

DESAFÍOS DEL NUEVO CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: CONSTRUIR UNA ZONA DE PAZ REGIONAL, PLASMAR UNA IDENTIDAD COMÚN Y GENERAR CONSENSOS MEDIANTE LA COOPERACIÓN¹

Alejandro Iturra Gamarra²

El mensaje que entrega la Declaración de Santiago de Chile el 10 de marzo es claro. Ese día, la Ministra y los Ministros de Defensa de los doce estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Chile, Guyana, Ecuador, Guyana, Surinam, Uruguay, Venezuela) asistentes a la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), reunidos en Santiago, reafirman la unidad de propósitos que alcanzan sus países en la perspectiva de construir una zona de paz y cooperación.

La constitución operativa del CDS no es un acontecimiento político menor en una zona donde coexisten espacios distinguibles, Comunidad Andina y Mercosur, que si bien comparten una cierta homogeneidad cultural y político formal, la democracia, nunca antes en la historia reúnen cantidades de tensiones bilaterales por intereses divergentes, Argentina/Uruguay-Perú/Bolivia-Chile/Venezuela-Brasil/Bolivia-Colombia/Venezuela-Perú/Venezuela e hipótesis de conflicto tradicionales o recientes, Chile/Perú-Colombia/Ecuador. Tal escenario no sólo coloca trabas a la cooperación intra-regional y coloca en peligro la continuidad del progreso de los mecanismos de integración existentes, sino que además vuelve a la región, o bien a sus países más importantes, hasta cierto punto, impredecibles como socios en lo que respecta a la política internacional. Punto vinculado al vertiginoso aumento de la importancia de China para el desarrollo económico, a la dinámica del proceso de cooperación del grupo conformado por India, Brasil, Sudáfrica y la importancia del G-21 convocado por Brasil en la marco de la negociaciones de la Organización Mundial de Comercio que implica la reestructuración de la arquitectura financiera mundial tras la crisis económica global desatada el 2008.

Es destacable el esfuerzo de Brasil en la creación del CDS (aparece en su Estrategia Nacional de Defensa de diciembre 2008) concebido en sus inicios solamente como un mecanismo de consulta por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para evitar que se repitieran situaciones como la incursión militar colombiana a un campamento de las FARC en suelo ecuatoriano.

EL ALCANCE DEL CDS

Está sujeto a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los mandatos y decisiones del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR.

Entre sus **Principios** sobresalen:

¹ Artículo publicado originalmente por el Instituto Igualdad.

² Graduado Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE (1992); Magíster en Ciencias Militares, mención Política de Defensa y Diplomado en Sociología Militar, Academia de Guerra del Ejército, ACAGUE (1995-1999, 1999); Director Área Defensa Centro de Estudios Estratégicos (CEE-Chile) www.cee-chile.org ; e-mail: aleiturra@terra.cl , aleiturra@cee-chile.org

- El respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados
- La no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos
- Ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas
- El respeto irrestricto a los DD.HH., el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, reforzando y garantizando el estado de derecho
- Promueve la paz y la solución pacífica de las controversias
- Fortalece el diálogo y el consenso en defensa a través del fomento de medidas de confianza y transparencia
- Salvaguarda la plena vigencia del Derecho Internacional
- Preserva y fortalece la región como un espacio libre de armas de destrucción masiva y promueve el desarme y la cultura de la paz
- Reconoce la subordinación de las FF.AA. a la autoridad legalmente constituida
- Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales
- Promueve la responsabilidad y participación ciudadana en los temas del sector
- Tiene presente la gradualidad y flexibilidad en la promoción de las instancias de cooperación reconociendo las realidades nacionales
- Reafirma su protección frente a toda amenaza o acción interna o externa en el marco de las normativas nacionales.

Los **Objetivos Principales**, refrendados en la Declaración de Santiago son:

- Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.
- Consolidar a Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática, el desarrollo integral de los pueblos y como contribución a la paz mundial.
- Construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

Las **Iniciativas Específicas** se desarrollan a través del Plan de Acción 2009-2010 sobre cuatro ejes temáticos:

1) Políticas de Defensa.-

- Crear una red para intercambiar información sobre política de defensa.
- Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.
- Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa.
- Propiciar la definición de enfoques conceptuales.
- Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.
- Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR.

2) Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz.-

- Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.
- Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.
- Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.
- Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

3) Industria y Tecnología de Defensa.-

- Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de cada país identificando capacidades y áreas de asociación para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.
- Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes del CDS.

4) Formación y Capacitación.-

- Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red sudamericana de capacitación y formación en defensa que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.
- Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa.
- Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED) y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto.
- Realizar durante noviembre 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Sur Americano de Estudios Estratégicos (1er ESEE).

El CSD está integrado por los Ministros de Defensa o sus equivalentes. La instancia ejecutiva recae en los Viceministros o sus equivalentes. La Presidencia corresponde al país que ocupa la Presidencia Pro Tempore de UNASUR. Puede conformar grupos de trabajo para examinar temas específicos y formular sugerencias o recomendaciones.

Realiza reuniones anuales ordinarias, según el criterio de rotación de la Presidencia que convoca a reuniones extraordinarias a petición de los Estados Miembros. Los acuerdos se adoptan por consenso. La instancia ejecutiva sesiona cada seis meses sin perjuicio de reuniones extraordinarias y elabora el plan de acción anual. En las iniciativas de diálogo y cooperación con otros entes regionales o subregionales, actúa en conformidad a lo que indica el Tratado Constitutivo de UNASUR.

QUÉ Y QUIÉNES COLOCARÍAN OBSTÁCULOS AL CDS

El obstáculo mayor se encuentra en la construcción de cada estado nación suramericano. Chile constituye un caso palpable. Existe una mirada político-conceptual respaldada por un conjunto de actores públicos y privados influyentes que tienen y aún gozan de una

influencia decisiva en el proceso de construcción y consolidación de nuestros estados, con diferencias en sus efectos según la historia de cada uno, que mostrarían renuencia a desarrollar y cumplir los postulados de UNASUR y en particular del Consejo.

Tal mirada habita en el núcleo del estado democrático desde sus orígenes y condiciona la relación con los países cercanos. Identifica a sus amigos/enemigos en la interacción vecinal/regional desde los intereses de un poder nacional auto-referente, apegado a una expresión de Soberanía Nacional netamente territorialista, un sentimiento de Identidad Nacional en donde prima la desconfianza y una concepción de Seguridad Nacional que tiende a sobredimensionar las percepciones de amenaza por sobre las oportunidades e instala la relevancia militar como instrumento disuasivo/punitivo final. Los postulados de Seguridad Nacional contribuyen a la creación del proyecto totalitario que encarna la Doctrina de Seguridad Nacional en la segunda mitad del siglo XX.

El ejercicio del poder nacional auto-referente tiene grados de confrontación duraderos y sistemáticos que definen precisamente las relaciones de vecindad. Si estructuramos los grados de hostilidad desde su menor a mayor intensidad, podemos identificar lazos de rivalidad, animosidad y odiosidad. De acuerdo a la tipología podemos inferir que los vínculos Chile-Perú y/o Chile-Bolivia responden a la odiosidad porque se construyen a partir de las consecuencias de la guerra, cambios fundamentales en las percepciones por pérdida de territorio y/o alteraciones rápidas del poder político en algunos de los países, así como la relación con Argentina cabe más bien en la animosidad o la rivalidad.

La mirada dominante que nace y consolida en el marco de las políticas internacionales del siglo XIX y comienzos del XX se identifica con las derechas conservadoras. El punto controvertido y hasta cierto punto inexplicable guarda relación con la incapacidad de intervenir y mutar esta perspectiva por parte de aquellos sectores políticos que en el transcurso del siglo XX colocan todo su esfuerzo en democratizar los aparatos estatales, las instituciones políticas y las sociedades civiles mediante un conjunto de políticas públicas de cambio; pero, no logran levantar en el área de las relaciones internacionales un pensamiento alternativo con el vigor y la lucidez que sirva de contrapeso a la primacía de conceptos y prácticas estatales auto-referentes forjadas radicalmente desde el poder.

