reducir costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes requiere tomar en consideración la necesidad o el interés por dar respuesta a demandas funcionales concretas.”<sup>33</sup> Desde este punto de vista, la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano fueron creados como una solución "a los problemas de coordinación entre

---

<sup>30</sup> Hurd, Ian. *After Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 2007. Pg. 17.

<sup>31</sup> Baldwin, David. “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics.” *Neorealism and Neoliberalism*. Ed. David Baldwin. New York: Columbia University Press, 1993. Pg. 5.

<sup>32</sup> Para mas información, lea *Perpetual Peace* por Immanuel Kant.

<sup>33</sup> Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro, y Rios Sandra.

los estados [suramericanos].”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Hurd, 18.

## Panorama Histórico de la Cooperación Regional de Seguridad y Defensa

### *Inclinaciones Iniciales*

La idea de crear un sistema de defensa regional apareció primeramente en los propósitos de Don Juan Egaña, un chileno que desarrolló el “Plan de Defensa General de toda la América” en 1810.<sup>35</sup> Egaña hizo un llamado por “el compromiso de todos los gobiernos constituidos, para contribuir con armas, dinero y hombres, en caso de la más ligera intención de ataque de sedición originada en Europa.”<sup>36</sup> Luego, las iniciativas desarrolladas por Simón Bolívar casi llegaron a un sistema de defensa continental. En el Congreso de Panamá en 1826 se presentó el “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” que pretendía establecer un “vinculo confederal en paz y en guerra y [un] pacto perpetuo de amistad firme e inviolable; la defensa común de la soberanía e independencia de las naciones confederadas; el concurso de los contingentes de tropas, víveres y dinero [...] la facultad de oponerse a la invasión del territorio.”<sup>37</sup> Sin embargo, el Tratado sólo fue ratificado por la Gran Colombia, y por la falta de interés y voluntad política de las nacientes repúblicas el intento de Bolívar no prosperó.<sup>38</sup>

### *La Formación de la Defensa Colectiva*

El origen del actual sistema de seguridad hemisférico se encuentra en el “desarrollo, conformación, estructuración y consolidación durante la Segunda Guerra Mundial y los primeros años post conflicto del denominado Sistema de Seguridad Hemisférico.”<sup>39</sup> En los años entre 1936 y 1948, las naciones del continente, incluyendo los EE.UU., tomaron una serie de pasos

---

<sup>35</sup> Griffiths-Spielman, John E. Pg. 105.

<sup>36</sup> Balseiro, José Agustín. *The Americas Look at Each Other*. University of Miami Press, 1969. Pág. 41.

<sup>37</sup> Vieira Posada, Edgar. *La integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010*. Colección Biblioteca del Profesional: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogota, 2004. Pg. 50.

<sup>38</sup> Griffiths-Spielman, John E. Pg. 105.

<sup>39</sup> Ibid. Pg. 111.



para tratar de construir un bloque frente a amenazas exteriores.

La Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz realizada en Buenos Aires en 1936 fue el primer antecedente concreto para materializar un sistema de defensa continental.<sup>40</sup>

La “Convención para la Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz” que provino de la Conferencia afirmaba que ante una amenaza a la paz regional, los Estados

“... se consultarán entre sí para los efectos de procurar y adoptar fórmulas de cooperación pacifista... también procederán las consultas mencionadas para determinar la oportunidad y la medida en que los países signatarios, que así lo deseen, podrán eventualmente cooperar a una acción tendiente al mantenimiento de la paz continental.”<sup>41</sup>

Dos años después, en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos que se reunió en Lima, Perú, se acordó la Declaración de Lima. En este documento los gobiernos de los estados americanos declaraban “su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa... y defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos.”<sup>42</sup>

Luego de la invasión de Polonia por parte de Alemania en septiembre de 1939, los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron tres veces en forma *ad hoc* para reforzar su solidaridad continental. En Panamá entre septiembre y octubre de 1939, acordaron una “Declaración General de Neutralidad,” que afirmó por mínimo la neutralidad de los Estados americanos contra Alemania.<sup>43</sup> En Habana en julio de 1940, luego de la caída de Francia como resultado de la ofensiva alemana, aprobaron la “Declaración XV sobre Asistencia Recíproca y

---

<sup>40</sup> Ibid. Pg. 106.

<sup>41</sup> “Convención para la Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz.” Suscrita en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.OEA.org/juridico/spanish/Tratados/b-14.html>>

<sup>42</sup> “Declaración de Lima.” Sancionado unánimemente en Lima, Perú, en vísperas de la Navidad de 1938. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-009.htm>>

<sup>43</sup> “La Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.” *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Panamá, septiembre-octubre, 1939. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-011.htm>>

Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas,” que establecía que “todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado Americano, será considerado como un acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración.”<sup>44</sup> Esta declaración señaló el principio de la defensa colectiva del hemisférico americano.<sup>45</sup> Después del ataque japonés a Pearl Harbor, los Ministros se reunieron por tercera vez al inicio del año 1942 en Río de Janeiro, donde se estableció la recomendación para la “inmediata reunión en Washington D.C., de una comisión compuesta por técnicos militares y navales a objeto de estudiar y recomendar las medidas necesarias para la defensa del continente.”<sup>46</sup> Esta reunión formó la base para la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) el 30 de marzo de 1942, la cual fue investida solamente con la capacidad de estudiar y proponer recomendaciones, sin posibilidad alguna de implementar sus resoluciones para avanzar en la defensa continental.<sup>47</sup>

Entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, los estados americanos se reunieron otra vez en la ciudad de México para la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz.<sup>48</sup> La “Resolución VIII de la Conferencia,” conocida como la “Acta de Chapultepec,” afirmaba que “la seguridad y solidaridad del Continente se efectúan lo mismo cuando se produce un acto de agresión contra cualquiera de las naciones americanas por parte de un Estado no Americano, como cuando el acto de agresión proviene de un Estado contra otro u otros Estados

---

<sup>44</sup> “Declaración XV sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas.” Firmado en la Conferencia de La Habana, del 21 al 30 de Julio de 1940. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.argentina-ree.com/9/9-014.htm>>

<sup>45</sup> Alberto Merida Galindo, Luis. “Papel de la Junta Interamericana de Defensa en el Contexto Interamericano para el Siglo XXI.” *Colegio Interamericano de Defensa*. 24 de abril, 1997. Pg. 3. Visitado 2 de diciembre, 2010. <[library.jid.org/en/mono36/merida.pdf](http://library.jid.org/en/mono36/merida.pdf)>

<sup>46</sup> Artículo XXXIX del texto final de la Tercera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Río de Janeiro, Brasil desde el 15 al 28 de enero de 1942. Cit. en Griffiths-Spielman, John E. Pg. 107.

<sup>47</sup> Alberto Merida Galindo, Luis. Pg. 4.

<sup>48</sup> Ibid.

Americanos.”<sup>49</sup> Esta afirmación ampliaba la resolución formada en Habana en julio de 1940 para realizar un nivel mas profundo de la defensa colectiva que respondía no sólo a agresores extranjeros sino que proponía también que el peso de la comunidad de Estados Americanos se utilizara contra agresores internos. Además, establecía medidas específicas para enfrentar de forma conjunta actos de agresión por parte de cualquier agresor, como el “rompimiento de relaciones telefónicas, telegráficas, postales o radio telefónicas; interrupción de relaciones financieras, comerciales y/o económicas; [y] uso de la fuerza armada para prevenir o repeler una agresión.”<sup>50</sup>

Durante esta reunión también se recomendó que los gobiernos consideraran la creación de un Organismo Militar Permanente para validar la labor que habían logrado por el JID y fomentar la cooperación entre las fuerzas armadas.<sup>51</sup> Sin embargo, no fue aprobado. Además, la participación de los EE.UU. en la formación de las Naciones Unidas sin incluir a otros países americanos creó tensión. Según Connell-Smith, “los países latinoamericanos resintieron la decisión estadounidense de no consultarlos previamente para la reunión y conferencia de Dumbarton Oaks, en donde se formularon planes provisionales para la organización mundial.”<sup>52</sup> Allí empezó la divergencia de intereses y la asimetría de poderes entre los EE.UU. y el resto de los países latinoamericanos, un problema que siguió impactando negativamente en la legitimidad de sus afirmaciones conjuntas. Mientras la EE.UU. “favorecería las acciones de fuerza para

---

<sup>49</sup> Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. México, 1945. Acta de Chapultepec. Parte VIII. Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana. Cit. en Dallanegra Pedraza, Luis. *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?* Buenos Aires, Edic. del Autor, 1994. Visitado 2 de diciembre, 2010. <[http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Amla/tapausal.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm)>

<sup>50</sup> Ibid. Cit. en Griffiths-Spielman, John E. Pg. 108.

<sup>51</sup> Alberto Merida Galindo, Luis. Pg. 4.

<sup>52</sup> Connell-Smith, Gordon. *The Inter-American System*. Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press. London. Pg. 129. Cit. in Griffiths-Spielman, John E. Pg. 109.

lograr sus objetivos, el resto de los países a través de acuerdos y tratados trataría de restringir dicho poder, para neutralizar dicha influencia.”<sup>53</sup>

Dos años después, los estados americanos se reunieron en el estado de Río de Janeiro, entre agosto y septiembre de 1947, para dar forma a los principios establecidos en el “Acta de Chapultepec” a través del “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR).<sup>54</sup> Luego, en la Novena Conferencia Internacional Americana, que se realizó en Bogotá entre marzo y mayo del 1948, crearon la Organización de Estados Americanos (OEA) y firmaron el “Pacto de Bogota,” que especificó el “marco normativo y los mecanismos operativos para la resolución pacífica de disputas... [y] proveyó de un foro y de un marco institucional para la discusión de las diferencias que pudieran surgir entre éstos.”<sup>55</sup>

#### *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Cooperativa*

La OEA fue creada como una organización política regional “inspirada en los fines similares a los de la Organización de Naciones Unidas,”<sup>56</sup> que representó la culminación institucionalizada de una serie de acuerdos para asegurar la paz continental y la seguridad colectiva. Sin embargo, durante la Guerra Fría, se convirtió en un mecanismo estadounidense para prevenir la expansión del comunismo, y el avance en la seguridad colectiva fue desplazado a un segundo lugar en función del énfasis en las amenazas internas a la seguridad nacional.<sup>57</sup> Fuertemente asociada con las concepciones tradicionales de seguridad estatal, la *doctrina de seguridad nacional* se basaba en la hipótesis de conflicto con los países vecinos y asignaba,

---

<sup>53</sup> Griffiths-Spielman, John E. Pg. 109.

<sup>54</sup> Ibid. Pg. 110.

<sup>55</sup> Serbin, Andrés. “OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.” *Documentos CRIES*. Buenos Aires, enero, 2010. Pg. 19.

<sup>56</sup> Alberto Merida Galindo, Luis. Pg. 5.

<sup>57</sup> Serbin, Andrés. Pg. 19

particularmente en el marco de regímenes autoritarios, “un rol a las fuerzas armadas de cada país en la represión interna.”<sup>58</sup> Según Velásquez, la región “viene de un esquema unipolar y una arquitectura de seguridad... subordinada totalmente a USA y basada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los tratados bilaterales de cooperación militar.”<sup>59</sup>

En este contexto, la OEA y los acuerdos de seguridad colectiva firmados inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial no pudieron prevenir las intervenciones u operaciones coercitivas de los EE.UU. en varios países en América Latina. Tanto el Tratado de Río como la OEA fueron ampliamente ignorados cada vez que EE.UU. se embarcó en una intervención unilateral en América Latina, lo cual fue muy recurrente durante la Guerra Fría.<sup>60</sup> Fue incapaz de impedir las operaciones de los EE.UU. contra Cuba, en Nicaragua, y en Chile, así como tampoco pudo detener la guerra entre Argentina y el Reino Unido en 1982, ni la invasión norteamericana de Granada en 1983, ni la de Panamá en 1989.<sup>61</sup> Por lo tanto, la OEA no logró establecer su legitimidad como una institución de integración en materia de defensa y seguridad cooperativa.

Con el fuerte énfasis en seguridad nacional promovido por los EE.UU., casi todos los países latinoamericanos tuvieron hipótesis de conflicto con sus países vecinos.<sup>62</sup> Sin embargo, ese patrón de conflicto comienza a cambiar efectivamente durante los últimos años de los

---

<sup>58</sup> Serbin, Andrés. Pg. 13.

<sup>59</sup> Velásquez, Alejo. “Latinoamérica: cambio el escenario de seguridad regional.” *UN Periódico Impreso* No. 133. 9 de mayo, 2010. Visitado 4 de diciembre, 2010. <<http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/latinoamerica-cambia-el-escenario-de-seguridad-regional/>>

<sup>60</sup> Bertazzo, Juliana. “New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy.” *Security and Defense Studies Review*. Spring-Summer Issue 2010. Pg. 96.

<sup>61</sup> Baranyi, Stephen. “Las Instituciones Interamericanas y la Prevención de Conflictos.” *FOCAL*. Marzo, 2005. Pg. 4. Visitado 4 de diciembre, 2010. <[www.revistafuturos.info/download/.../FOCALprevencionconflictos.pdf](http://www.revistafuturos.info/download/.../FOCALprevencionconflictos.pdf)>

<sup>62</sup> Mendoza, Cecilia. Coordinadora Nacional Alterna y Delegada de Argentina para UNASUR. Entrevista hecho por William Heegaard. 1 de diciembre, 2010. Para leer la entrevista entera, mira el Anexo.

gobiernos dictatoriales y este cambio se acentúa en la etapa de redemocratización.<sup>63</sup> Los países de Brasil, Argentina, Chile y Perú tomaron pasos claves para generar la confianza entre sus fuerzas armadas y formar la base para un futuro de integración regional en materia de defensa y seguridad. Esas medidas han reflejado el camino a la *seguridad cooperativa*: “la búsqueda de reducción de posibilidades y alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger sus seguridad conjunta.”<sup>64</sup>

Después de casi un siglo de disputa sobre sus fronteras, Argentina y Chile estuvieron cerca de entrar en guerra el 22 de diciembre de 1978, por reclamos opuestos con relación al Canal de Beagle. Argentina iba a atacar a las 22 horas por vía marítima, mientras, en el lado chileno, esperaba la flota con la orden de interceptar la fuerza invasora. Sin embargo, el Papa Juan Pablo II llamó a las partes a no invadir.<sup>65</sup> El esfuerzo del siguiente proceso de mediación se plasmó en el “Tratado de Paz y Amistad de 1984,” que:

se constituyó en la piedra fundamental del proceso de integración entre Argentina y Chile, por cuanto dio forma a una solución consistente y sustentable a los problemas fronterizos suscitados en la zona austral, en los aspectos territoriales y marítimos, y proyectó a futuro las relaciones bilaterales por medio de la creación de mecanismos de conciliación y arbitraje.<sup>66</sup>

Para asegurar el desarrollo de confianza mutua entre ambos países, la Aérea Naval Austral de Argentina y la Tercera Zona de Chile realizaron varias reuniones, donde se cambió

---

<sup>63</sup> Teixeira, Augusto. “Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?” *Íconos*. Septiembre, 2010. Pg. 48.

<sup>64</sup> Domínguez, Jorge. “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría.” Ed. Domínguez, Jorge. *Seguridad internacional, paz, y democracia en el Cono Sur*. Santiago de Chile: Glasco/Interamerican Dialogue, Woodrow Wilson Center. Pg. 26. Cit. en Serbin, Andrés. “OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.” *Documentos CRIES*. Buenos Aires, enero, 2010. Pg. 13.

<sup>65</sup> Faundes, Cristián. “La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua.” *Academia de Guerra del Ejército de Chile*. Diciembre, 2009. Pg. 57.

<sup>66</sup> Ibid.

información sobre unidades navales y se realizó ejercicios conjuntos en el Canal de Beagle.<sup>67</sup>

Además de trabajar en tareas de salvamento y asistencia a embarcaciones menores, Chile y Argentina también establecieron un sistema de comunicación entre sus Fuerzas Aéreas, en Río Gallegos y Punta Arenas, para el control de tránsito aéreo.<sup>68</sup>

Esta cooperación inicial ha evolucionado a una relación profunda en el ámbito de defensa y seguridad. En 1991 los ministros de Defensa de Chile y Argentina empezaron a ejecutar reuniones anuales para tratar materias militares de interés común, y en 1996 se realizó la primera reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG).<sup>69</sup> En 1997 crearon el Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores Conjuntos y se iniciaron las reuniones del mecanismo 2+2 de cancilleres y ministros de Defensa de Chile y Argentina.<sup>70</sup> Mas recientemente, en 2007, el Estado Mayor Conjunto Combinado, una fuerza de paz conjunta que se conoce como “Cruz del Sur”, se encuentra en pleno funcionamiento.<sup>71</sup> El caso de Argentina y Chile refleja una transición profunda desde la doctrina de seguridad nacional a la seguridad cooperativa.

Brasil y Argentina también lograron importantes pasos que crearon el ámbito para la formación del CDS. Con la reconstrucción de la democracia en ambos países, Brasil y Argentina construyeron una confianza mutua fuerte a partir de la apertura recíproca de los programas nucleares, que “hizo posible superar progresivamente la lógica de la rivalidad por la

---

<sup>67</sup> Caro, Isaac. “Medidas de confianza mutua en sudamérica” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. FLACSO-Chile, Vol. IX, N°2. 1994. Visitado 4 de diciembre, 2010. <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411a321c666ee.pdf>>

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Faundes, Cristián. Pg. 59.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid. Pg. 62.

lógica de la amistad y de la integración.”<sup>72</sup> Comenzando con el “Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Brasil y Argentina” en 1980, ambos países han realizado una serie de acuerdos bilaterales para “deseguritizar” la agenda nuclear en la región. A partir de la “Declaración de Iguazú,” suscrita en noviembre de 1985, los presidentes de Argentina y Brasil formaron la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear,” que reiteró su compromiso de desarrollar la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, y acordó permitir la inspección de las instalaciones de sus respectivos programas nucleares.<sup>73</sup>

Más recientemente, en 1991, los presidentes Collor y Menem se reunieron en Guadalajara para redactar el “Acuerdo Bilateral Argentino-Brasileño sobre Energía Nuclear,” el cual “prohíbe la producción de misiles con ojiva nuclear, así como la posesión, manufactura, producción o adquisición de armas nucleares.”<sup>74</sup> El acuerdo también establece un Sistema Conjunto de Cuenta y Control de Armas Nucleares (SCCC) y crea la Agencia Brasileño-Argentina para la Cuenta y Control de Materiales Nucleares (ABACC) para supervisar las plantas de enriquecimiento de uranio de ambos países. Los convenios entre Argentina y Brasil han logrado un alto nivel de confianza mutua y formaron la base para la cooperación militar entre ambos países.

La tercera relación bilateral que se ha fortalecido mucho durante la Guerra Fría y la etapa de redemocratización es aquella entre Chile y Perú. A partir de la “Declaración de Ayacucho” de 1974, donde los países de Perú, Bolivia, Panamá, Venezuela, Colombia, Argentina, Ecuador y Chile afirmaban que “sólo unidos los países latinoamericanos cumplirán plenamente la misión que les corresponde dentro de la comunidad internacional, contribuyendo así a la paz y seguridad

---

<sup>72</sup> Cordeiro, Enio. “Brasil y Argentina: socios en el camino de la integración.” *Embajada del Brasil en Buenos Aires*. Visitado 4 de diciembre, 2010. <<http://www.brasil.org.ar/brasil-y-argentina-en-el-camino-de-la-integracion-articulo-del-embajador-cordeiro-castellano/>>

<sup>73</sup> Caro, Isaac.

<sup>74</sup> Ibid.



en el mundo,”<sup>75</sup> los altos mandos militares de Chile y Perú empezaron a concertar acuerdos para limitar los gastos militares y desarrollar una concepción común de seguridad. El 27 de mayo de 1976, las Fuerzas Armadas de Chile, Perú y Bolivia firmaron el Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad,” que expresa la igualdad soberana, inviolabilidad territorial, no intervención, abstención del uso de fuerza, solución pacífica de controversias, y promueve “un intercambio de información y reuniones de consulta entre los representantes de los institutos armados.”<sup>76</sup> En noviembre de 1985, iniciaron en la práctica un proceso de consultas que condujera a una limitación de gastos y fomento de la confianza mutua. Hasta 1996, los altos mandos de las fuerzas armadas de Perú y Chile han tenido 11 rondas de conversación,<sup>77</sup> y en el marco de la sexta, en agosto de 1991, “se acordó un intercambio militar en cursos, cruceros de instrucciones, efemérides históricas y otras actividades profesionales.”<sup>78</sup>

Además de otros, esos pasos bilaterales han formado la base para construir una organización multilateral de seguridad cooperativa que funciona afuera de la influencia directa de los EE.UU. En la década del noventa, esos acuerdos se expandieron a un marco regional complejo, que incluía las iniciativas de seguridad de las organizaciones subregionales Comunidad Andina, MERCOSUR, y numerosas rondas de conversación entre los altos mandos de los países suramericanos.

Después de la Guerra Fría surgió una nueva esperanza latinoamericana de que la

---

<sup>75</sup> “Declaración de Ayacucho.” Firmada en Lima, Perú, el 9 de diciembre de 1974, por los Presidentes de Perú, Bolivia, Panamá y Venezuela y representantes de Colombia, Argentina, Ecuador y Chile. Cit. en *Nueva Sociedad* No. 17 Marzo-Abril 1975. Pg. 96-98. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.nuso.org/upload/articulos/163\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/163_1.pdf)>

<sup>76</sup> Caro, Isaac.

<sup>77</sup> Velit Granda, Juan A. “Medidas de confianza, una vocación peruana.” Velit Granda, Juan A. ed. *Perú y la Seguridad Internacional*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Wilson Center. 1999. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=34023](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=34023)>

<sup>78</sup> Caro, Isaac.

OEA pudiera organizarse como una institución hemisférica con potencial para solucionar los problemas sistémicos del continente.<sup>79</sup> En 1991, los miembros estados de la OEA se reunieron en Santiago, Chile, para discutir el “nuevo orden mundial” y un sistema interamericano rejuvenecido.<sup>80</sup> La Comisión de Seguridad Hemisférica, creada en 1992, estaba dirigida a “renovar los acuerdos y normas de la seguridad regional en un entorno internacional en transformación, incluyendo el intercambio de información sobre diferentes temas militares, sobre presupuestos militares y sobre la anticipación de ejercicios militares.”<sup>81</sup> El logro más significativo del CSH fue la introducción de la *seguridad multidimensional*, que amplió la tradicional definición de defensa nacional para incorporar amenazas más sistémicas como la pobreza, tráfico de drogas, desastres naturales, y la degradación del medio ambiente.<sup>82</sup> Aunque ayudó la introducción de ciertos temas de los derechos humanos, también ha tenido el efecto de “seguritizar” casi cualquier cuestión de desarrollo, lo cual es muy evidente actualmente en Colombia con el problema del narcotráfico. Sin embargo, después de los ataques terroristas del 11/9, EE.UU. cambió sus prioridades y volvió a poner énfasis en la seguridad nacional y la democracia. Esta transformación creó problemas graves para la unidad y cooperación dentro de la OEA, donde la lucha contra el terrorismo no refleja una prioridad alta y uniforme para todos sus miembros.<sup>83</sup> Como consecuencia, nuevos espacios para cooperación regional y subregional han aparecido.

### *Elementos del Ámbito Reciente*

En la última década se han visto algunos cambios significativos del ámbito regional de

---

<sup>79</sup> Bertazzo, Juliana. Pg. 96.

<sup>80</sup> Ibid. Pg. 97.

<sup>81</sup> Serbin, Andrés. “OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.” Pg. 22.

<sup>82</sup> Bertazzo, Juliana. Pg. 97.

<sup>83</sup> Ibid.

cooperación en materia de seguridad y defensa. Suramérica se ha desarrollado como una zona libre de armas nucleares y una de las regiones más desmilitarizadas en el mundo, hecho causado en parte por el largo embargo a las ventas de armas avanzadas a América Latina que impuso el presidente estadounidense Jimmy Carter. Sin embargo, la región ha reconstruido rápidamente su arsenal desde que el presidente Bill Clinton levantó la prohibición, y especialmente desde que la guerra civil en Colombia fue incluida en el marco de la “Guerra contra el Terror,” dirigida por el presidente George Bush.<sup>84</sup> Dentro de este contexto, la transformación más visible del escenario geopolítico es el reemplazo progresivo de la influencia estadounidense con el surgimiento de Brasil como poder regional y mundial.<sup>85</sup>

La respuesta de los EE.UU. a los ataques terroristas de 11/9 señaló una nueva etapa para las relaciones hemisféricas y el futuro de cooperación continental en materia de defensa y seguridad. Por un lado, significó la participación fuerte de los EE.UU. en Colombia. Con el “Plan Colombia,” una iniciativa propuesta por el presidente Andrés Pastrana Arango a fines de la década noventa, Colombia combinó sus problemas de narcotráfico e insurgencia paramilitar bajo el nombre “terrorismo,” y empezó una relación con Estados Unidos en la cual, unilateralmente, este último país proveía de ayuda militar al primero.<sup>86</sup> Esta cooperación ha sido muy polémica, hecho evidenciado por la Cumbre Extraordinaria en Bariloche en el verano de 2009.

Más allá de su participación con Colombia, los EE.UU. han hecho poco intentos de fortalecer un sistema de cooperación en materia de defensa y seguridad. El unilateralismo de la

---

<sup>84</sup> Ibid. Pg. 91.

<sup>85</sup> Scheetz, Thomas. Universidad Nacional de Quilmes. Profesor de la Economía de Defensa. Entrevista hecho por William Heegaard. 18 de noviembre, 2010. Para leer la entrevista entera, mira el Anexo.

<sup>86</sup> Bertazzo, Juliana. Pg. 97.

administración del ex presidente de los EE.UU. George W. Bush generó reacciones negativas en la región. Los países de América Latina y el Caribe - con pocas excepciones significativas - condenaron la invasión a Irak porque no se basaba en el derecho internacional.<sup>87</sup> Esta situación se ha agravado por la pérdida de la región como signifiicante estratégico para los Estados Unidos después de la Guerra Fría; la política exterior del país se concentra cada vez más en otras áreas del mundo.<sup>88</sup> La "negligencia benigna" por parte de los Estados Unidos ha provocado un volcarse sobre sí misma por parte de América del Sur. Según Thomas Scheetz, "lo que era la Doctrina Monroe, y su institucionalización a través de la OEA, ya está cayendo por peso propio, por no responder abiertamente a los intereses de la región."<sup>89</sup>

Al mismo tiempo, Brasil ha empezado a asumir su papel de liderazgo regional. Si bien Brasil había jugado un papel importante en el proceso de integración económica, desde el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso hasta el mandato presidencial de Lula da Silva, el país ha empezado a ejercer un importante papel de mediación política que incluye funciones de prevención de conflictos y "apaga fuegos" políticos en América Latina, así como "la resolución pacífica del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú en 1995 y la mediación en las sucesivas crisis políticas en Bolivia y Paraguay, y también el papel de moderación que ejerce Brasil frente a Venezuela, recientemente ingresado en el MERCOSUR."<sup>90</sup> En 2000, el presidente Fernando Henrique Cardoso convocó la primera Reunión de Presidentes de América del Sur (RPAS), que estableció la necesidad de "avanzar en el entendimiento y la armonía, la consolidación

---

<sup>87</sup> Serbin, Andrés. "Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy?" Pg. 8.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Scheetz, Thomas.

<sup>90</sup> Gratius, Susanne. "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?" *FRIDE*. Abril de 2007. Visitado 5 de diciembre, 2010. Pg. 1. <[www.fride.org/descarga/WP35\\_BraAmer\\_ESP\\_abr07.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_ESP_abr07.pdf)>

de las instituciones democráticas, el respeto a la democracia representativa así como a sus procedimientos.”<sup>91</sup> Esta reunión fue la primera de una serie de cumbres que produjeron la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), el antecedente directo a la UNASUR.<sup>92</sup>

Durante la presidencia de Lula, Brasil empezó a jugar un papel más directo en cuestiones de defensa y seguridad en la región. En 2004, Brasil asumió el liderazgo militar de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), el único país de las Américas que es considerado como un Estado fallido.<sup>93</sup> En la “Declaración de Bogotá” del 14 de julio de 2006 y como resultado de la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones, se consideró “necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país.”<sup>94</sup>

Al mismo tiempo, Lula ha incorporado en su agenda nacional de defensa la integración y cooperación entre las naciones de América de Sur. En la “Agenda para el Futuro de Brasil” puede advertirse, entre los 50 temas estratégicos determinados, el “fortalecimiento de la capacidad de defensa, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de

---

<sup>91</sup> Álvarez Valdés, Rodrigo. “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional.” *Serie Documentos Electrónicos No. 6*. FLASCO. Octubre, 2009. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.comunidadandina.org/.../unasur\\_rodrigo\\_alvarez\(flacso\).pdf](http://www.comunidadandina.org/.../unasur_rodrigo_alvarez(flacso).pdf)>

<sup>92</sup> Crisóstomo del Pedregal, Carlos. “UNASUR y la Proyección del Consejo de Seguridad Suramericano.” *UNISCI Discussion Papers*, No. 21. Octubre 2009. Pg. 64. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0909330062A.PDF](http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0909330062A.PDF)>

<sup>93</sup> Gratiús, Susanne. Pg. 1.

<sup>94</sup> “Declaración de Bogotá.” *I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones*. Bogotá, Columbia. 14 de julio de 2006. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf)>

su territorio y respaldar negociaciones del ámbito internacional.”<sup>95</sup> En su segundo mandato, el presidente Lula “cambió radicalmente su actitud, al atribuir al Ministerio de Defensa una importancia hasta entonces inusitada, al determinar el planeamiento de inversiones en equipamiento militar, y más notablemente al proponer la constitución del Consejo Suramericano de Defensa.”<sup>96</sup>

Fuertemente vinculado a la propuesta brasileña para el Consejo, uno de los objetivos principales del programa del gobierno de Lula en materia exterior era conseguir un asiento permanente en un Consejo de Seguridad ampliado.<sup>97</sup> En este contexto, la propuesta del Consejo de Defensa formulada por Brasil es ejemplo de su liderazgo ambivalente que “oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto suramericano (interés colectivo).”<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> “Agenda para o Futuro do Brasil.” Cadernos NAE No. 20 Especial, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, NAE, Brasília, mayo de 2007. Cit. en: Ugarte, José Manuel. “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas.”

<sup>96</sup> Oliveira, Eliézer Rizzo. “Defensa nacional: actores y política” en Donadio, Marcela (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Ser en el 2000). Cit. en: Moreira, Angela. “Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una Integración Regional en Defensa.” *RESDAL*. Diciembre, 2008.

<sup>97</sup> Gratiús, Susanne. Pg. 14.

<sup>98</sup> Gratiús, Susanne. “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano.” *Programa de Paz y Seguridad, FRIDE*. Abril, 2008. Pg. 3. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.fride.org/descarga/COM\\_OTAN\\_Sudamericana\\_ES\\_abr08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_OTAN_Sudamericana_ES_abr08.pdf)>

### El Consejo de Defensa Suramericano: Una Nueva Oportunidad

#### *Creación y Desarrollo*

Cuando Brasil tiró primeramente la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano, la tiró prácticamente a la prensa.<sup>99</sup> Pese al esfuerzo desplegado por su principal impulsor, reflejado, entre otros aspectos, en la paciente y casi maratónica gira realizada por su ministro de Defensa Nelson Jobim por quince países suramericanos entre el 15 de abril y el 19 de mayo de 2008, el nacimiento no pudo lograrse durante la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones de Brasilia, el 23 de mayo de 2008, en la que nació la UNASUR.<sup>100</sup> De los veintiún “Objetivos Específicos” del Tratado Constitutivo de la UNASUR, sólo tres estaban vinculados a las cuestiones de seguridad y defensa:

- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana;<sup>101</sup>

En vez de establecer un Consejo formal, las naciones decidieron conformar un grupo de trabajo para estudiar la iniciativa, recoger los puntos de vista de los diversos países e informar acerca de los encuentros.<sup>102</sup> Entre julio y septiembre de 2008, el grupo de trabajo se reunió cuatro veces en Santiago, Chile, para discutir la estructura del CDS y negociar su estatuto. El 30 de octubre, el grupo de trabajo envió a todas las delegaciones una propuesta del documento

---

<sup>99</sup> Comini, Nicolás.

<sup>100</sup> Ugarte, José Manuel. “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas.”

<sup>101</sup> “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Artículo 3.” Suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/160-tratado-constitutivo-de-la-unasur>>

<sup>102</sup> Comini, Nicolás.

final.<sup>103</sup>

El 11 de diciembre de 2008, los jefes y jefas de estados suramericanos se reunieron en la III Reunión Ordinaria de la UNASUR y certificaron el “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.”<sup>104</sup> La “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano” fue aprobada el 16 de diciembre en Salvador de Bahía, Brasil, en una Reunión Extraordinaria de la UNASUR.<sup>105</sup> Con este acuerdo, el Consejo empezó a existir como institución formal de la UNASUR.

Lo primero que hizo el CDS fue desarrollar su plan de acción para el año de 2009. Los días 28 y 29 de enero de 2009, los Viceministros de Defensa realizaron su primera reunión para redactar el Plan.<sup>106</sup> Ratificado el 10 de marzo en Santiago, Chile, por los Ministerios de Defensa de los países miembros, el “Plan de Acción 2009-2010” desarrollaba tareas específicas para el Consejo en torno a cuatro ejes: (1) Políticas de Defensa; (2) Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; (3) Industria y Tecnología de la Defensa; y (4) Formación y Capacitación. Las medidas constituyen “una agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de la identidad suramericana de defensa,” pero al mismo tiempo se daban trabajos específicos con fechas de vencimiento a cada país miembro.<sup>107</sup> Según Ugarte, los aspectos que podrían considerarse más concretos del Plan de Acción fueron los de identificar los factores de riesgo y amenazas que pudieran afectar la paz regional y mundial, la creación de un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre

---

<sup>103</sup> “Consejo de Defensa Suramericano UNASUR: Crónica de su Gestación.” *Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Julio de 2009. Pg. 69. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf](http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf)>

<sup>104</sup> Ibid. Pg. 167.

<sup>105</sup> Ibid. Pg. 165.

<sup>106</sup> Ibid. Pg. 173.

<sup>107</sup> Ugarte, José Manuel. “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas.”



defensa, y, sobre todo, la cooperación en materia de industria y tecnología de la defensa.<sup>108</sup>

El 28 de agosto de 2009, los jefes y jefas de los estados suramericanos se reunieron en una Cumbre Extraordinaria en Bariloche para dar una respuesta común al aporte y cooperación estadounidense en las bases militares colombianas. Como parte de su resolución, dieron instrucciones a los Ministros de Defensa de diseñar, junto con los Ministros de Relaciones Exteriores, algunas medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, que incluían “mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con países de la región y extrarregionales.”<sup>109</sup> En las siguientes reuniones efectuadas en Quito, el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR,

mantuvieron largas e intensas discusiones acerca de lo que debía constituir un mecanismo de confianza que respondiera a las particularidades de la región; hubo acuerdos y discrepancias, pero sobre todo, una discusión franca que permitió enriquecer el documento y adoptar medidas y acciones concretas que privilegiaron la transparencia, el diálogo y la cooperación.<sup>110</sup>

En la “Declaración de Guayaquil” realizada en la II Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano el 7 de mayo de 2010, los Ministros y Ministras de Defensa resolvieron, de forma unánime, adoptar un conjunto de medidas de fomento y construcción de la confianza a nivel regional que no registraba precedentes en la historia de aquellos estados: los “Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad.”<sup>111</sup> Específicamente, estas medidas incluyen: (1) intercambio de información y transparencia; (2)

---

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> “Reunion Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.” Bariloche, Argentina. 28 de agosto, 2009.