El efecto más pernicioso del paradigma conservador no es que se instala institucional y transversalmente en los *ethos* de los colectivos nacionales como señal triunfante en la disputa ideológica/cultural, habita en el núcleo epistemológico de las agencias estatales que definen las políticas vecinales y regionales o elabora una concepción en defensa que concibe al Estado de una manera aparentemente ya construida y definida en donde la condición transformadora de la democracia constituye un bien irrelevante; tampoco que actores no conservadores la hagan suya y renuncien a la reflexión crítica que expresan en otros ámbitos (basta leer las declaraciones de varios dirigentes de la Concertación), sino que se impulsa incluso desde una visión progresista como la modalidad “realista y políticamente correcta” que mejor resuelve en el marco de lo posible los desafíos que presentan los riesgos, oportunidades y amenazas regionales y vecinales.

Constituye una señal equívoca para aquellos gobiernos que intentan forjar espacios participativos y consensuados de integración y acercamiento mediante el diálogo político como el Consejo de Defensa Suramericano y deben enfrentar con persuasión y pedagogía la sintonía entre la mirada auto-referente y los *ethos* colectivos según los

sondeos de opinión pública. Los resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario UC-Adimark Noviembre del 2008 confirman tal juicio. Coincidentes con otras consultas, muestran que nuestra opinión pública considera a Chile una verdadera isla en la región, con la que el país no siente identificación, la postura hacia la demanda boliviana se endurece y la percepción de otros gobiernos latinoamericanos es lapidaria.

Plantea un desafío a la presidencia *pro tempore* de Michelle Bachelet en UNASUR, al desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano y coloca un signo de interrogación a una permanencia en el largo plazo si llegan gobiernos de signo derechistas al poder. De hecho la Moneda retira el proyecto de UNASUR del Congreso porque no cuenta con los votos de la oposición.

FORTALEZAS DEL CONSEJO

En el difícil cuadro indicado, remontable en el largo plazo mediante un trabajo político multilateral que comience hoy, el respeto que muestra el CDS por la mirada tradicional es esperable. Presume que tiene fines ambiciosos, pero no confronta el núcleo auto-referente de las políticas de defensa nacionales. En su estrategia de agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de sus objetivos, prefiere abordar la capacitación, intercambio y cooperación en materias sectoriales que son esfuerzos más fáciles de identificar con su primer propósito “generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”. El punto crítico es: En algún momento de su desarrollo, presumiblemente cuando los actores que lo apoyan dispongan conceptual y políticamente de espaldas más anchas y reúna un abanico de propósitos conseguidos, el CDS intentará materializar una zona de paz real en Suramérica y una identidad regional en temas sectoriales y, en ambos casos, el logro de tales fines sólo es posible con políticas participativas y consensuadas de integración y acercamiento mediante el diálogo político, opuestas a la mirada tradicional.

También juega a favor una renovada atmósfera integracionista de la política latinoamericana, ejemplificada en la incorporación de Cuba al Grupo de Río, es decir a la comunidad latinoamericana y del Caribe y el regreso de México a su rol de actor clave de la política regional. Todo esto marcado por tres hechos de alcance global que afectan la seguridad y defensa regional y exigen respuestas multilaterales: La crisis estructural económica que golpeará duramente a la región el 2009; el comienzo de la reforma de la arquitectura financiera internacional en la reunión del G-22 a desarrollarse en los meses próximos, donde estarán presentes Argentina, Brasil y México y las oportunidades de más zanahoria y menos garrote que brinda la llegada al poder del Presidente Barak Obama. El punto es relevante porque la política de George W. Bush, focalizada en la promoción de tres intereses centrales -terrorismo, tráfico de ilícitos, crimen organizado- fomenta un tipo de bilateralidad que debilita las posibilidades de negociar en conjunto con la Gran Potencia y dificulta los esfuerzos de integración.

¿CUÁNTO PUEDE AVANZAR EL CDS?

Puede dimensionarse a partir del cumplimiento de sus objetivos primarios.

- 1) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materias de defensa.

- 2) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y desarrollo integral de los pueblos y como contribución a la paz mundial.
- 3) Construir una identidad en materia de defensa que tome en cuenta las cualidades vecinales y regionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad.

Primero.-

La generación de consensos para fortalecer la cooperación regional responde al Plan de Acción 2009-2010 elaborado sobre cuatro ejes, cada uno con tareas específicas (17 en total): Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología Militar; Formación y Capacitación.