<sup>110</sup> “Confianza y Seguridad en América del Sur.” *Consejo de Defensa Suramericano*. Quito, octubre, 2010. Pg. 62. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/press/publications>>

<sup>111</sup> Ibid. 12.

actividades intra y extrarregionales; (3) medidas en el ámbito de la seguridad; (4) garantías; y (5) cumplimiento y verificación.<sup>112</sup> Estos procedimientos se reflejan claramente como productos de los acuerdos bilaterales ya hechos entre Brasil, Chile, Perú, y Argentina.

En la misma reunión, la Ministra y los Ministros de Defensa también aprobaron el “Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa,” como “instancia para la generación de conocimiento y difusión del pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad.”<sup>113</sup> El CEED estará localizado en Buenos Aires, y tiene como metas (1) contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, y (2) promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.<sup>114</sup> La creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa representa una de las primeras iniciativas para formar una institución físico y durable del CDS y UNASUR. Como señalo Nicolás Comini:

La idea del Centro era crear un espacio permanente, donde por un lado fomentar las relaciones civil-militares, y por otro lado promover el desarrollo de una identidad regional de defensa a través de la producción de conocimiento sobre cuáles son las amenazas y las oportunidades que tienen los suramericanos, entre todos. En definitiva, la meta es encontrar un lugar donde podamos trabajar conjuntamente, y justamente empezar a pensar para la región desde la región.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> “Procedimientos de Aplicación de la Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad.” Cit. en: “Confianza y Seguridad en América del Sur.” *Consejo de Defensa Suramericano*. Quito, octubre, 2010. Pg. 62. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/press/publications>> Pg. 67.

<sup>113</sup> “Declaración de Guayaquil.” Realizado en la II Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano. 7 de mayo de 2010. Cit. en: “Confianza y Seguridad en América del Sur.” *Consejo de Defensa Suramericano*. Quito, octubre, 2010. Pg. 113. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/press/publications>>

<sup>114</sup> “Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano.” 4 de mayo, 2010. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official-documents/57-espanol/256-estatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano>>

<sup>115</sup> Comini, Nicolás.

Entre el 14 y el 15 de julio de 2010, se reunieron en Quito, Ecuador, los Viceministros de Defensa de la región para diseñar un nuevo “Plan de Acción de 2010-2011,” para que el CDS pueda construir sobre los logros del año pasado. Siguiendo los cuatro ejes que forman el “Plan de Acción 2009-2010,” los próximos pasos incluyen desarrollar la metodología de medición de gastos de defensa, realizar ejercicios combinados regionales sobre operaciones de mantenimiento de la paz y sobre desastres naturales, gestionar la consolidación del diagnóstico de la industria y la tecnología de la defensa de los países miembro, y elaborar una propuesta de un programa suramericano de formación en Defensa, dirigido a civiles representantes de los estados miembros del Consejo de Defensa Suramericano.<sup>116</sup> Más recientemente, en la reunión ordinaria de los Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores celebrada en Georgetown, Guyana, el 25 de noviembre de 2010, resolvieron aprobar el conjunto de los “Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”, ya aprobados por los Ministros de Defensa. Al mismo tiempo, los jefes y jefas de estado expresaron su satisfacción por la labor desempeñada por el CDS en la aprobación de los procedimientos, y saludaron la aprobación del “Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.”<sup>117</sup>

#### *La Eficiencia del CDS contra Amenazas Actuales*

Los pasos que ha logrado el CDS en los últimos años han reflejado un nuevo nivel de coordinación y cooperación entre los estados suramericanos en materia de defensa. Sus éxitos han ayudado a dismantelar los resabios de hipótesis de conflicto del siglo XX y generar la

---

<sup>116</sup> Todos los puntos del Plan de Acción 2010-2011 se puede encontrar en el sitio web del Consejo de Defensa Suramericano. <<http://www.cdsunasur.org/en/action-plan/action-plan-2010-2011>>

<sup>117</sup> “Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas.” *IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR*. Georgetown, Guyana. 26 de diciembre, 2010. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official-documents/57-espanol>>

confianza entre las fuerzas armadas de los distintos países. Si bien todavía existe el riesgo de conflicto con terceras potencias, mostrado por la proyección que ha hecho Gran Bretaña respecto de las Malvinas a partir de 2007,<sup>118</sup> las amenazas actuales más graves no se constituyen en países formales. El último gran conflicto entre dos naciones en la región fue la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido en 1982.<sup>119</sup> Desde la confrontación bélica entre Ecuador y Perú, no se han producido conflictos entre estados que puedan derivar en confrontaciones armadas.<sup>120</sup> El más reciente, entre Ecuador y Colombia en 2008, fue el resultado de problemas seguridad interna colombiana que se extendieron más allá de sus fronteras, y provocaron un conflicto estatal.

Por lo tanto, las amenazas más graves a la seguridad regional no son el trabajo de los actores estatales o nacionales claramente identificables, sino el de los actores transnacionales. Los países suramericanos enfrentan importantes amenazas internas relacionadas con el narcotráfico y la violencia localizada en áreas urbanas y rurales.

La región ha sido clasificada como la segunda más violenta del mundo, debido a las tasas del aumento de la delincuencia a mediados de 1990.<sup>121</sup> Brasil y Venezuela tienen índices de criminalidad tres veces superiores a la media mundial, ya que presentan altos niveles de violencia relacionada con el crimen de la calle, el tráfico de drogas, los enfrentamientos sociales y la delincuencia organizada.<sup>122</sup> A su vez, Bolivia, Colombia y Perú proveen aproximadamente el 90% de la producción mundial de coca y cocaína.<sup>123</sup> En las últimas dos décadas, la violencia

---

<sup>118</sup> Scheetz, Thomas.

<sup>119</sup> Bertazzo, Juliana. Pg. 98.

<sup>120</sup> Serbin, Andrés. "OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina." Pg. 1.

<sup>121</sup> Cepik, Marco. Pg. 3.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Costa Vaz, Alcides y Jacome, Francine. "El Consejo de Defensa Suramericana: Retos para la Cooperación en Seguridad y Defensa en Suramérica." Policy Paper 26. *Friedrich Ebert Stiftung*. Febrero de 2009. Pg. 3.

ha sido la causa principal de muerte entre los latinoamericanos de entre 15 y 44 años.<sup>124</sup> La violencia en ciertos países también ha causado inseguridades profundas para sus vecinos: el flujo de refugiados hacia el sur a través de la frontera entre Colombia y Ecuador ha generado un reto permanente para el gobierno ecuatoriano y ha contribuido significativamente a las tensiones diplomáticas.<sup>125</sup>

La incapacidad para tratar con las actuales amenazas a la seguridad interna se amplifica por la persistencia de problemas que son comunes a los países en desarrollo, como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.<sup>126</sup> Además, implica la falta de un estado de derecho con una justicia que funcione, y una escasa capacidad de respuesta institucional a responder a la corrupción, la debilidad gubernamental y la fragmentación de los partidos.<sup>127</sup> En este sentido, las amenazas a la paz por la emergencia, irrupción y desencadenamiento de conflictos violentos que puedan devenir en conflictos armados están asociadas fundamentalmente a la violencia estructural inherente a estas sociedades, exacerbada por el “impacto de procesos transnacionales y por la radicalización política de las polarizaciones sociales, frente a un Estado débil y poco responsivo, más que por las disputas o confrontaciones entre Estados.”<sup>128</sup>

Estas amenazas exigen políticas transnacionales y estrategias que sólo pueden ser coordinadas por las organizaciones y los foros multilaterales. Sin embargo, el CDS no ha mostrado la capacidad para desarrollar consensos sobre estas cuestiones.

La razón más importante para la imposibilidad de discutir los temas de seguridad multidimensional viene de las diferencias en las percepciones internas y legislativas de los

---

<sup>124</sup> Ibid. Pg. 8.

<sup>125</sup> Chipman, John and Smith, James Lockhart. Pg. 84.

<sup>126</sup> Cepik, Marco. Pg. 3.

<sup>127</sup> Scheetz, Thomas.

<sup>128</sup> Serbin, Andrés. “OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.” Pg. 8.

estados miembros sobre la defensa.<sup>129</sup> Lo que es considerado como defensa para Argentina, Chile o Uruguay está lejos de ser defensa para Venezuela, Ecuador, Colombia o Brasil. En Argentina, la Ley de Defensa separa rígidamente lo que es defensa de seguridad interior.<sup>130</sup> La defensa está enfocada en evitar una intervención o una amenaza de un agresor externo militar estatal. Por razones de su histórica opresión estatal durante el periodo de la dictadura, legislativamente las fuerzas militares no pueden cumplir funciones de seguridad ni dentro ni fuera del país.<sup>131</sup> Por eso, todos los temas de seguridad – narcotráfico y las diversas aristas que llevan a tener crimen organizado – son cuestiones de la policía, de fuerzas intermedias y de la gendarmería, pero no del ejército.

En comparación, la concepción de defensa de los países de Venezuela, Ecuador, Colombia y Brasil no hace la distinción entre los problemas de seguridad y la participación de las fuerzas armadas. En Venezuela, la idea de seguridad integral incluye un papel fuerte por parte de las fuerzas armadas.<sup>132</sup> Además, la Revolución Bolivariana, tanto en Venezuela como en otras partes de Suramérica, ha involucrado el uso progresivo de milicia irregular, que ha apoyado al gobierno con fuerza violenta y que ha ejecutado funciones no oficiales de la policía y del sistema de inteligencia.<sup>133</sup> En octubre de 2009, Chávez celebró la legislación de grupos paramilitares, principalmente por la defensa contra amenazas externas, con la declaración “ahora seremos militares todos.”<sup>134</sup> En Ecuador, el presidente Correa ha anunciado la formación de “brigadas

---

<sup>129</sup> Comini, Nicolás; Mendoza, Cecilia.

<sup>130</sup> Comini, Nicolás.

<sup>131</sup> Mendoza, Cecilia.

<sup>132</sup> Comini, Nicolás.

<sup>133</sup> Chipman, John and Smith, James Lockhart. Pg. 81.

<sup>134</sup> “Chavez legaliza a milicias armadas bajo su control. *Clarín (Argentina)*. 24 de octubre, 2009. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.clarin.com/diario/2009/10/24/um/m-02025930.htm>> Cit. en: Chipman, John and Smith, James Lockhart. Pg. 81.

barriales civiles” para defender “la revolución ciudadana.”<sup>135</sup> En Colombia, con ayuda estadounidense, el gobierno ha militarizado a su policía en su lucha contra el narcotráfico.<sup>136</sup> Más recientemente, Brasil ha empezado una iniciativa conjunta entre su policía y sus fusileros navales para ocupar las favelas Rocinha y Vidigal, fortalezas del narcotráfico.<sup>137</sup>

La diferencia en la percepción de defensa y seguridad entre los estados miembros impide a los Ministros de Defensa adentro del CDS tomar pasos concretos para formar resoluciones sobre las amenazas más estructurales y multidimensionales que se encuentran actualmente en la región. Como todos los organismos de UNASUR, el CDS toma cualquier decisión por consenso: un acuerdo sólo está aprobado si todos decidieron apoyarlo. Aunque el mecanismo del consenso ha generado una gran unidad de criterio a partir de negociaciones, cuando todos tienen legislaciones distintas y amenazas diferentes, los Ministros de Defensa pueden discutir sólo aquellas cuestiones específicas que tengan en común. Por lo tanto, durante las reuniones del CDS se trata de no hablar de amenazas transnacionales, aunque esta cuestión sea más grave, porque eso rompe con lo que se hace en el Consejo. Como explica Nicolás Comini, “justamente se trata de no hablar de la seguridad interna o amenazas transnacionales porque eso hace que no se llegue a ningún acuerdo. Eso muestra la fragilidad de la capacidad institucional del Consejo, en términos de lo que enfrenta.”<sup>138</sup>

Aunque la claridad de las competencias del Consejo, dedicado a la defensa en el

---

<sup>135</sup> “‘Defensa’ a revolución es antigua.” *El Universo (Ecuador)*. 16 de agosto del 2009. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.eluniverso.com/2009/08/16/1/1355/40D59652C63D49AB9F2A4FE1C7E257D6.html>> Cit. en: Chipman, John and Smith, James Lockhart. Pg. 81.

<sup>136</sup> Bertazzo, Juliana. Pg. 97.

**137**

“Brasil: las fuerzas armadas están listas para entrar a la favela más grande de Río.” *Sitio Andino*. 6 de diciembre, 2010. Visitado 6 de diciembre, 2010. <[http://www.sitioandino.com.ar/home/noticia.php?noticia\\_id=17446](http://www.sitioandino.com.ar/home/noticia.php?noticia_id=17446)>

<sup>138</sup> Comini, Nicolás.

sentido duro, impide la existencia de dificultades mayores que vienen cuando cada país define soberanamente los instrumentos que debe emplear ante cada situación, todavía necesita superar las diversas connotaciones del ámbito de la seguridad y la defensa nacional existentes en la región para responder conjunto a las amenazas actuales. Como señaló John Griffiths-Spielman, “el organismo es de defensa, pero el ámbito de la defensa en muchos estados aborda clara y nítidamente aspectos de seguridad. Más aún, existe un área gris, en donde convergen los temas de seguridad y defensa, que al mismo tiempo demanda una vinculación más estrecha entre ambas esferas de influencia.”<sup>139</sup>

Otro desafío que enfrenta el CDS, junto con la UNASUR como organización mas amplia, es su bajo nivel de institucionalización y su susceptibilidad resultante de cambios políticos internos.

Los países suramericanos son presidencialistas, y las instituciones que se crean repiten ese modelo.<sup>140</sup> En vez de consolidar instituciones regionales fuertes y bien financiadas, los países suramericanos han preferido un multilateralismo ejecutivo, con una concentración de las tomas de decisiones completamente a nivel del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, y pro tempore, en que los presidentes de los estados miembros se turnan para liderar como secretario o presidente de la organización por periodos limitados.<sup>141</sup> El presidencialismo, el personalismo, y la concentración en la toma de decisiones, permiten una mayor capacidad de reacción y un nivel de agilidad alta. Esta capacidad la mostró UNASUR más recientemente en su reunión después del golpe de estado en Ecuador. En seis horas, los presidentes de los países

---

<sup>139</sup> Griffiths-Spielman, John E. Pg. 116.

<sup>140</sup> Mendoza, Cecilia.

<sup>141</sup> Legler, Thomas. “Multilateralism and regional governance en the Americas.” Latin American Multilateralism: New Directions. *FOCAL*. September 2010. Pg. 16. Visited December 1, 2010. <<http://www.focal.ca/publications/317-compilation-of-articles-latin-america-multilateralism-new-directions>>



Suramericanos se reunieron en Buenos Aires y convinieron una respuesta conjunta.<sup>142</sup> Además, en comparación a la gran burocracia de la OEA, esta forma de diplomacia multilateral es muy eficiente económicamente.

Sin embargo, esta flexibilidad implica una falta de estructuras consolidadas y efectivas para sostener su desarrollo y la evolución de sus proyectos entre las iniciativas *ad hoc* de los presidentes. Ni la UNASUR ni sus proyectos temáticos como el CDS han sido capaces de alcanzar el poder suficiente para convertirse en motores semi-autónomos de la integración.<sup>143</sup> Como consecuencia, su éxito se basa en la voluntad política sustentable. Los cambios de políticas internas siempre trae preocupación porque “siempre se está en una posición vulnerable con respecto al apoyo que pueda recibir el nuevo gobierno, justamente por la baja institucionalidad.”<sup>144</sup>

Si bien las políticas recientes han conseguido formar un ambiente que apoya la UNASUR y el CDS como nuevas iniciativas, la superficialidad y el clientelismo todavía juegan fuertes papeles en los procesos políticos de los estados Suramericanos. El espacio político está completamente lleno de cortoplacistas, que están buscando sólo su próxima elección.<sup>145</sup> Además, la democracia está erosionándose visiblemente a través de una combinación de presidencialismo excesivo y el deseo y la capacidad de varios de los líderes actuales de mantenerse en el poder durante largos períodos de tiempo; los líderes de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua están todos interesados en mantenerse en el poder en el futuro inmediato, sea a través de manipular

---

<sup>142</sup> Mendoza, Cecilia.

<sup>143</sup> Feinberg, Richard. “Recent tendencies in Latin American multilateralism: Implications for the inter-American system and the Organization of American States.” *Latin American Multilateralism: New Directions. FOCAL*. September 2010. Pg. 25. Visited December 1, 2010. <<http://www.focal.ca/publications/317-compilation-of-articles-latin-america-multilateralism-new-directions>>

<sup>144</sup> Comini, Nicolás.

<sup>145</sup> Scheetz, Thomas.

la reelección o de reformar la constitución.<sup>146</sup> Como dice Thomas Scheetz, “la realidad de las políticas regionales se somete a políticas internas.”<sup>147</sup> Considerando la inestabilidad todavía presente en procesos políticos intra-estatales, es completamente necesario para el CDS fomentar su propia institucionalización como motor semi-autónomo de integración regional en materia de defensa y seguridad.