Dado el número, la importancia y la diversidad de las iniciativas específicas a cumplir en un período que excede el Plan de Acción 2009-2010, el avance en cualquiera de los ejes propuestos va a significar un progreso achacable al CDS que, además, contará con el aporte de centros de estudios civiles. En concreto, la materialización de consensos multilaterales puede ver la luz incluso en el corto plazo en determinados ejes temáticos.

Segundo.-

El CDS puede contribuir a la construcción de una zona de paz regional no retórica o minimizar hipótesis de conflicto, a lo menos (visibilizadas en los despliegues de paz de las Fuerzas Armadas, caso Chile-Perú), si se asume como la herramienta institucional encargada de tal labor. Para ello debe identificar con lucidez y el concurso de todos los estados-miembros los factores de riesgo, amenazas y oportunidades entre los países y frente a la realidad externa que puede servir de catalizador a las diferencias entre países. Su inserción en UNASUR facilita el diseño de una estructura flexible que permite extender núcleos de cooperación entre dos o tres países, a los cuales pueden incorporarse otros a continuación. En una primera etapa debe acotar las hipótesis de conflicto evidentes a través de Medidas de Confianza transparentes, consensuadas, creíbles, cumplidas y verificadas que son el necesario contrapeso a las evaluaciones de los servicios de inteligencia cuya veracidad a menudo no pueden comprobarse y no pueden usarse en público. Son acciones bilaterales o multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y/o conflicto a través de la predicción que ponen en evidencia la presencia/ausencia de intenciones hostiles entre estados y reducen las tensiones y las desconfianzas a diferentes niveles. La credibilidad se genera a través de una verificación intrusiva que no admite rechazo y se lleva a cabo por inspecciones *in situ*. Las medidas de verificación tienen que responder al contenido del acuerdo y el intercambio de información sobre las cuales se basan. La transparencia es importante en un doble sentido: hacia afuera, internacional, y dado que la seguridad constituye un bien público en democracia, transparencia hacia adentro, nacional. Las Medidas de Confianza deben responder a políticas diseñadas primordialmente por las Cancillerías y los Ministerios de Defensa que son los puntos de contacto a través de los cuales las comunicaciones sobre la implementación se canalizan. La participación civil ocasional o regular en las inspecciones es oportuna. Una información continua y actualizada de los parlamentos sobre las negociaciones e implementación de Medidas de Confianza es recomendable. Una implementación multilateral puede ser de gran beneficio si las partes lo aceptan.

Hay un amplio espectro de medidas que contribuyen a limitar las hipótesis de conflictos regionales, tales como:

- a) Intercambio de información sobre planificación en defensa, estrategia y doctrina militares
- b) Intercambio (verificable) de información sobre estructuras, unidades, armas pesadas y actividades militares referidas al país entero o una parte definida geográficamente.
- c) Maniobras y cursos de capacitación conjuntos.
- d) Intensificación de los contactos y la cooperación militar, particularmente en zonas limítrofes.
- e) Establecimiento de redes de comunicación transfronterizas y reuniones entre comandantes de guarniciones.
- f) Creación de organismos de verificaciones multilaterales o bilaterales para coordinar tales actividades en la región.
- g) Creación de centros multinacionales de capacitación y formación continuada de personal sobre control de armamento.
- h) Información sobre presupuestos, aclaración, revisión, diálogo y posible información adicional.
- i) Visitas a bases terrestres, navales y aéreas.
- j) Notificación previa de determinadas actividades militares y observación de las mismas.
- k) Conferencias bilaterales de inteligencia.

A modo analítico/político examinemos las Medidas de Confianzas existentes con Perú y Argentina y sus resultados. Con el país del norte hay Rondas de Conversaciones de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, reuniones de un Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE) y un Comité Ministerial de Consulta y Coordinación Política (2+2). A nivel Ejército hay Reuniones Bilaterales de Inteligencia Regional (Arica-Tacna), Rondas de Coordinación Militar, Reuniones Bilaterales de Estado Mayor. Con Argentina hay un Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), Reuniones del 2+2, Estructuras Combinadas y Conjuntas en Operaciones de Paz, Operaciones en el Tema Antártico, la Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa. A nivel Fuerzas Armadas existen numerosas Medidas de Confianza que se implementan año a año. De la lectura de los antecedentes se colige que las Medidas de Confianza con los vecinos del Atlántico están más desarrolladas y consolidadas. Con Perú algunas se han transformado en instancias formales mutando su sentido original; pero y aún así, tal asimetría no explica la brecha entre una relación que conduce al fortalecimiento de una asociación estratégica y otra que mantiene abierta la hipótesis de conflicto.

¿Qué produce la diferencia cualitativa?. La hipótesis es que el lazo con Perú responde al grado máximo de hostilidad, la odiosidad, cargada de una falta de sinceridad estructural por ambas partes. En defensa, más allá de la retórica, se sigue conversando con la mano izquierda abierta mientras la derecha oculta el puñal. ¿Qué esfuerzo mayor y adicional debe emprender Chile en su calidad de país vencedor-beneficiado del conflicto que desata la odiosidad y aún se niega a morir?. Generar una voluntad política-nacional real de acercamiento, concretada en un proceso de corto, mediano y largo plazo que involucre la acción coordinada del aparato del Estado, la sociedad civil y las instituciones políticas en lo político-militar, político-diplomático, económico, social, ambiental y cultural, tanto desde el poder central como de las regiones. Dada la magnitud del desafío, hasta ahora se ha hecho poco, lo poco ha sido lento y hasta con cierto desgano.

El aporte de Consejo de Seguridad Suramericano es importante en la medida que brinde un espacio cooperador al acercamiento político-militar. Para contribuir con resultados alentadores en la interacción más espinosa de Sudamérica requiere congregar mayorías que apoyen una agenda pro paz, no hiera las susceptibilidades nacionales porque no hay amenazas comunes a toda la región en igual grado y forje una credibilidad que obligue al cumplimiento de lo acordado públicamente. Si logra atenuar progresivamente las condiciones que visibilizan las hipótesis de conflictos instalará un umbral inédito en materia de seguridad y defensa regional que servirá de base a la construcción de una zona de paz real a partir del cumplimiento de objetivos concretos y la generación de nuevas confianzas que renueven gradualmente las orientaciones auto-referentes de las políticas de defensa nacionales.

Para concretar aquello debe participar centralmente en la formulación de una Carta de Seguridad Cooperativa en el marco de una nueva arquitectura regional de seguridad flexible, amplia y diversa que congregate a todos los actores que necesitan un entorno político-cultural seguro y un desarrollo socio-económico-ambiental efectivo, tomando en cuenta los preceptos de la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego. Munición y Explosivos (CIFTA) y la Convención sobre la Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales, originadas en y desde la OEA.

Tercero.-

La materialización de identidades comunes/compartidas en la defensa debe entenderse como un objetivo ulterior, como el producto de un ambicioso trabajo desarrollado por el CDS en el largo plazo. Hay que asumirlo como un “deseo político” integrador.

Las identidades representativas sectoriales regionales pueden manifestarse en:

-) La materialización de una agenda de defensa regional con valores compartidos que supere las estrechas miradas de los intereses nacionales auto-referentes y desconfiados.

-) La superación de las Hipótesis de Conflictos en las interacciones más críticas, la creación de zonas de paz reales en los espacios bilaterales que lo ameriten y el fomento de mecanismos de prevención y control de conflictos.

-) La generación de una fuerza militar multilateral que sólo actúa frente a una amenaza militar externa al interior de los límites regionales o en el exterior con el acuerdo de los países miembros.

-) La generación de fuerzas de paz multilaterales conjuntas y combinadas para operar bajo mandato ONU.

-) La creación de una base productiva de una industria de defensa regional desde la bilateralidad y lo multilateral.

En definitiva, la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano echó a andar una iniciativa que puede alcanzar logros inéditos en la defensa regional con el respaldo mayoritario de gobiernos progresistas y también no progresistas, como también puede fenecer o transitar por caminos formales como otras iniciativas integradoras regionales. Su texto constituyente da cuenta de sus fortalezas y debilidades y en ese estado propone con tino la construcción común, gradual y flexible de sus propósitos. Dada la seriedad mostrada por los estados miembros, es de esperar que a mediados del 2009, cuando se

reúnan en Quito los viceministros de defensa para una reunión ordinaria, puedan verificar algún grado de cumplimiento del amplio plan de acción propuesto.