El tercer desafío que enfrenta el futuro desarrollo del CDS como instituto diseñado para consolidar Suramérica como una zona de paz es la ausencia de la participación de la sociedad civil. A pesar de ciertas aperturas simbólicas a la participación de la sociedad civil en organizaciones como la OEA y pedidos para la "diplomacia ciudadana", el multilateralismo interestatal exclusivo persiste en las Américas.<sup>148</sup>

La falta de participación civil en el proceso de integración regional está fuertemente vinculada al multilateralismo ejecutivo y a la baja prioridad de crear espacios para la contribución civil. La concentración fuerte de decisiones basadas en el consenso alcanzado entre los líderes de gobierno o ministros permite poca participación y apoyo de las administraciones de los organismos multilaterales, la sociedad civil y los parlamentarios electos.<sup>149</sup> Además, las Américas, especialmente América del Sur, siguen destacándose por una “mentalidad de club” tradicional, en la que se limita la membresía en el multilateralismo regional exclusivamente a los gobiernos y sus representantes diplomáticos designados.<sup>150</sup>

El Artículo 18 del “Tratado Constitutivo de la UNASUR” apunta a promover la participación ciudadana en el proceso de integración, “a través del diálogo y la interacción

---

<sup>146</sup> Chipman, John and Smith, James Lockhart. Pg. 82.

<sup>147</sup> Scheetz, Thomas.

<sup>148</sup> Legler, Thomas. Pg. 16.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales”, para lo cual “se generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía reciban una adecuada consideración y respuesta.”<sup>151</sup> Sin embargo, todavía no se ha institucionalizado la forma en que va a existir esta vinculación con la sociedad civil.<sup>152</sup> No se han desarrollado diálogos en el marco de las Cumbres sociales por parte de los gobiernos, ni en la III Cumbre de Quito ni en la Cumbre Extraordinaria de Bariloche.<sup>153</sup>

Con respecto al CDS, tampoco éste ha realizado pasos sustantivos para lograr un espacio de participación sustantiva con la sociedad civil. Como señala Ugarte, el CDS estaba “reservado en sus países a los ámbitos académicos y profesionales específicos –con el agregado, planteado en el caso de Uruguay, de los partidos políticos –no constituyendo materia de debate a nivel popular ni, mayormente, de la sociedad civil.”<sup>154</sup> Al mismo tiempo, la UNASUR y el CDS se ven impedidos por una falta de recursos humanos, capacidad técnica y formación de un servicio civil.<sup>155</sup> Como dice Thomas Scheetz, “no tenemos un servicio civil intacto en la región, y esa falta tiene su impacto en los futuros posibles de organizaciones como CDS.”<sup>156</sup> La participación de la sociedad civil en el CDS es cardinal para asegurar su significancia como institución de seguridad regional. Si las entidades multilaterales regionales no son significativas para los ciudadanos, es imposible que los gobiernos justifiquen el aumento de sus presupuestos, algo

---

<sup>151</sup> “Tratado Constitutivo de la UNASUR, Artículo 18”

<sup>152</sup> Mendoza, Cecilia.

<sup>153</sup> Serbin, Andrés. “OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.” Pg. 40.

<sup>154</sup> Ugarte, José Manuel.

<sup>155</sup> Serbin, Andrés. “Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy?” Pg. 11.

<sup>156</sup> Scheetz, Thomas.

esencial si se quiere que sean pilares de la gobernanza regional.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Legler, Thomas. Pg. 14.

### Recomendaciones y Conclusiones

El CDS enfrenta algunos desafíos significativos que necesita superar si quiere mantener su significancia como nuevo paso de integración regional en materia de seguridad y defensa. En primer lugar, las diferencias en las percepciones internas y legislativas de los estados miembros sobre la defensa hace imposible discutir las amenazas transnacionales y multidimensionales que actualmente crean la mayor parte de la violencia y conflictos potenciales en la región. Mientras las fuerzas armadas de Brasil, Venezuela o Colombia pueden involucrarse en cuestiones de seguridad, las fuerzas armadas de Argentina o Chile no pueden. Esta distinción crea poco espacio para cooperar directamente en temas de seguridad.

Sin embargo, hay ciertos espacios donde hay bastante potencial para la cooperación militar. La ayuda humanitaria, las respuestas a desastres naturales y las misiones de paz ofrecen una gran potencialidad para fomentar la cooperación directa entre las fuerzas armadas de las naciones Suramericanas.<sup>158</sup> En estas áreas, las fuerzas armadas de todos los países pueden involucrarse.

La respuesta que ha logrado la UNASUR y el CDS frente al desastre en Haití refleja un primer paso importante para fomentar la cooperación frente a catástrofes naturales. Después del terremoto, los jefes y jefas de estado se reunieron en Quito el 9 de febrero de 2010 para redactar la “Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití.” Además de crear un Fondo de la UNASUR para ayuda monetaria y establecer una cooperación de los estados miembros para el envío contribuciones, la declaración también propuso una investigación sobre “la creación de una oficina autónoma, o dentro del Consejo Suramericano de Defensa, de gestión de riesgos, que

---

<sup>158</sup> Comini, Nicolás; Mendoza, Cecilia

coordine las acciones de prevención y mitigación de emergencias provocadas por desastres.”<sup>159</sup>

También reconoció la importancia de la propuesta de la República del Paraguay sobre la creación de una “Brigada Suramericana de Solidaridad y Cooperación” para que actúe de forma inmediata en situaciones como la que afrontan hoy los haitianos.<sup>160</sup> Más recientemente, los Artículos 2.c y 2.d del “Plan de Acción 2010-2011” proponen realizar un ejercicio combinado regional, en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de la paz y los desastres naturales. El objeto es “promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción.”<sup>161</sup> Considerando que los desastres naturales y humanitarios proporcionan un espacio profundo para la cooperación militar directa entre todos los estados miembros, el CDS debe promover como una meta clave la realización de una fuerza conjunta para responder a desastres naturales y humanitarias. La cooperación directa en estas áreas podría lograr un nuevo nivel de confianza mutua y ampliar el discurso de el CDS a incluir respuestas conjuntas frente las amenazas actuales y las más estructurales.

Además, la Fuerza de Paz Conjunta “Cruz del Sur” entre Chile y Argentina constituye un gesto inédito de confianza mutua y de integración en materia de defensa. Durante el 2011, la brigada binacional se abocará a su entrenamiento y alistamiento y será completamente operativa en 2012, como una fuerza de despliegue rápido integrada al Sistema de Fuerzas de Reserva de

---

<sup>159</sup> “Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití.” Artículo 10. *Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR*. Quito, Ecuador. 9 de Febrero, 2010. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/218-unasur-decision-quito-09-de-febrero-2010>>

<sup>160</sup> “UNASUR destina US\$ 100 millones y cooperación permanente con Haití.” *Nova Paraguay*. 10 de febrero, 2010. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2010\\_2\\_10&id=12201&id\\_tiponota=8](http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2010_2_10&id=12201&id_tiponota=8)>

<sup>161</sup> Plan de Acción 2010-2011. *Consejo de Defensa Suramericano*. 14 y 15 de julio, 2010. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/action-plan/action-plan-2010-2011>>

las Naciones Unidas.<sup>162</sup> Este proceso de lograr este nivel de confianza y integración en materia de defensa se podría usar como modelo para la creación de una fuerza conjunta entre todas las naciones suramericanas. Como señala Comini, la Fuerza de Paz Conjunta-Combinada Cruz del Sur “podría ampliarse, una vez consolidada, con la participación de representantes de los demás países miembros del CDS.”<sup>163</sup>

Los otros desafíos que necesita superar el CDS incluyen el bajo nivel de institucionalización y la falta de participación de la sociedad civil. El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa podría ser el primer paso para superar ambos desafíos. La idea del Centro es crear un espacio permanente para promover el desarrollo de una identidad regional de defensa a través de la producción de conocimiento sobre cuáles son las amenazas y las oportunidades que tienen los suramericanos, entre todos.<sup>164</sup>

El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa podría ser un mecanismo clave para institucionalizar el CDS/UNASUR y al mismo tiempo fomentar nuevos tipos de participación con la sociedad civil. El Centro ofrece un modo de institucionalización que no amenaza la eficacia y flexibilidad de la UNASUR de tomar decisiones rápidamente. Como la primera institución física y permanente del CDS,<sup>165</sup> el Centro podría dar el CDS y la UNASUR un espacio para consolidar y ampliar todos los pasos de fomentar la confianza mutua que ya han logrado los estados miembros a través de los “Procedimientos de Aplicación de las Medidas de

---

<sup>162</sup> “Chile y Argentina presentarán a la ONU Fuerza de Paz ‘Cruz del Sur.’” Noticias. *Consejo de Defensa Suramericano*. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/prensa/noticias/462-chile-y-argentina-presentaran-a-la-onu-fuerza-de-paz-cruz-del-sur>>

<sup>163</sup> Comini, Nicolás. “El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales.” *Nueva Sociedad No. 230*, noviembre-diciembre de 2010, ISSN: 0251-3552. Pg. 20. Visitado 15 de diciembre, 2010. <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3737\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3737_1.pdf)>

<sup>164</sup> Comini, Nicolás. Entrevista.

<sup>165</sup> Comini, Nicolás. “El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales.” Pg. 20.

Fomento de la Confianza y Seguridad.” Como señaló Indico Ponce, el Ministro de Defensa de Ecuador, “si logramos en los próximos dos años tener resultados reales, concretos de esos niveles de transparencia y confianza mutua, creo que el Consejo estaría en capacidad de (...) adelantarse a los eventuales conflictos, hacer un trabajo de prevención, detectando a tiempo (los eventuales conflictos) e interviniendo en ellos.”<sup>166</sup>

Además, el Centro pretende fomentar las relaciones civil-militares a través de cuestiones como la transparencia para la información de los gastos militares. Si la sociedad civil no está participando directamente, como espectadora activa, no va a tener la legitimidad que necesita.<sup>167</sup> Como señaló Nicolás Comini, “si nosotros tenemos militares y civiles de los doce países trabajando juntos, después de un año, dos, lo que fuera, podemos conocernos, sacarnos los prejuicios y empezar a formar este conocimiento integrado sobre la defensa regional.”<sup>168</sup> La coordinación de académicos y militares que podría lograr el Centro podría crear un nuevo espacio para la educación en materia de defensa. Tradicionalmente los militares suramericanos se iban a formar a los Estados Unidos. Además de la formación estrictamente técnica o militar había un adoctrinamiento acerca de una determinada perspectiva que siempre coincidía con la perspectiva nacional. Teniendo este Centro de Estudios, se podría generar una doctrina suramericana propia de la defensa que atendiera a los objetivos y los intereses propios de la región.<sup>169</sup>

Por lo tanto, el Centro podría ser el nuevo motor para promover la transparencia, la

---

<sup>166</sup> “El Consejo de Defensa Sudamericano inaugurará su Centro de Estudios Estratégicos en marzo.” *Cooperativa.cl*. 27 de noviembre, 2010. <[http://www.cooperativa.cl/el-consejo-de-defensa-sudamericano-inaugurara-su-centro-de-estudios-estrategicos-en-marzo/prontus\\_notas/2010-11-27/130601.html](http://www.cooperativa.cl/el-consejo-de-defensa-sudamericano-inaugurara-su-centro-de-estudios-estrategicos-en-marzo/prontus_notas/2010-11-27/130601.html)>

<sup>167</sup> Mendoza, Cecilia.

<sup>168</sup> Comini, Nicolás. Entrevista.

<sup>169</sup> Mendoza, Cecilia.



confianza mutua, y una identidad regional de defensa. Sin embargo, el Centro todavía necesita asegurar una inversión de recursos humanos y un diálogo permanente entre los investigadores y el Consejo, para que el conocimiento que realiza el Centro se convierta en decisiones y acciones reales.<sup>170</sup>

En conclusión, el Consejo de Defensa Suramericano ha evolucionado a partir de un proceso históricamente largo de integración regional en materia de defensa que refleja la transición desde la *seguridad colectivo* hasta la *seguridad nacional* y, más recientemente, a la *seguridad multilateral* y la *seguridad cooperativa*. Ha sido influido en gran parte por los EE.UU., y recientemente, por Brasil. Actualmente, el éxito o fracaso del CDS depende de la voluntad política de los Gobiernos de los países que la integran, de los crecientes procesos de interdependencia que se consolidante, y del apoyo de la sociedad civil.<sup>171</sup>

Para cerrar, el cambio político interno, la ideología opositarias de diferentes presidentes, y el de clientelismo y cortoplacismo de los sistemas políticos en Suramérica se forman unas de las amenazas mas hablados en cuanto a la sobrevivencia de la UNASUR y CDS. Sin embargo, creo que las presidentes Suramericanos recientes y actuales han logrado una visión conjunto sobre la importancia de su propias iniciativas regionales que va a ser difícil a romper. Como señaló Cecilia Mendoza, hay una intención estructural de los estados suramericanos de que esto funcione más allá de las ideologías de los presidentes. En Chile, se paso del gobierno socialista de Michel Bachelet, que realmente lleva la bandera de la UNASUR, a el presidente Piniera, el signo contrario. En la primera reunión donde se presenta como nuevo presidente de Chile, él generó una definición del compromiso con la UNASUR impresionante cuando dijo que ni la

---

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Crisóstomo del Pedregal, Carlos. Pg. 77.

democracia, ni la paz, ni la integración regional tienen ni izquierda ni derecha.<sup>172</sup> Como otro ejemplo, durante las discusiones sobre las bases en Colombia, a veces la posición de Uribe quedaba 11-1.<sup>173</sup> Sin embargo, Colombia no se fue de la UNASUR y Uribe lo aguantó y se mantuvo y la UNASUR siguió con sus doce miembros. Como dijo Néstor Kirchner, la UNASUR no es un club de amigos acerca ni una cuestión de ideología, se juegan otros intereses más estructurales.<sup>174</sup>

Adentro de esta nueva visión compartida, creo que tiene una gran potencia el CDS para mover desde la cooperación militar a una integración profunda de defensa y seguridad. Con esa integración, se puede lograr un nuevo nivel de paz regional.

---

<sup>172</sup> Mendoza, Cecilia.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.

Bibliografía

- Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. México, 1945. Acta de Chapultepec. Parte VIII. Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana.
- “Agenda para o Futuro do Brasil.” Cadernos NAE No. 20 Especial, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidencia da República, NAE, Brasília, mayo de 2007.
- Alberto Merida Galindo, Luis. “Papel de la Junta Interamericana de Defensa en el Contexto Interamericano para el Siglo XXI.” *Colegio Interamericano de Defensa*. 24 de abril, 1997. Pg. 3. Visitado el 2 de diciembre, 2010. <[library.jid.org/en/mono36/merida.pdf](http://library.jid.org/en/mono36/merida.pdf)>
- Álvarez Valdés, Rodrigo. “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional.” *Serie Documentos Electrónicos No. 6*. FLASCO. Octubre, 2009. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.comunidadandina.org/.../unasur\\_rodrigo\\_alvarez\(flacso\).pdf](http://www.comunidadandina.org/.../unasur_rodrigo_alvarez(flacso).pdf)>
- Artículo XXXIX del texto final de la Tercera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Río de Janeiro, Brasil desde el 15 al 28 de enero de 1942.
- Baranyi, Stephen. “Las Instituciones Interamericanas y la Prevención de Conflictos.” *FOCAL*. Marzo, 2005. Visitado el 4 de diciembre, 2010. <[www.revistafuturos.info/download/.../FOCALprevencionconflictos.pdf](http://www.revistafuturos.info/download/.../FOCALprevencionconflictos.pdf)>
- Baldwin, David. “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics.” *Neorealism and Neoliberalism*. Ed. David Baldwin. New York: Columbia University Press, 1993.
- Balseiro, José Agustín. *The Americas Look at Each Other*. University of Miami Press, 1969.
- Bertazzo, Juliana. “New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy.” *Security and Defense Studies Review*. Spring-Summer Issue 2010.
- Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro, y Rios Sandra. “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur.” *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 4, Octubre-Diciembre de 2007.
- “Brasil: las fuerzas armadas están listas para entrar a la favela más grande de Río.” *Sitio Andino*. 6 de diciembre, 2010. Visitado el 6 de diciembre, 2010. <[http://www.sitioandino.com.ar/home/noticia.php?noticia\\_id=17446](http://www.sitioandino.com.ar/home/noticia.php?noticia_id=17446)>
- Caro, Isaac. “Medidas de confianza mutua en sudamérica” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. FLACSO-Chile, Vol. IX, N°2. 1994. Visitado 4 de diciembre, 2010. <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411a321c666ee.pdf>>
- Cepik, Marco. “Regional Security and Integration in South America: What UNASUR Could Learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization.” *Latin American*

*Studies Association*. XXIX International Congress, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

“Chavez legaliza a milicias armadas bajo su control. *Clarín (Argentina)*. 24 de octubre, 2009. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.clarin.com/diario/2009/10/24/um/m-02025930.htm>>

“Cháves rechaza nexos con Guerrilla y rompe con Uribe.” *Informador.com.mx*. 23 de julio, 2010. Visitado el 2 de diciembre, 2010. <<http://www.informador.com.mx/internacional/2010/220211/6/chavez-rechaza-nexos-con-guerrilla-y-rompe-con-uribe.htm>>

Chipman, John and Smith, James Lockhart. “South America: Framing Regional Security.” *Survival*, 51: 6, 77-104. November 24, 2009.

“Chile y Argentina presentarán a la ONU Fuerza de Paz ‘Cruz del Sur.’” Noticias. *Consejo de Defensa Suramericano*. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/prensa/noticias/462-chile-y-argentina-presentaran-a-la-onu-fuerza-de-paz-cruz-del-sur>>

“Cláusula democrática de Unasur establece severas sanciones para Gobiernos de facto.” *TeleSUR*. 26 de noviembre, 2010. Visitado el 30 de noviembre, 2010. <<http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/84740-NN/clausula-democratica-de-unasur-establece-severas-sanciones-para-gobiernos-de-facto/>>

Comini, Nicolás. “El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales.” *Nueva Sociedad* No. 230, noviembre-diciembre de 2010, ISSN: 0251-3552. Visitado 15 de diciembre, 2010. <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3737\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3737_1.pdf)>

Comini, Nicolás. Licenciado en Relaciones Internacionales, becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y especialista en defensa y seguridad internacional. Entrevista hecho por William Heegaard. 24 de noviembre, 2010.

“Confianza y Seguridad en América del Sur.” *Consejo de Defensa Suramericano*. Quito, octubre, 2010. Pg. 62. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/press/publications>>

Connell-Smith, Gordon. *The Inter-American System*. Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press. London.

“Consejo de Defensa Suramericano UNASUR: Crónica de su Gestación.” *Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Julio de 2009. Pg. 69. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf](http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf)>

“Convención para la Mantención, Preservación y Restablecimiento de la Paz.” Suscrita en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.OEA.org/juridico/spanish/Tratados/b-14.html>>

Cordeiro, Enio. "Brasil y Argentina: socios en el camino de la integración." *Embajada del Brasil en Buenos Aires*. Visitado el 4 de diciembre, 2010. <<http://www.brasil.org.ar/brasil-y-argentina-en-el-camino-de-la-integraci-n-art-culo-del-embajador-cordeiro-castellano/>>

Cordero, Omar. "UNASUR and Its Future Impact on the Americas." Strategy Research Project. *U.S. Army War College*. March 24, 2009. Accessed October 14, 2010. <[www.stormingmedia.us/81/8121/A812105.html](http://www.stormingmedia.us/81/8121/A812105.html)>

Costa Vaz, Alcides y Jacome, Francine. "El Consejo de Defensa Suramericana: Retos para la Cooperación en Seguridad y Defensa en Suramérica." Policy Paper 26. *Friedrich Ebert Stiftung*. Febrero de 2009.

Crisóstomo del Pedregal, Carlos. "UNASUR y la Proyección del Consejo de Seguridad Suramericano." *UNISCI Discussion Papers*, No. 21. Octubre 2009. Pg. 64. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0909330062A.PDF](http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0909330062A.PDF)>

Dallanegra Pedraza, Luis. *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?* Buenos Aires, Edic. del Autor, 1994. Visitado el 2 de diciembre, 2010. <[http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Amla/tapausal.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm)>

"Declaración de Ayacucho." Firmada en Lima, Perú, el 9 de diciembre de 1974, por los Presidentes de Perú, Bolivia, Panamá y Venezuela y representantes de Colombia, Argentina, Ecuador y Chile. Cit. en *Nueva Sociedad* No. 17 Marzo-Abril 1975. Pg. 96-98. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.nuso.org/upload/articulos/163\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/163_1.pdf)>

"Declaración de Bogotá." *I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones*. Bogotá, Columbia. 14 de julio de 2006. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <[www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf)>

"Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas." *IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR*. Georgetown, Guyana. 26 de diciembre, 2010. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official-documents/57-espanol>>

"Declaración de Guayaquil." Realizada en la II Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano. 7 de mayo de 2010.

"Declaración de Lima." Sancionada unánimemente en Lima, Perú, en vísperas de la Navidad de 1938. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-009.htm>>

"Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití." *Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*

*de la UNASUR*. Quito, Ecuador. 9 de Febrero, 2010. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/218-unasur-decision-quito-09-de-febrero-2010>>

“Declaración XV sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas.” Firmada en la Conferencia de La Habana, del 21 al 30 de Julio de 1940. Visitado el 2 de diciembre, 2010. <<http://www.argentina-rree.com/9/9-014.htm>>

“‘Defensa’ a revolución es antigua.” *El Universo (Ecuador)*. 16 de agosto del 2009. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.eluniverso.com/2009/08/16/1/1355/40D59652C63D49AB9F2A4FE1C7E257D6.html>>

Domínguez, Jorge. “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría.” Ed. Domínguez, Jorge. *Seguridad internacional, paz, y democracia en el Cono Sur*. Santiago de Chile: Glasco/Interamerican Dialogue, Woodrow Wilson Center.

“El Consejo de Defensa Sudamericano inaugurará su Centro de Estudios Estratégicos en marzo.” *Cooperativa.cl*. 27 de noviembre, 2010. <[http://www.cooperativa.cl/el-consejo-de-defensa-sudamericano-inaugurara-su-centro-de-estudios-estrategicos-en-marzo/prontus\\_notas/2010-11-27/130601.html](http://www.cooperativa.cl/el-consejo-de-defensa-sudamericano-inaugurara-su-centro-de-estudios-estrategicos-en-marzo/prontus_notas/2010-11-27/130601.html)>

“Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano.” 4 de mayo, 2010. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official-documents/57-espanol/256-estatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano>>

“Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.” *IIIa Reunión Ordinaria de la UNASUR*. Santiago, Chile. 11 de diciembre, 2008. Visitado el 1 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/159-estatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano>>

Faundes, Cristián. “La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua.” *Academia de Guerra del Ejército de Chile*. Diciembre, 2009.

Feinberg, Richard. “Recent tendencies in Latin American multilateralism: Implications for the inter-American system and the Organization of American States.” Latin American Multilateralism: New Directions. *FOCAL*. September 2010. Pg. 25. Visited December 1, 2010. <<http://www.focal.ca/publications/317-compilation-of-articles-latin-america-multilateralism-new-directions>>

Gratius, Susanne. “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?” *FRIDE*. Abril de 2007. Visitado el 5 de diciembre, 2010. Pg. 1. <[www.fride.org/descarga/WP35\\_BraAmer\\_ESP\\_abr07.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_ESP_abr07.pdf)>

- Griffiths-Spielman, John E. "Procesos de integración regional de defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento? *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Vol. 3 Num. 1, ISSN: 1988-7116. 2009.
- Gratius, Sussane. "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano." *Programa de Paz y Seguridad, FRIDE*. Abril, 2008. Pg. 3. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <[www.fride.org/descarga/COM\\_OTAN\\_Sudamericana\\_ES\\_abr08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_OTAN_Sudamericana_ES_abr08.pdf)>
- Hurd, Ian. *After Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Ishmael, Odeen. "UNASUR Makes Efforts To Restore Colombia-Venezuela Ties." *Barbados Gazette*. August 3, 2010. Accessed October 14, 2010. <<http://www.barbadosgazette.com/unasur-makes-efforts-to-restore-colombia-venezuela-ties/>>
- Ishmael, Odeen. "UNASUR Summit in Guyana Approves Democratic Protocol." *CaribWorldNews*. November 29, 2010. Visited November 29, 2010. <[http://www.caribbeanworldnews.com/middle\\_top\\_news\\_detail.php?mid=4180](http://www.caribbeanworldnews.com/middle_top_news_detail.php?mid=4180)>
- "Kirchner satisfecho con los resultados de la cumbre entre Colombia y Venezuela." *El Diario*. 11 de Agosto, 2010. Visitado 31 de Octubre, 2010. <<http://www.eldiario24.com/nota.php?id=204662>>
- "La Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores." *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Panamá, septiembre-octubre, 1939. Visitado 2 de diciembre, 2010. <<http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-011.htm>>
- Legler, Thomas. "Multilateralism and regional governance en the Americas." Latin American Multilateralism: New Directions. *FOCAL*. September 2010. Pg. 16. Visited December 1, 2010. <<http://www.focal.ca/publications/317-Compilation-of-Articles-Latin-America-Multilateralism-New-Directions>>
- "Los gobiernos golpistas, fuera de UNASUR." *Pagina 12*. 3 de Octubre, 2010. Visitado 14 de Octubre, 2010. <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-154275-2010-10-03.html>>
- Mearshiemer, John. "A Realist Reply." *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, 1995.
- Mendoza, Cecilia. Delegada de Argentina a UNASUR. Entrevista hecho por William Heegaard. 1 de diciembre, 2010.
- Moreira, Angela. "Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una Integración Regional en Defensa." *RESDAL*. Diciembre, 2008.

Oliveira, Eliézer Rizzo. "Defensa nacional: actores y política" en Donadio, Marcela (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000.

Plan de Acción 2010-2011. *Consejo de Defensa Suramericano*. 14 y 15 de julio, 2010. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/action-plan/action-plan-2010-2011>>

"Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia." *IV Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas*. Guyana. 26 de noviembre, 2010. Visitado el 29 de noviembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/458-protocolo-adicional-al-tratado-constitutivo-de-unasur-sobre-compromiso-con-la-democracia>>

"Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR." Bariloche, Argentina. 28 de agosto, 2009. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official-documents/57-espanol/340-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-la-unasur>>

Scheetz, Thomas. Universidad Nacional de Quilmes. Profesor de la Economía de Defensa. Entrevista hecho por William Heegaard. 18 de noviembre, 2010.

Serbin, Andrés. "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasurla alternativa?" *Nueva Sociedad*. No 219, Enero-Febrero de 2009, ISSN: 0251-3552. Visitado 14 de Octubre, 2010. <[www.nuso.org/upload/articulos/3588\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf)>

Serbin, Andrés. "OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina." *Documentos CRIES*. Buenos Aires, enero, 2010.

Serbin, Andrés. "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos." *Nueva Sociedad*. Agosto, 2010.

Serbin, Andrés. "Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy?" *Latin American Multilateralism: New Directions. FOCAL*. September 2010. Pg. 11. Visited December 1, 2010. <<http://www.focal.ca/publications/317-compilation-of-articles-latin-america-multilateralism-new-directions>>

"South American heads pledge 'unwavering respect for human rights.'" *Stabroek News*. November 27, 2010. Visited November 30, 2010. <<http://www.stabroeknews.com/2010/news/stories/11/27/south-american-heads-pledge-%E2%80%99unwavering-respect-for-human-rights%E2%80%99/>>

"Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Artículo 3." Suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Visitado 5 de diciembre, 2010. <<http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/160-tratado->



constitutivo-de-la-unasur>

- Teixeira, Augusto. "Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?" *Íconos*. Septiembre, 2010.
- Ugarte, José Manuel. "El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas." Trabajo escrito del debate *Consejo Suramericano de Defensa: Perspectivas y Desafíos* habido los días 27 y 28 de octubre de 2009 por el Ministerio de Defensa argentino y la Fundación Friedrich Ebert. Mayo, 2010. Visitado el 1 de diciembre, 2010. <[www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf)>
- "UNASUR conforma comisión para investigar sucesos de Pando." *Los Tiempos*, 25 de Septiembre, 2008. Visitado el 14 de Octubre, 2010. <[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20080925/unasur-conforma-comision-para-investigar-sucesos-de\\_20729\\_27270.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20080925/unasur-conforma-comision-para-investigar-sucesos-de_20729_27270.html)>
- "UNASUR destina US\$ 100 millones y cooperación permanente con Haití." *Nova Paraguay*. 10 de febrero, 2010. Visitado el 5 de diciembre, 2010. <[http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2010\\_2\\_10&id=12201&id\\_tiponota=8](http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2010_2_10&id=12201&id_tiponota=8)>
- Velásquez, Alejo. "Latinoamérica: cambio el escenario de seguridad regional." *UN Periódico Impreso No. 133*. 9 de mayo, 2010. Visitado el 4 de diciembre, 2010. <<http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/latinoamerica-cambia-el-escenario-de-seguridad-regional/>>
- Velit Granda, Juan A. "Medidas de confianza, una vocación peruana." Velit Granda, Juan A. ed. *Perú y la Seguridad Internacional*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Wilson Center. 1999. Visitado 5 de diciembre, 2010. <[www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=34023](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=34023)>
- Vieira Posada, Edgar. *La integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010*. Colección Biblioteca del Profesional: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.

Anexo

## Guía de Pautas Original

1. ¿Cómo ha evolucionado el Consejo de Defensa Suramericano a partir de las resoluciones de Bolivia (2008), Venezuela-Colombia (2010), y Ecuador (2010)?
  - ¿Haití? ¿Chile?
2. ¿Qué ha hecho el CDS? ¿Cuáles han sido los éxitos más profundos?
  - Convenciones
  - Acuerdos
  - Publicaciones
  - Intervenciones
3. He oído que el CDS es el proyecto/consejo más activo de UNASUR. ¿Está de acuerdo?
  - ¿Cuáles son los proyectos actuales más activos?
  - ¿Haití?
  - ¿Centro de Estudios Estratégicos de Defensa?
4. ¿Cómo funciona el presupuesto de CDS?
5. ¿Me puede explicar cómo se forman las decisiones del CDS?
  - ¿Cuál es la relación entre los *Ministerios de Relaciones Exteriores* y los *Ministerios de Defensa* nucleados en el CDS?
    - La creación en la Cumbre de Bariloche del mecanismo de *Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa*
6. ¿Cuáles son las amenazas más profundas para el futuro de Suramérica y qué ha hecho o va a hacer el CDS para solucionarlas?
  - Venezuela/Colombia
  - Bolivia
  - Estado de Derecho
  - Protección de recursos
7. ¿Piensa que el CDS ha cumplido su plan de acción de 2009-2010? ¿Hay metas que no haya cumplido? ¿Piensa que el CDS va cumplir su plan de acción de 2010-2011? ¿Son realistas las metas de los planes de acción?
8. Hasta ahora, los éxitos de seguridad que ha tenido UNASUR han sido a través de las cumbres de los jefes de estado. ¿Cómo piensa el CDS cambiar esta tendencia ejecutiva?
  - Si la crisis en Bolivia (2008) ocurriera otra vez, ¿qué papel jugaría el CDS?
9. He oído que el Consejo de Defensa Suramericano podría ser el OTAN de Suramérica. ¿Piensa que va a pasar? ¿Sería algo bueno si ocurriera?
  - ¿*Consejo de Seguridad Suramericano*?

10. ¿Me puede explicar el papel de Brasil en la creación del CDS, las perspectivas diferentes del papel brasileño y su opinión sobre el futuro de este papel?
  - ¿Por qué está interesado Brasil?! ¿Por qué no sigue BRIC?
  - ¿Conflicto entre Brasil y Venezuela??
11. Leí una revista (Cepik, Marco. "Regional Security and Integration in South America: What UNASUR Could Learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization.") que comparaba la estructura del CDS con la más comprehensiva/multidimensional del OSCE del UE y la más práctica y focalizada de la organización de Shanghai. ¿Qué modelo piensa que es mejor para Suramérica?
  - *¿Con una estrategia de institucionalización más multimensional, piensa que existe el riesgo de seguritizar en la práctica la agenda del desarrollo de la UNASUR, como pasó en la Conferencia Especial de Seguridad de México?*
  - *¿Grupo Río (institucionalidad mas débil)?*
12. ¿Me puede explicar la relación entre el Consejo de Defensa Suramericano y la OEA? Sé que durante la intervención de Bolivia (2008), la UNASUR decidió coordinar su respuesta sin ayuda del OEA. ¿Ahora hay tensión?
  - En la Cumbre de Santiago finalmente se optó por enviar una misión exclusivamente de la UNASUR, independientemente de que hubiese una coordinación con la misión de la OEA que ya se encontraba trabajando en Bolivia.
  - It may have a complementary role mediating South and North, but even that remains to be seen.
13. ¿Cuáles son las diferentes posiciones o pensamientos de los estados miembro sobre el funcionamiento/metas del CDS?
  - ¿Como influye la falta de estado de derecho en el éxito posible de CDS?
14. ¿Cómo afectan los cambios políticos/gubernamentales de los estados al CDS?
  - ¿Piensa que el CDS es una política de estado o política de gobierno?
15. El CDS fue creado con afirmaciones de respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad de los Estados, sin intervenir en sus asuntos internos. ¿Hubo un conflicto entre estos valores y las intervenciones de Bolivia (2008) y Ecuador (2010)?
  - Con la Responsabilidad de Proteger de las Naciones Unidas, ¿piensa que esto va a cambiar?
  - Una de las amenazas más profundas para la seguridad de la región es la falta de un estado de derecho.
16. ¿Cuáles son las fuerzas y debilidades más importantes del CDS? ¿Cuáles van a impactar más en el futuro del CDS?
17. ¿En qué campos piensa que el CDS ha sido o podría ser más efectivo?

- Amenazas transnacionales (narcotráfico)
  - Negociaciones diplomáticas (Ecuador/Colombia)
  - Desastres humanitarios/naturales (Haití, Chile)
  - Misiones de paz
  - Respuestas a políticas exteriores
    - Malvinas
  - Producción de conocimiento
18. En su opinión, ¿cuáles son las metas realistas y potencialidades del CDS para los próximos 5, 10, 15, 20 años?
- ¿Que debería hacer para el plan de acción de 2011-2012?
19. ¿Cómo se relaciona el CDS con los otros proyectos, consensos, o metas de UNASUR?
- ¿Infraestructura?
  - ¿Consejo de Desarrollo Social?
20. ¿Cómo piensa que pueden ayudar los éxitos de CDS para la realización de las otras metas de UNASUR?

Entrevista con Thomas Scheetz, 18 de noviembre de 2010

*¿Me puede explicar un poco cómo se ha involucrado en el tema de seguridad y defensa acá en Argentina y también en los temas regionales?*

Soy un neoliberal/neorrealista/institucionalista.

Tengo mucho experiencia en haber visto tanto económicamente como militarmente intentos de unificación en Sudamérica y todos han fracasado, y todos por razones muy previsibles y muy evidentes en el momento de formarlos. Soy en cierto modo pesimista por naturaleza, pero optimista en mi modo de trabajar.

Fernando Enríquez Cardoso dice que los latinoamericanos son muy buenos en hablar de soluciones y muy malos en ponerlas en práctica. Estoy 100% de acuerdo con eso.

*¿Los éxitos que han logrado CDS y UNASUR le cambiaron su opinión sobre sus futuras potencialidades?*

El CDS es una alternativa a la OEA.

La UNASUR y el CDS han sido relativamente exitosos, me da esperanza.

Nuestras instituciones en Latinoamérica no son muy fuertes, ni a nivel del estado de derecho, ni a nivel político, ni a nivel de equilibrio de los tres poderes, ni a nivel de sub-instituciones, sea la policía, sea el sistema educativo, o el sistema militar.

Si tuviera que apostar ahora sobre el futuro de UNASUR o CDS, si me forzaras y no tuviera escapatoria, tendría que poner dinero en la mesa diciendo que va a fracasar. Para que no fracase hay que institucionalizar. Ese proceso tiene dos niveles. Uno es el país mismo. Tú no puedes ir a una mesa de negociación con Brasil, por elegir un país, y decir: “vamos a tener una unión regional militar a distintos niveles a lo largo del tiempo.” No puedes hacer eso si no tienes nada que ofrecer. Siempre cuento en clase una especie de chiste: vamos a una reunión con el estado mayor conjunto de Brasil. Nos sentamos en la mesa y Brasil nos pregunta, “¿qué podemos aportar para tener un equipo/una estructura de fuerzas conjunta?” Y nosotros decimos “bueno, nosotros, los argentinos, tenemos una fuerza de despliegue rápido.” “Muy bien,” dicen los brasileños, “eso sería muy útil. ¿Y de qué tamaño es?” Y nosotros decimos, “es una compañía.” Eso son 120 hombres. Entonces los brasileños se ríen y dicen, “bueno, la barra brava de Chacarita tiene más poder de fuego que ustedes.”

Nadie quiere un socio que no aporta ni dinero ni fichas. Este es el problema con el Consejo Suramericano de Defensa. No ponen fichas ni dinero pero quieren tener voz y voto. En las alianzas, los que ponen el dinero nombran la canción. Entonces, gracias a Dios UNASUR y su brazo militar CDS no toman ese paso gigantesco, sino pasitos iniciales que son buenos. Lo que hizo UNASUR respecto a Ecuador y Colombia, respecto a Colombia y Venezuela, respecto a distintos problemas en la región fue muy favorable.

No cuento con que la inmensa sabiduría de nuestros estadistas latinoamericanos nos va a salvar del fracaso. No veo esta inmensa sabiduría organizada. Son tremendamente cortoplacistas, están buscando su próxima elección, y la realidad de las políticas regionales se somete a políticas internas.

No estoy en contra de los éxitos que han logrado, aun a expensas de la OEA, porque tengo yo más esperanza en UNASUR y CDS que la OEA, porque prefiero un equilibrio de poder dentro la región y no la imposición desde afuera. Desde mi perspectiva, el caso de Honduras es parte del fracaso de la OEA y la postura de UNASUR era más coherente.

Otra cosa en contra de UNASUR es que veo nubarrones en el horizonte con respecto a las democracias en América Latina. Lo veo aquí en Argentina y lo veo en otros países también de la región donde las diferencias institucionales en esas democracias implican grandes diferencias de políticas y provocan un debilitamiento de la democracia en la región que me preocupa mucho y eso va a tener su impacto tarde o temprano en UNASUR.

El cortoplacismo y la superficialidad, el clientelismo y el populismo en la región implican que tienes conducciones institucionales que son malas. No es que falte talento para conducir la institución; en el caso de Defensa en Argentina, lo hay. Lo que no hay siempre es deseo de parte de los gestores de tener gente idónea en la conducción, en la gestión de Defensa, sea eso en el Congreso o sobre todo en la cuestión del Ejecutivo. Eso ocurre, en grados diferentes, en muchos países de la región. Y esto implica errores, y errores grandes, que provocan una defensa que otra vez es mala para el desarrollo y el crecimiento del país. El clientelismo y la naturaleza de nuestras democracias pone gente no idónea. No tenemos un servicio civil intacto acá, y eso ocurre en la región. Entonces aun cuando se está desarrollando una oferta de civiles en Defensa no perfecta, no adecuada, pero creciente y mejorando, eso no es lo que forma la política de Defensa. Por lo tanto producimos estados no fallidos todavía, pero estados que se están debilitando en cuanto a la gestión de lo que es un estado.

*¿Hay un conflicto entre la necesidad de institucionalizar el CDS y la importancia de tener éxitos para señalar el valor de involucrarse a los estados?*

Hay una mejoría en la oferta de conocimiento en Defensa por parte de civiles y también un reconocimiento por parte de instituciones militares en distintos países de interactuar con civiles. Eso es positivo, es optimista. Va hacia un fortalecimiento de CDS.

Gracias a George Bush, él provocó un volcarse sobre sí misma por parte de América del Sur. No de América Central ni en el Caribe, pero sí en América del Sur, con respecto al rol estadounidense en la región. Hemos reaccionado. CDS y UNASUR son reacciones a la política estadounidense de 1990-2000 y la de George Bush. Anteriormente también, empezó con Roger Noriega y Condolida Rice y la política brutal desde Guantánamo a Iraq/Afganistán, la Cuarta Flota, Palanquero, etc.

Los Estados Unidos están entregando la región a China, a Rusia e Irán etc. Lo que era la doctrina

Monroe ya está cayendo por peso propio y su institucionalización a través de la OEA cayó también por peso propio, por no responder abiertamente a los intereses de la región, cosa que Obama había prometido hacer y señaló que iba hacer en Trinidad Tobago cuando recién asumió la presidencia. Eso se nota en la región, entonces la región reacciona en este contexto y forma UNASUR y CDS.

La verdad es que los países suramericanos quieren tener una capacidad convencional para defenderse y una institucionalización de sus fuerzas armadas que permita esta defensa, tanto a nivel individual, como a nivel conjunto. Hay un movimiento hacia eso. Han tomado pasos que son chiquitos, pero son muy útiles, como su apoyo a Haití y la cuestión metodológica del gasto militar – una medida de confianza mutua. Van a ser inadecuados, van a ser para relaciones públicas, pero son pasos adelante. Estamos lejos de un estado mayor conjunto regional, pero es un pasito.

Esos pasitos vienen de civiles que ven que estos son pasos chiquitos en los sentidos correctos y son empujados negativamente a volcarse sobre sí mismos por la falta de atención inteligente en la región por parte de los Estados Unidos.

*¿Me puede hablar sobre los pasos hacia la transparencia en los gastos militares y la modernización de los sistemas de defensa en la región?*

La idea de transparentar gastos militares es buena idea, no es difícil de realizar. Las resistencias de parte de ciertos países son infantiles. No entienden el tema, que realmente no presenta riesgos de conocimiento de sus fuerzas armadas. Yo diría que este movimiento es una medida de confianza mutua que es un paso correcto, pero es política regional, y es de relaciones públicas. En cuanto a la calidad de los datos, todavía falta. Con respecto a la comparación entre datos, sospecho que va a haber dificultades para compararlos. El uso para la gestión y el control de defensa en los países de la región por parte de civiles y militares es muy débil. En ese sentido tiene poca utilidad. No es útil para formar civiles en defensa, no es útil para los que conducen la defensa en el Ministerio de Defensa o el estado mayor conjunto, no es útil para la formación de políticas institucionalizando las mismas fuerzas armadas. Hoy es muy poco útil. Es un paso en la dirección correcta.

Mucho de lo que se dice a nivel regional público del tema de modernización es por la opinión pública, es lo políticamente correcto. Uno no moderniza una flota de bombarderos sino que uno pone un aparato en comparación con otros en la región. La “modernización” de un aparato militar siempre es en términos de performance relativa. El que habla entonces de “modernización” en cuanto a sistemas de armas en la región está tratando de ser políticamente correcto. Nadie compra un F-18 para modernizar. Uno compra un F-18 para ponerlo contra otro avión en la región. Lo que uno necesita frente un F-18 no es un Pampa o un A-4 Skyhawk. Es tonto tener un avión que diga “hecho en Argentina” que no dura 30 segundos en el aire contra otro avión. Las armas no siempre son modernizadas, sino que son compradas por performance relativa con una misión concreta en mente. Entonces todo ese debate sobre modernización de sistemas de armas suele ser políticamente correcto pero intelectualmente estúpido.

*¿Piensa que el CDS y sus publicaciones sobre la transparencia de los gastos de defensa y la modernización de sistemas de defensa han ayudado a terminar con el dilema de seguridad entre los países de Latinoamérica?*

Yo promuevo, desde el año 1987, la defensa no-provocativa en Argentina. Este es un método de romper el dilema de seguridad. Como dice Clausewitz, la defensa es a la ofensa como uno a tres. La defensa puede lograrse de forma más económica por la vía de las comunicaciones que la ofensa. La ofensa requiere típicamente tres a uno. Entonces si tú compras 300 Leopard-2 tanques y yo compro 100 Leopard-2, con 100 yo puedo desgastar una ofensiva de 300. Pero, con 100, yo no puedo invadir a otro país que tiene 300. Entonces la defensa es más barata. Yo buscaría tener una fuerza aérea y terrestre-marítima capaz de defender, pero no la capacidad por la proyección estratégica o de fuerza, no la capacidad por tomar y retener territorio. En su lugar, tendría una capacidad para repeler muy eficazmente y mortalmente una ofensiva ajena. Por eso apoyo, por ejemplo, una flota de submarinos convencionales para Argentina. Por eso fomento una posición a favor del despliegue y diseño de fuerza en el Sur que permita una defensa muy eficiente con performance relativa no ofensiva. Eso rompe lo que es la teoría de juegos, el dilema del prisionero, y rompe el dilema de la seguridad.

Lo que yo miro en el caso de Argentina concretamente es el Atlántico Sur y nuestra capacidad de ejercer presión diplomática y militar sobre Gran Bretaña respecto a Malvinas y la proyección que han hecho los ingleses a partir de 2007 de reclamar como territorio Británico hasta el Cono Sur. Quiero la capacidad de retener eso para nuestro futuro.

*¿Cuál es su opinión del conjunto de acciones en respuesta a Haití?*

Muy importante y muy positivo para la región.

En la última reunión de UNASUR, el presidente Néstor Kirchner hizo un pedido para que la gente cumpliera sus promesas de dar dinero para la reconstrucción de Haití. No las han cumplido. Al resto de mundo tampoco le importan un carajo los negros de Haití. Los latinoamericanos también desde UNASUR nos comprometimos, lo cual estuvo bien hecho y fue un paso muy positivo para la región. Pusimos tropas y fuerzas policiales y médicas, etc., en Haití. No es de todo exitoso, pero en cuanto a nuestras promesas de ayudar económicamente a Haití, hemos fracasado: fue una mentira. Típico de Latinoamérica pero también del resto de mundo que no ha honrado su palabra tampoco.

Creo que esas cosas son una muy buena señal para el futuro. Eso ha sido un paso adelante para poder trabajar, dialogar, interactuar profesionalmente con otros, y colaborar en el campo con otros. Eso es un paso que fortalece la misma formación de CDS y también el avance de CDS. Ahora tener que retirarnos de Haití puede ser un poco peligroso. Podría ser un semi-fracaso.

Hemos tenido otros éxitos de UNASUR con Ecuador-Colombia y Colombia-Venezuela, y ellos también son positivos. Tentativamente vamos al futuro con aspectos positivos. Pero también uno ve las nubes en el horizonte. Las nubes son las debilidades democráticas distintas de nuestros países y la no institucionalización – con el caso concreto de las fuerzas armadas – de nuestros



países.

*¿Qué piensa del liderazgo de Brasil en el proceso de integración regional de defensa? He oído que el CDS va ser el OTAN de Sudamérica con Brasil como los “Estados Unidos.” ¿Sería bueno eso? ¿Qué papel sería mejor?*

Yo favorezco el liderazgo de Brasil en la integración regional de defensa. No quiere decir que no haya problemas con el liderazgo de Brasil, pero en general me parece un paso muy positivo. Le duele a Argentina el liderazgo de Brasil por razones históricas. Sin embargo, es inevitable, tanto por su tamaño como por nuestra falta de coherencia política a largo plazo y de desarrollo a largo plazo. Brasil, como cualquier hegemonía, va a imponer su propio ritmo, intereses y definición de políticas a una UNASUR exitosa. En cierto modo la presencia en su afán de ser un país líder en la región desde hace 15 años es una buena señal para el éxito de UNASUR y CDS, porque ahora hay un liderazgo claro y un liderazgo inteligente de un país hegemónico.

Pero no siempre responde a los intereses de los países miembros, especialmente los que tienen poco para ofrecer. Por ejemplo en la transparencia de datos militares, Brasil se oponía a esta metodología común porque no fue idea suya. Es un ejemplo de los problemas con el liderazgo.

Es claro el liderazgo de Brasil hasta el momento, y también reemplaza, con toda claridad, el liderazgo estadounidense en la región. Eso promueve un fortalecimiento de la UNASUR y un debilitamiento de la OEA. En ese sentido, es una mejoría inmensa y una cosa muy novedosa en los 200 años de América del Sur. Implica el fin de la doctrina Monroe en el Sur, que es centenario. Vamos a ver si lo puede sostener así, pero, a todas las luces, sí.

*¿Piensa que Estados Unidos va a tener una nueva respuesta al debilitamiento de la OEA?*

No. No tengo muchas expectativas. La gente de “mainstreet” no tiene interés en América Latina.

*¿Cuáles son las amenazas más profundas a la seguridad de Argentina y la región, y qué papel puede jugar el CDS en solucionarlas?*

Lo que puede jugar es dar esperanza.

Esta es una región bastante pacífica. Los riesgos para Argentina son los recursos en el Atlántico Sur. Defender esos recursos requiere poca fuerza militar. Defender el Atlántico Sur requiere poquito más.

El riesgo militar de la región también es defender sus recursos. Tenemos riesgos más amplios también. Yo hablaría de la falta de institucionalización, y eso implica seguridad interior. Es un problema policial pero no sólo policial. Es un problema político, de los gobernantes, de la justicia, del sistema penitenciario, y de formar la institución más faltante en toda América Latina: un estado de derecho, con un justicia que funcione. Esa es nuestra amenaza principal a nivel interno. Cuando hablan de inseguridad en la calle, es eso. Esto implica también una mejoría en otras instituciones como la educación, como la distribución genuina de ingresos, y no a través de

paliativos de tipo clientelista, sino a través de inversiones, que son parte también de un estado de derecho y del desarrollo interno.

*La UNASUR y el CDS se han formado con el apoyo conjunto de la no-intervención en asuntos de otros países en la región. ¿Hay un papel que la UNASUR o CDS puedan jugar para ayudar a resolver los problemas internos de naciones soberanas? ¿O es que los estados soberanos necesitan solucionar sus propios problemas internos antes de entrar en acuerdos regionales como el CDS?*

En principio es lo segundo, pero la realidad, por ejemplo entre Venezuela y Colombia, se muestra otra. Se ve que la UNASUR puede entrar en conflictos diplomáticos y desastres humanitarios. Pero, ¿de dónde viene el conflicto entre Venezuela y Colombia? Cuestiones internas. Lo que hizo fue contener un problema externo y allí UNASUR ayudó a bajar los decibeles. Entonces, sí, tiene un rol, pero el respeto a la soberanía es fundamental. Pero lo que es señalado es una falta de coherencia en ese tema. ¿Cómo se conjugan los dos aspectos, el rol de UNASUR y el respeto a la soberanía? No es tan fácil.

*¿Piensa que esas instituciones van a cambiar la idea de soberanía?*

Soberanía no. La soberanía siempre va tener cierto peso adentro de la política de cada estado. Creo que el estado no se reemplaza por la globalización y por las relaciones regionales. Eso siempre va a tener cierto impacto. Y va a haber siempre esta tensión entre la soberanía y las instituciones supra-soberanas. Si no, la solución de esta tensión es una guerra y no creo que eso esté en el horizonte a corto plazo.

Entrevista con Nicolás Comini, 24 de noviembre de 2010

*¿Me puede explicar un poco cómo se ha involucrado en la creación del Consejo Suramericano de Defensa?*

Antes de la creación de la UNASUR existieron un montón de iniciativas de integración, a lo largo de toda la historia de América Latina, incluyendo iniciativas regionales de América del Sur y subregionales del Conosur. Todavía hay, como el SELA, el Grupo de Río. Lo que existía era la idea de crear una OTAS, promovida por Venezuela, pero en su momento nadie le prestó mucha atención. En sí lo único que existía al nivel de defensa eran las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores a través de la OEA. Sin embargo, no había nada suramericano. Entonces Brasil tiró esta idea de crear un Consejo, y Joachim empezó un viaje por la región. Cuando vino a Argentina, a mí me había tocado empezar a trabajar en varios procesos antes. Brasil tiró la idea de crear un Consejo, pero la tiró a la prensa prácticamente. Nadie sabía que querían eso. Entonces se vinieron y tuvimos una reunión, el ministro con nuestra ministra, y a mí me tocó estar allí. En verdad, lo que propuso era esto: crear un Consejo de Defensa Suramericano. Pero no hizo ninguna especificación más.

Después de esto fue la reunión en mayo de 2008, donde se firmó el Tratado Constitutivo de UNASUR. Con esa firma de UNASUR, Brasil tiró de vuelta la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano, pensando que se iba a crear allí, como objetivo de máxima. Como objetivo de mínima, iban a crear un grupo de trabajo. Eso fue lo que pasó, la creación de un grupo de trabajo.

La primera presidencia pro-tempore la tuvo Chile, y después la pasó a Ecuador. Ahora pasa Guyana, pero como Guyana no tiene aparato administrativo prácticamente, lo que hace es regalar la presidencia de cada uno de los consejos que hay a algunos países. Todavía no se sabe quién va a tener la presidencia de CDS, pero hasta ahora lo que yo sé es que Perú se propuso para tener la presidencia del Consejo. Sin embargo, todavía no están definidas.

Cuando crearon el grupo de trabajo, a mí me tocó ir a Chile para participar en todas las reuniones y negociar el estatuto. La realidad es que Brasil no hizo ninguna propuesta formal, no había ningún documento sobre el que pudiéramos discutir. Así que se discutió, y finalmente a la cuarta reunión se aprobó el estatuto. Durante las reuniones, yo tenía que estar con la delegación y negociar paralelamente a las negociaciones formales.

La realidad es que crear un Consejo de Defensa Suramericano es muy difícil cuando todos tienen ideas tan diferentes de qué es la defensa. Lo que es defensa para Argentina está lejos de ser defensa para Colombia, Venezuela, Ecuador, y hasta Perú. Los que tienen una legislación más parecida a la nuestra son los chilenos. Con la Ley de Defensa y la reglamentación de la Ley de Defensa, Argentina separa rígidamente lo es defensa de seguridad interior. La defensa está enfocada en evitar una intervención o una amenaza de un agresor externo militar estatal. Las fuerzas militares de otros países. En cierta forma es igual a la defensa de los Estados Unidos, que justamente tiene una separación entre defensa y seguridad. El tema es que los militares de los Estados Unidos cumplen funciones de seguridad afuera de la frontera. En el caso de Argentina,

legislativamente ni adentro ni afuera del país, pueden cumplir funciones de seguridad las fuerzas militares. Por ejemplo, nuestras fuerzas en Haití no pueden cumplir funciones de seguridad. La orden de las fuerzas armadas en Haití es la de cumplir funciones de control. Si unos soldados encuentran un auto que tiene drogas, armas, lo que fuera, le avisan a la policía o a las fuerzas armadas de otros países que tengan legalmente un mandato para cumplir funciones de seguridad. Sin embargo, nuestras fuerzas armadas legalmente no pueden intervenir. En ciertas situaciones esta legislación es algo problemático para la misión de paz, pero legalmente no pueden intervenir en funciones de seguridad.

En Argentina esta legislación rígida separa la seguridad de la defensa. Todos los temas de narcotráfico y todas las diversas aristas que llevan a tener crimen organizado son cuestiones de la policía, de fuerzas intermedias, y de gendarmería, no del ejército. Sin embargo, eso no pasa obviamente en Venezuela, cuya idea de seguridad integral incluye todo – fuerzas armadas, medio ambiente, recursos naturales. Prácticamente incluye salud. Todo es seguridad. Entonces, cuando creas un Consejo de Defensa Suramericano, el mayor problema que tienes es definir qué es la defensa y qué es la seguridad.

En la primera reunión del Consejo, Colombia se sentó y lo primero que dijo fue: “a mí no me interesa tener un Consejo de Defensa Suramericano. Avísenme cuando quieran hacer uno de seguridad, porque nuestro problema es la seguridad. Nuestro problema es el narcotráfico, nuestro problema son los grupos armados afuera de la ley, no es la defensa.

Entonces, hoy el Consejo es más que nada un foro de cooperación donde podemos crear medidas de confianza entre los países. Es un esquema de cooperación inserto adentro un esquema de integración. Porque la UNASUR es un esquema de integración, pero no es un esquema de integración el Consejo de Defensa Suramericano. El Consejo es un foro de cooperación. Entonces allí tenemos el problema de hasta qué punto se puede lograr la integración si el Consejo que creamos no se propone la integración, sino que se propone la cooperación. Este es el problema que se encuentra cuando se tienen legislaciones y objetivos tan diferentes entre los países.

Lo que pasa es que terminamos creando algo muy débil, que es el Consejo hoy, y no todos están contentos con lo que creamos, porque no les sirve a todos en términos de soluciones directas a problemas actuales. Sirve para crear medidas de confianza y fomentar relaciones civil-militares en países como el nuestro donde todavía hay retazos del divorcio entre el militar y la sociedad civil.

*Si las legislaciones sobre la defensa y la seguridad de cada país son tan distintos, ¿por qué se siguen reuniendo? ¿Hay amenazas que crean los incentivos para cooperar en este foro? ¿Son resultado del interés Brasileño?*

El CDS en realidad es un organismo político. Los Ministros de Defensa, así sean militares, son asignados políticamente y son personas políticamente relevantes. Cuando lo que pretendes es trabajar en la modernización de los Ministerios de Defensa, este proceso de modernización implica la participación de los civiles y entonces un mayor nivel de politización de los

Ministerios de Defensa.

Argentina definitivamente es único en tener un Ministerio de Defensa que ha trabajado muchísimo en América del Sur en los últimos años para hacer los Ministerios de Defensa fuertes y civiles. En Brasil no pasa eso. Brasil tiene a Joquim, que es civil, y después todos militares.

El Consejo de Defensa Suramericano formalmente no puede actuar ante cuestiones vinculadas a seguridad, aun cuando para algunos países las cuestiones de seguridad se combaten con fuerzas armadas. La cuestión del narcotráfico, por ejemplo, llegó a crear otro Consejo, justamente por esto. Porque en las reuniones de Ministros de Defensa y Cancilleres, Colombia planteaba la necesidad de poner en acción la lucha contra el narcotráfico, y países como el nuestro no podían legalmente ofrecer nada de nuestras fuerzas armadas para hacerlo. La idea es en algún momento crear un Consejo de Seguridad, donde haya temas de seguridad con los Ministerios de Seguridad. Ha sido propuesto varias veces. Todavía no hay ningún consenso firmado pero está la idea. Entonces, lo que es transnacional, aun si puede llegar a ser una amenaza implícita para algunos de los países, no es una amenaza para todos los países según sus propias ideas de defensa. Justamente se trata de no hablar de la seguridad interna o transnacional porque eso hace que no se llegue a ningún acuerdo.

Cuando es multilateral, de doce países, necesitamos sobre todo centrarnos en lo que todos consideramos la defensa. Una de las cosas que más puede llegar a generar interacción entre las partes, de la que siempre se habla en estas reuniones, es el tema de la protección de los recursos naturales (el Amazonas, el acuífero Guarini). Pero no tanto, durante las reuniones se trata de no hablar de amenazas transnacionales porque eso justamente rompe con lo que se hace en el Consejo. Se ponen en juego un montón de particularidades internas de los países y justamente se pone a países como Argentina y Chile contra la pared, porque estos países no van a aceptar algo semejante porque su legislación no lo admite. Por ejemplo, si me mandan a una reunión del CDS y me dicen “hay que firmar una declaración sobre la cuestión de la trata de personas.” Como representante de Argentina, que tiene una legislación rígida sobre la separación de sus fuerzas armadas de temas de defensa, voy a decir “No. No puedo firmar eso.” Todos los organismos de UNASUR, incluyendo el CDS, toman cualquier decisión por consenso. Todos tienen que estar de acuerdo. Si todos tienen legislaciones diferentes, si todos tienen amenazas diferentes, vamos a firmar sólo aquellas cuestiones específicas que tenemos en común. Eso muestra la fragilidad de la capacidad institucional del Consejo, en términos de lo que enfrentamos.

Con respecto a Brasil, hay otra cosa. Brasil es un gran motor de integración, sin dudas, pero te encuentras con un problema en el Consejo de Defensa. Con Brasil, a la hora de firmar acuerdos, está todo bárbaro. Sin embargo, a la hora de ejecutar las cosas, en lo que respecta al Ministerio de Defensa por lo menos, es muy difícil tener una contraparte. Lo que pasa muchas veces es que Brasil es un gran hacedor de proyectos pero después de eso es difícil concretarlos, día a día. Eso nos pasó en varios proyectos que tuvimos que ejecutar juntos en el marco del Consejo. Con Brasil no tenemos contraparte.

*Si en las reuniones de CDS no pueden hablar de las amenazas transnacionales, ¿hablan de respuestas a desastres humanitarios o misiones de paz? Si hubiera otra crisis en Bolivia, ¿qué*

*papel jugaría el CDS? ¿Y si hubiera otro terremoto en Chile?*

En las misiones de paz, particularmente, el Consejo sólo trata de mejorar las actividades conjuntas y la cooperación entre las fuerzas armadas. Pero las misiones de paz siempre pasan bajo la administración de las Naciones Unidas. Hay varias iniciativas que son bastante irrealizables. Argentina tiene una fuerza de paz conjunta combinada con Chile que se llama Cruz del Sur, hecha para trabajar en las misiones de paz de las Naciones Unidas. En cuanto a las misiones de paz hoy, lo que existe son ejercicios, seminarios, proyectos de cooperación.

Sin embargo, dudo que América del Sur pueda crear una fuerza de paz conjunta combinada sudamericana. No está dentro de los planes. Hoy el Consejo sólo es un foro de cooperación. Se creó para se creó para eliminar cualquier fricción que existiera en la región. A pesar de que todos los países tienen sus propios intereses, el interés general era vivir sin luchas entre nosotros.

En cuanto a la ayuda humanitaria, lo que se plantea en relación con el tema de las misiones de paz tiene que ver con la cooperación. Necesitamos mejorar la posibilidad de trabajar en conjunto si ocurre algún desastre natural o humanitario y se requiere ayuda.

*¿Piensa que CDS podría jugar un papel para aumentar la cooperación entre las naciones sudamericanas en las respuestas a desastres humanitarios?*

Si. En cuanto a la ayuda humanitaria, hay un claro espacio para que el CDS juegue un papel importante. Hay un espacio porque, con Argentina, por ejemplo, si bien la defensa actúa contra una amenaza de un agresor externo militar estatal, tiene misiones subsidiarias. Una de las misiones subsidiarias es actuar en casos de ayuda humanitaria y desastres naturales. Cuando hubo una explosión del volcán Chaitén en la frontera entre Argentina y Chile, allá actuaron las Fuerzas Armadas argentinas y chilenas, que ya tienen muchos años de experiencia conjunta, para dar asistencia a la población. Sin duda es un espacio donde todos podrían participar. Sin embargo, la cooperación necesaria para realizar una intervención conjunta militar frente a un desastre humanitario todavía está muy alejada porque hay un montón de pasos previos, que tienen que ver con medios económicos, medidas políticas, las fronteras, medidas sociales.

*Si hubiera un desastre natural o humanitario acá en América del Sur, ¿qué papel podría jugar el CDS?*

Pienso que CDS podría jugar un gran papel. Hace dos años en Bolivia hubo unas inundaciones enormes, y la respuesta de las naciones sudamericanas fue tremenda. Allí Argentina mandó aviones y alimentos, como pasó con Haití. Hasta ahora, los países suramericanos han enviado su ayuda de forma unilateral. Creo que todavía estamos lejísimos de una coordinación real, falta mucho para que podamos organizar una respuesta conjunta a desastres humanitarios. Si ocurre un desastre natural mañana en Bolivia, el Consejo podría coordinar eso, pero hoy, todavía no existe los expertos y el conocimiento para eso. Si pasa mañana eso, lo que va a pasar es que Brasil va a hacer lo suyo, Perú va a hacer lo suyo, etc. En cambio, si hubiera una fuerza concreta del Consejo, todo podría coordinarse mucho más fácil.

*¿Me puede hablar un poquito de los otros pasos del Consejo que se centran alrededor del tema de la producción de conocimiento y la creación de mecanismos para fomentar la confianza mutua?*

Con respecto a lo que es la metodología estandarizada de gastos de defensa, pienso que va a avanzar y que es fundamental para el proyecto de cooperación regional de defensa. Este se planteó a partir de la experiencia entre Argentina y Chile. Estos países han hecho bastantes avances para tener una metodología estandarizada de gastos de defensa. Argentina y Chile casi se van a la guerra en 1978. A partir de allí, con el retorno de los gobiernos democráticos, la relación empezó a restablecerse con los tratados de límites. En marco de la OEA, Argentina y Chile trabajaron por bastantes años para crear una metodología estandarizada de gastos. La idea es trasladarlo a nivel regional, para que todos hagan lo mismo cuando estamos haciendo presupuestos, para que todos sepamos qué es un gasto. Creo que este proyecto puede avanzar muy bien. Lo que le falta son recursos humanos y la plata para tener gente que se encargue específicamente de esto y no haga 25 millones de cosas a la vez. Cuando estaba trabajando en el Ministerio de Defensa, llevé toda la relación con Chile, toda la relación con Uruguay, toda la relación con Paraguay, toda la relación con Brasil, más el Consejo de Defensa Suramericano. Yo solo. Entonces falta gente que se ocupe específicamente de estos temas. Creo que hay una gran ventana de oportunidad allí. Es un gran paso porque, cuando todos hablamos de cosas diferentes, es fundamental tener algo de lo que todos hablemos igual. Porque hasta ahora las únicas mediciones que tenemos son prácticamente de las instituciones internacionales, como el CIPRIO.

Con respecto al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, para mí el Centro es como la perla, la frutilla del postre, la dama de honor. Allí hay una gran oportunidad. Al Centro lo propuso Argentina. Se presentó al Consejo, y el Consejo lo aprobó. Aprobó la idea de crear un centro suramericano. Para eso, entre Argentina, Brasil y Chile creamos una propuesta para el estatuto del Centro, que vamos a poner en consideración del resto de los países para discutir la propuesta en un boceto. Entonces, a mí me tocó crear una propuesta del estatuto. La escribí yo. Después, Chile insinuó unas sugerencias y después pasó a Brasil. Cuando Brasil tuvo la oportunidad para dar unas sugerencias, no señaló ninguna. Lo que yo percibo de las relaciones con Brasil es que Brasil tiene tal intención de liderazgo que de todo aquello que no puede liderar trata a alejarse y le quita su apoyo. Con el Centro pasó más o menos. El Consejo tiene reuniones, pero no tiene nada permanente. La idea del Centro era crear un espacio permanente, donde por un lado fomentar las relaciones civil-militares, y por otro lado promover el desarrollo de una identidad regional de defensa a través de la producción de conocimiento sobre cuáles son las amenazas, las oportunidades, los riesgos que tenemos nosotros, los suramericanos, entre todos. En definitiva, la meta es encontrar un lugar donde podamos trabajar conjuntamente. Creo que allí, si se le da bola, si se presta atención, si se ponen los recursos humanos necesarios y si los Ministros en el Consejo toman en cuenta lo que este Centro hace, creo que allí está la gran potencialidad. Porque la idea es justamente empezar a pensar para la región desde la región. Si nosotros tenemos militares y civiles de los doce países trabajando juntos, después de un año, dos, lo que fuera, podemos conocernos, sacarnos los prejuicios y empezar a formar este conocimiento integrado sobre la defensa regional. El militar con el civil, el civil con el militar, el venezolano con el ecuatoriano con el colombiano. El mandato es trabajar para la región, trabajar para entender

cómo podemos estar mejor y cómo podemos cooperar más en los temas de defensa. Además, pensar en qué nos afecta a nosotros como región, que es lo que no sabemos, porque cada uno piensa algo particular. Entonces, creo que sin duda allí hay una gran potencialidad. Sin embargo, tenemos que asegurar un diálogo permanente entre los investigadores y el Consejo, para que el conocimiento que realiza el Centro se convierta en decisiones y acciones reales.

*¿Cuáles son las nubes en el horizonte para el CDS y este proceso de integración regional de defensa, si hay?*

Las nubes son las de nuestra historia latinoamericana. Primero, los cambios de gobierno. Nosotros somos muy vulnerables a los cambios de gobierno, así como la ALADL, el CELA, el MERCOSUR, y los que fueran. El cambio de gobierno en dos días o veinte años, lo que sea, siempre es una preocupación porque siempre estamos en una posición vulnerable con respecto al apoyo que pueda recibir el nuevo gobierno, justamente por la baja institucionalidad. El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa es un gran primer paso a un nivel más alto de institucionalización, pero el problema es cómo hacer para mantener la influencia de estos organismos, para que no se conviertan en organizaciones a las que nadie presta atención. En Argentina nadie le presta atención al trabajo del CELA o la JID (Junto Interamericano de Defensa). Entonces, el tema del apoyo es muy importante.

Después, creo que es muy importante el grado de eficacia que está teniendo. Es clave minimizar el tiempo que hay entre el momento en que se ponen en papel las cosas y el momento en que se implementan. Porque si no se mantiene un alto nivel de eficacia, solo va a producir documento tras documento. Vinculado a esto, es importante prevenir la reproducción de acuerdos que ya están firmados a través de otros organismos o convenciones. Por ejemplo, las medidas de confianza mutua que surgieron después de Bariloche, la mayoría de los acuerdos se asemejan a los de la OEA. Sin embargo, aun si se parecen a los de la OEA, que los doce países habían aprobado porque todos son miembros de la OEA, tenían que volver a ponerlas en un papel y volver a firmarlas, y eso implicaba un gran gasto de tiempo y capital político. Eso sólo hace al Consejo más lento. El problema es cómo hacer que lo que se firma a nivel multilateral sea realmente respetado a nivel interno. Creo que la única gran solución para la integración de defensa es hacer un trabajo que probablemente nunca se haga pero que se tiene que hacer: es modificar las legislaciones internas de los países, para que todas tengan las mismas legislaciones y todas hablen de lo mismo cuando hablan de defensa.

*¿Cómo ha afectado la UNASUR o el CDS a la OEA? Actualmente, ¿qué papel opinas que va a jugar la OEA en relación con la UNASUR?*

A mí me parece que la UNASUR surgió con la intención de eclipsar a la OEA. A mí me parece que hay una intencionalidad de modificar el foco en la resolución de temas regionales en la región.

Además, pienso que Brasil siempre ha tenido la intención de proyectar su imagen a nivel internacional. Es una política creada por el estado de Brasil.



La idea de la integración es bárbara para actuar de manera conjunta frente a grandes actores. Para Argentina y Brasil, no sería lo mismo actuar unilateralmente o bilateralmente frente a los Estados Unidos o a la Unión Europea que actuando como América de Sur.

*En su opinión, ¿cuáles deberían ser los pasos próximos priorizados?*

Personalmente, preferiría que en vez de diversificarse en un montón de cosas, el Consejo se centrara en cosas muy puntuales que pueda concretar y usar como una base. Toda la cuestión de los seminarios y los discursos a mí me parece complementaria. Creo que el Consejo debería focalizarse en materializar algunas cosas puntuales como el Centro. Por ejemplo, para 2011, el Centro debería tener una producción particular. La metodología de gastos debería continuar desarrollándose. Además creo que el Consejo debería trabajar en uno o dos proyectos fuertes en la cuestión de la industria para la defensa. La industria para la defensa es fundamental también para reactivar, en parte, la industria de la región. Entonces, me parece que debería concentrarse en las cuestiones específicas de la industria de la defensa, de los gastos, y trabajar sobre estos puntos específicos. Pienso que es fundamental concretarse y no tratar de actuar sobre 50 diferentes temas porque esta amplitud crea un muy bajo porcentaje de proyectos completos.

En cuanto a Haití, el Consejo puede ayudar como un asesor en términos técnico-militares.

*¿Cómo relaciona el CDS con los otros proyectos, consensos, o metas de UNASUR? ¿Cómo piensa que pueden ayudar los éxitos de CDS a la realización de las otras metas de UNASUR?*

Creo que una gran parte de la visibilidad que tiene UNASUR es gracias al accionar del Consejo y este híbrido después de Bariloche entre los Ministerios de Defensa y los de Relaciones Externas. Le da más visibilidad, e indefectiblemente el impacto político que tiene este tipo de cosas conlleva un montón de efectos en otras áreas. UNASUR tiene una estructura institucional tremendamente descentralizada. Aunque todas las decisiones están centradas en el Consejo de Jefes y Jefas de Estado, la realidad es que cada Consejo avanza sobre determinadas áreas que son muy específicas. Definitivamente todo lo que va avanzado en estas áreas distintas sirve. Esta forma de trabajar entre Ministerios (Ministerios de Salud, Ministerios de Defensa, Ministerios de Desarrollo, lo que fuera) funciona en su propia manera. Esta idea de que las relaciones internacionales están centradas en las Cancillerías es tan anacrónica, porque la realidad es que las relaciones internacionales pasan por un montón de canales que superan las Cancillerías. Por ahora, nuestra forma descentralizada es efectiva, por ahora es útil, por ahora se va avanzando. El problema que tenemos es que los acuerdos no están muy vinculados. Entonces, ¿cuánto tiempo sirve un tratado específico? Entonces creo que nuestro esquema es útil, que ayuda, pero no tengo la esperanza de que se convierta en un proceso de integración regional, mucho menos hoy.

Todos están felices de que tengamos un espacio de discusión, que podamos mostrarle al mundo nuestra cooperación, pero todavía falta una intención real de darle fuerza. Cuando había que pensar cuál era el esquema que queríamos, la posibilidad de tener un esquema de seguridad colectiva fue rápidamente desechada. Entonces decidimos crear un foro de cooperación. A la hora de pensar en crear instituciones más permanentes hubo mucha oposición. Por ahora no es más que eso.



Entrevista con Cecilia Mendoza, 1 de diciembre, 2010

*Parorama de los pasos que formaron la UNASUR y el CDS*

El sitio web de CDS demuestra el grado de institucionalidad que tiene este Consejo respecto de otros. El Consejo de Defensa es uno de los dos consejos más antiguos. Es cierto que el de Defensa hasta ahora es el Consejo más exitoso y ha hecho la mayor cantidad de pasos adelante para lograr sus objetivos. También es cierto que sucedieron algunos acontecimientos que hicieron que los Presidentes instruyeran muy eficientemente al Consejo de Defensa para alcanzar esos objetivos.

*¿Cuáles son esas instrucciones? ¿Cuál es el mandato específico del CDS?*

Cuando se creó el CDS a fines de 2008, éste empezó a trabajar en un plan de acción, con metas y con responsabilidades de país. Uno de los temas que ya se aprobó en el plan de acción era diseñar unas medidas de confianza para la región. Cuando surge el problema de las bases colombianas, se produce un nivel de debate que convoca a una reunión extraordinaria de presidentes en Bariloche. Esta reunión fue muy difícil, muy tensa, con una variedad de opiniones, pero allí se firmó una decisión por la que se instruyó al Consejo de Defensa y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a que redactaran un acuerdo que formó la base para el futuro Protocolo Adicional al Tratado sobre Medidas de Confianza y Seguridad para la Región.

Acá hay una diferencia entre la legislación de defensa y seguridad entre los países de la región. Acá en Argentina, por razones de nuestra historia de la dictadura, las fuerzas armadas no pueden intervenir en asuntos de seguridad interior. Nosotros tenemos otro tipo de fuerza, la Gendarmería y la Prefectura, que son fuerzas interiores. Entonces, como existe esta diferencia entre la legislación de defensa entre los países, en Bariloche, los Presidentes instruyeron a los Ministros de Defensa para que se ocuparan en el caso de los países en que la defensa tiene que ver con la seguridad interior, y para resolver la situación de países como Argentina, los presidentes los presidentes les indicaron a los cancilleres que participaran también y se ocuparan. Porque todo que es seguridad para nosotros, no es materia de defensa. Allí los dos Consejos trabajaron juntos.

En Argentina es impensable algo como lo que pasó en Brasil, donde el ejército intervino para asegurar las villas.

La intervención en la crisis de Bolivia en 2008 tampoco es materia de defensa, porque fue un problema interior de un país. Entonces, allí lo que se hizo fue resolverlo de una manera diplomática novedosa: la diplomacia presidencial. Los presidentes, ellos mismos, resuelven y toman una decisión ante una crisis. Esta metodología en la UNASUR ha funcionado muy bien. Ha resultado muy exitosa. Los presidentes han resuelto crisis muy graves. Es un mecanismo muy eficaz, que tiene resultados muy rápidamente. Este sistema fue usado para responder a la crisis de Bolivia, los desastres naturales en Haití y Chile, y en muchos otros casos. El último, la respuesta al golpe de estado en Ecuador, es un salto cualitativo muy importante para la región. En golpes de estado pasados, los otros países se quedaron como expectantes, esperando a ver qué

pasaba, y luego resolvían. Ahora no. En el mismo momento en que se producen las amenazas de hechos, los presidentes están alerta. En seis horas se juntaron en Buenos Aires. Eso tiene un impacto importantísimo. Esta repuesta no ocurrió con Honduras, donde todo el mundo se quedó un poco dormido, y, cuando existió una reacción, fue demasiado tarde. Entonces, esta metodología es muy propia de la UNASUR y hasta ahora ha funcionado muy eficazmente.

Me parece que es muy bueno para la región.

En el siglo XX, casi todos los países latinoamericanos tuvieron hipótesis de conflicto con sus países vecinos. Argentina tuvo hipótesis de conflicto con Brasil y Chile. A lo largo de la etapa democrática, que ya tiene 25 años más o menos, se ha logrado resolver la mayoría de estas hipótesis de conflicto. Permanecen algunas.

Perú tiene la presidencia ahora del Consejo.

*¿En cuáles campos piensa que el CDS podría jugar un papel más profundo para la región? ¿En amenazas transnacionales? ¿En desastres humanitarios/naturales? ¿En producción de conocimiento?*

Siempre partimos de la base de que este Consejo de Defensa tiene un paradigma que es el mantenimiento de la paz en la región. No tiene una posición ofensiva. Es una meta muy importante. Se trata de no concebir la existencia de un conflicto bélico adentro la región. Se podría pensar en qué ocurriría con una tercera potencia, una potencia externa. La crisis alrededor de las bases de Columbia refleja esta preocupación, porque involucró una tercera potencia. Pero no fue la intervención de tropas norteamericanas. Allí surgió la preocupación de que el alcance de la infraestructura militar que hubiera en Colombia perteneciente a una tercera potencia excediera el objetivo de luchar contra el narcotráfico, y que fuera a utilizarse para otros objetivos de los propios Estados Unidos. Allí sí hay una posición del CDS porque se trata a una potencia extranjera.

Lo mismo ocurre ante otra potencia extranjera, Gran Bretaña, que está ocupando parte del territorio suramericano, donde existe la misma posición, sobre todo porque se trata de potencias extranjeras con capacidad nuclear. Entonces allí hay una alerta muy fuerte desde el punto de visto clásico de la defensa, ante la ocupación de una potencia extranjera en territorio suramericano.

La mayor parte de los objetivos del Consejo tiende a crear lazos de cooperación, de asistencia mutua, de intercambio de experiencia, de conocimientos, de tecnologías. Por eso, para la Argentina ha sido muy importante tener bajo su responsabilidad la formación y gestión de este Centro de Estudios Estratégicos de Defensa que va a permitir el intercambio de todos los países. Tradicionalmente los militares suramericanos se iban a formar a los Estados Unidos. Como ha mencionado Evo Morales, muchas veces además de la formación estrictamente técnica o militar había un adoctrinamiento acerca de una determinada perspectiva que siempre coincidía con la perspectiva nacional. Teniendo este Centro de Estudios, se podría generar una doctrina suramericana propia de la defensa que atendiera a los objetivos y los intereses propios de la

región. También es importantísimo todo lo que sea intercambio de tecnología para la defensa aunque siempre teniendo en cuenta esta visión pacifista y defensiva.

Respecto del tema de desastres naturales, allí la Argentina efectivamente puede poner al servicio a sus militares, como en el caso de terremoto en Chile. Nuestras Fuerzas Armadas tienen experiencia en el armado de los hospitales que se arman casi instantáneamente, que se colocan en el lugar del desastre. Para ese tipo de cosas, las Fuerzas Armadas pueden colaborar. Sin embargo, hay un proyecto que todavía no está de todo aprobado de Paraguay para crear una especie de brigadas que se ocupen de estas cuestiones, que se conocen más como la defensa civil o para emergencias por catástrofes. Si se produjera una emergencia por catástrofes, ya tendría un grupo técnico suramericano que podría acudir al lugar del desastre, y ya estaría preparado.

¿Qué tiene que ver la aprobación nuevamente del Protocolo Adicional de la Democracia con el proceso de integración de defensa?

El CDS no es una institución supra-nacional, entonces si hubiera un golpe de estado en Uruguay, cada país utilizaría su legislación interna para proceder. Por eso, no necesariamente el CDS va a estar involucrado con el Protocolo. Además, muchas de esas medidas figuran en la cláusula democrática, pero dependerán de la urgencia, dependerán del decreto del presidente, y de muchas otras cosas. Sin embargo, implica un nuevo nivel muy avanzado de protección de la democracia. Lo que tiene de novedoso el Protocolo de UNASUR es que tiene un aspecto preventivo. La Cláusula recoge formalmente el *modus operandi* espontáneo que los presidentes tuvieron durante el golpe. Lo hicieron sin respaldo normativo. Ahora existe este respaldo normativo para tomar estas acciones. Es un paso muy importante en cuanto a la calidad institucional y a la preservación de la democracia en América del Sur. Es una Cláusula 2.0.

Hasta ahora, los éxitos de seguridad que ha tenido UNASUR han pasado a través de cumbres de los jefes de estado. ¿Cómo afectan los cambios políticos/gubernamentales de los estados al futuro de la UNASUR y el CDS?

Los países suramericanos son presidencialistas. Entonces es lógico que las instituciones que se crean repitan ese modelo. La UNASUR es presidencialista. Hay una intención estructural de los estados suramericanos de que esto funcione más allá de las ideologías de los presidentes. Un caso muy interesante ha sido Chile, donde se pasa del gobierno socialista de Michel Bachelet, que realmente lleva la bandera de la UNASUR, a un presidente Piniera, el signo contrario. En la primera reunión donde se presenta como nuevo presidente de Chile, él genera una definición del compromiso con la UNASUR impresionante. Él dice que ni la democracia, ni la paz, ni la integración regional tienen ni izquierda ni derecha. Eso es algo que América del Sur ha incorporado.

Otro caso muy interesante, aunque fue hecho en reuniones de trabajo más cerradas, han sido las palabras de Kirchner cuando él se encuentra con el presidente Correa apenas Kirchner asume la Secretaría General. Kirchner dice que la UNASUR no es un club de amigos acerca ni una cuestión de ideología. Se juegan otros intereses más estructurales. Entonces eso supone que no va a haber problemas si cambian los presidentes. Uribe, por ejemplo, era un presidente que

se quedaba en un extremo ideológico respecto de otros, entonces a veces su posición durante las reuniones sobre las bases colombianas quedaba 11-1. Sin embargo, Colombia no se fue de la UNASUR y Uribe lo aguantó y se mantuvo y la UNASUR siguió con sus doce miembros. Entonces, es de suponer que si un hecho tan grave, que generó tanto conflicto interior en la UNASUR, no perjudicó profundamente la organización, no va a ocurrir en el futuro.

*¿Me puede explicar sus pensamientos sobre la nueva relación entre el Consejo de Defensa Suramericano y la OEA?*

A mí me parece que la UNASUR puede convivir con los modelos regionales preexistentes. No va a tener competencia. Hay muchas críticas a la eficacia de la OEA. Se convirtió en una gran burocracia y terminan no resolviendo los problemas. Entonces allí quizás sí la UNASUR entre en cierta competencia por ver quién resuelve mejor algunos conflictos. Pero en términos de los valores, son muy similares. No son antagónicos. Quizás la UNASUR lo que está demostrando es que es mucho más ágil. Tiene una mayor capacidad de reacción, y tiene una mayor legitimidad. Esto viene de los presidentes. Muchas personas critican lo malo del presidencialismo, el personalismo, la concentración en la toma de decisiones, pero a veces es útil también, porque permite resolver con rapidez. No se necesita consultar a toda una organización. Cuando llegan, el hecho está consumado.

*Leí unas críticas de que la UNASUR no tiene un espacio muy desarrollado para que la sociedad civil participe. ¿Que piensa de eso? Hay una falta de espacio?*

El Tratado Constitutivo prevé este espacio para la participación de la sociedad civil. Todavía no esta institucionalizada la forma en que va a existir esta vinculación con la sociedad civil.

Para los temas de educación y cultura, va ser mas fácil, quizás va desarrollarse más instantáneamente.

Los alumnos del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa seguramente van a ser militares. Está más enfocado en el intercambio de funcionarios de las Fuerzas Armadas. No personas que provengan de afuera de las Fuerzas Armadas.

*El CDS fue creado con afirmaciones de respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad de los Estados, sin intervenir en sus asuntos internos. ¿Hay un conflicto entre estos valores y el mantenimiento de la paz? ¿Con las intervenciones de Bolivia (2008) y Ecuador (2010)? ¿Con el nuevo Protocolo Adicional?*

Algún cambio se está generando. Estos principios con afirmaciones de respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad de los Estados, sin intervenir en sus asuntos internos, son principios clásicos de las relaciones internacionales. Son principios que llevan ya tiempo de existencia, y que se ponen en crisis justamente cuando surgen los proyectos de integración regional, sobre todo los supranacionales. La soberanía ha sido protegida vigilantemente por más de dos siglos. Sin embargo, empieza a cuestionarse esta idea de la soberanía cuando surgen los proyectos supranacionales. Todo el derecho internacional sobre los derechos humanos ha evolucionado

tanto, que hace pensar que algunos principios y valores del derecho internacional son más importantes que otros, están sobre otros. Supongo que va a haber algunos de estos valores, como la democracia, o los derechos humanos, o la paz, que van a pesar más que otros. Especialmente cuando el presidente pide ayuda, como en los casos de Bolivia y Ecuador.

Un eje sustancial de la soberanía nacional siempre fue la moneda. Hoy en día no lo es. Europa tiene una moneda conjunta. Entonces, esas cosas que parecían tan firmes que iban a durar para toda la vida se ponen en cuestión. Francia, Alemania, España, ¿son menos soberanos? No. Siguen siendo muy soberanos, pero delegando la misión de la moneda a un órgano supranacional. Quizás mañana pase lo mismo con la defensa u otras cuestiones. Pero estamos en un proceso de cambio donde algo por el estilo puede llegar a suceder.

Por ahora la UNASUR no se ha propuesto crear algo como los cascos azules del ONU.

*¿Hay pasos para crear otro Consejo para hablar de la seguridad interna y otras cosas de las que el CDS no puede hablar por razones de diferencias de legislación?*

Por ahora no se intenta crear otro Consejo. Sí lo que se intenta es hacer que los que existen trabajen juntos. Podrían trabajar juntos el de Defensa, el de Drogas, y el de Ministras/Ministros de Relaciones Exteriores.

*¿Piensa que el CDS podría expandirse y llegar a hablar sobre problemas más multidimensionales, más sistémicos de la defensa y seguridad, y no sólo de cooperación entre las Fuerzas Armadas?*

Quizás en una siguiente etapa. Por ahora el CDS necesita cumplir su plan de acción con sus metas, mostrar resultados.

*¿Cuáles son los metas de su plan de acción más importantes?*

Lo más importante del CDS va a ser terminar definitivamente de dismantelar las hipótesis de conflicto y generar la confianza entre las fuerzas armadas de los distintos países. Lograr similitud en la formación de los militares, técnica y doctrinaria. Ese es el objetivo más estructural que va a permitir cumplir con otros objetivos. Lo que es bueno de su plan de acción respecto de otros planes es que tiene responsabilidades muy claras por país. Entonces cada país necesita mostrar resultados.

Otro objetivo súper importante es el tema de la transparencia de la información de los gastos militares. Esto, si se logra, es revolucionario, y es algo que interesa mucho a la sociedad civil. Entonces, aunque la sociedad civil no está participando directamente, como espectador activo, no va a tener la legitimidad que necesita. Está la cuestión del desarme. Otro tema que sirve para todos los ámbitos de la UNASUR es tener una sola voz en otras organizaciones. Para presentarse en forma conjunta en ámbitos mundiales. En términos de lograr medidas de confianza entre las naciones suramericanas, se tomó el ejemplo ya muy desarrollado de Argentina y Chile. Ambos países a fines de la década del 70 estuvieron a minutos de la guerra. Las fuerzas

realmente estaban listas para entrar en guerra. Había una hipótesis de conflicto muy fuerte y había una cultura adversaria en los dos países. ¿Cómo se desmanteló? Se institucionalizó el hecho de maniobras conjuntas, y empezaron a trabajar conjuntamente los militares de Chile y de Argentina. Eso generó una confianza muy importante.