



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

29



**LA CREACIÓN DE UNASUR
EN EL MARCO
DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***LA CREACIÓN DE UNASUR
EN EL MARCO
DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA***

Enero de 2010



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://www.060.es>

Edita:



© Autores y editor, 2010
NIPO: 076-10-033-2 (edición en papel)
ISBN: 978-84-9781-553-6
Depósito Legal: M-3815-2010
Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa
Tirada: 1.600 ejemplares
Fecha de edición: febrero 2010

NIPO: 076-10-034-8 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	7
<i>Por Isidro Sepúlveda Muñoz</i>	
LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN SURAMÉRICA: LIDERAZGOS Y GEOPOLÍTICA	13
<i>Por Isidro Sepúlveda Muñoz</i>	
ESTADO DE LA DEFENSA EN SURAMÉRICA: EL RENOVADO INTERÉS POR LA DEFENSA Y LA PRIORIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL EQUIPAMIENTO MILITAR EN SURAMÉRICA	23
<i>Por Sonia Alda Mejías</i>	
NUEVAS Y VIEJAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA	33
<i>Por Rogelio Núñez Castellano</i>	
LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR	43
<i>Por José Antonio Valdivieso Dumont</i>	
REGIONALISMO E INTEGRACIÓN EN CLAVE SURAMERICANA: LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE UNASUR	53
<i>Por José Antonio Sanahuja Perales</i>	
EL CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA: ENTRE GRANDES EXPECTATIVAS Y UNA REALIDAD COMPLEJA Y FRACCIONADA	65
<i>Por Carlos Malamud Rikles</i>	

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
CONCLUSIONES	77
<i>Por Isidro Sepúlveda Muñoz</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	83

INTRODUCCIÓN

Hace ahora un año nació oficialmente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), evolución institucional de la anterior Comunidad de Naciones Suramericanas, fundada a finales del año 2004 por todos los países del subcontinente americano. En mayo de 2008 los presidentes firmaron el Tratado Constitutivo de UNASUR, que conformaba el marco normativo sobre el que se desarrollaría la nueva comunidad internacional. Uno de las primeras iniciativas de la Unión en el campo de la cooperación intergubernamental fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano en diciembre de 2008, celebrándose la primera Cumbre de Ministros de Defensa en Santiago de Chile el 10 de marzo de 2009.

Desde antes de la desfragmentación de los imperios español y portugués, la idea de reunir en un solo Estado todos los territorios hispano-lusohablantes ha sido una constante en las relaciones americanas. El general Francisco de Miranda puso nombre a ese proyecto, Colombia, cuando los virreinos y capitanías hispanos aún gozaban de gran vigencia; y Simón Bolívar trató de hacerlo realidad convocando el Congreso Anfictiónico de Panamá (año 1826), cuando las independencias ya se habían consumado. Desde entonces no han sido pocos los proyectos de unión, integración o confederación puestos en marcha, de una gran heterogeneidad en cuanto a los objetivos reales y los medios empleados; todos ellos sin embargo, han alcanzado la misma característica: entraron en los libros de Historia como un fracaso. Amparados por el enorme capital que supone la pertenencia a una misma comunidad cultural, en ninguna otra región mundial se han diseñado un mayor número de iniciativas integradoras; sin embargo, la persistencia de estereotipos y desconfianzas, la pervivencia del temor al vecino y la vigencia del nacionalismo decimonónico han impedido sentar

INTRODUCCIÓN

las bases sociales –y en consecuencia políticas– para un movimiento transnacional que coadyuve a una efectiva integración.

La iniciativa de UNASUR es, sin duda, original en la forma y en los objetivos, fruto de unas lecciones aprendidas de fallidos procesos anteriores. El Documento que aquí se presenta pretende hacer una presentación sencilla y funcional sobre la realidad de UNASUR, explicando más que describiendo por qué se ha puesto en marcha en este momento, cuál es su diseño institucional, qué medios e instrumentos que pretende manejar y cuáles son los objetivos perseguidos. Este análisis, aunque deba atender a campos complementarios tan variados como las relaciones internacionales y la economía, los regímenes políticos y los movimientos sociales, incide especialmente en los ámbitos de la seguridad y la defensa, por lo que toda otra referencia a los anteriores campos está directamente motivada por la atención a estos ámbitos. Se ha pretendido realizar un Documento unitario, dividida en capítulos de diferente autoría, pero integrados en un único conjunto explicativo.

Para insertar el análisis de UNASUR en su propio marco referencial, comienza este Documento con un capítulo de las actuales relaciones internacionales del subcontinente, examinando los dinámicos balances geopolíticos de los últimos años y las claras búsquedas del liderazgo regional que algunos países están realizando a lo largo de esta década; estudio realizado por el doctor Isidro Sepúlveda, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y director del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». Geopolítica y liderazgos están condicionados por la dubitativa permanencia de la hegemonía estadounidense sobre las Américas, que en Suramérica se hace ostensiblemente apreciable con las notables ausencias de actuación ante los más trascendentes acontecimientos que han protagonizado la mayor parte de los países de la región en los últimos años. Al mismo tiempo, sobre las relaciones intrasuramericanas están incidiendo proyectos antagónicos de proyección exterior, desde la revolución bolivariana o el levantamiento de los «pueblos originarios» hasta la integración mercadotécnica de corte liberal o el proyecto institucionalista; siempre teniendo en cuenta que, por encima de las proclamas transnacionales, impera la pervivencia de las referencias tradicionales y encuentran primacías las agendas bilaterales.

Realizar un sintético y comprensivo panorama estratégico de la defensa suramericana es el objetivo del segundo capítulo, desarrollado por la doctora Sonia Alda, investigadora del Instituto Universitario «General

INTRODUCCIÓN

Gutiérrez Mellado». Si se pretende abordar un proceso de integración de la región, en especial en los campos de la seguridad y la defensa, resulta imprescindible partir de un conocimiento positivo de la realidad sobre la que este proceso deberá partir. Y esa realidad es cuanto menos heterogénea y plural, cuando no incoherente y desproporcionada; tanto en los objetivos teóricamente perseguidos, como en los medios humanos y materiales empleados para alcanzarlos, en las estructuras administrativas ministeriales y la organización castrense, en presupuestos y formación. Esta variedad responde a consecuencias estructurales (las grandes diferencias geodemográficas, de la herencia histórica arrastrada durante décadas, de la convicción y el apoyo social a las políticas de defensa y, por supuesto pero fundamentalmente, de las capacidades financieras del país) y a causas coyunturales: la emergencia de nuevas amenazas o la renovada vigencia de tensiones bilaterales. Ambos procesos han incidido en un cambio sustancial de atención prioritaria; de la focalización en las relaciones civiles-militares, características de los años noventa, se ha pasado a un creciente interés por la modernización de estructuras y del equipamiento militar y la búsqueda de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.

Este es el objetivo fundamental del tercer capítulo, examinar la adaptación de las Fuerzas Armadas suramericanas al nuevo escenario estratégico y a las nuevas amenazas que están presentes en la región; realizado por el doctor Rogelio Núñez, profesor de Comunicación de la Universidad «Camilo José Cela». Analizadas desde los gabinetes académicos hasta la extenuación, estas nuevas amenazas sin embargo, están muy lejos de encontrar respuestas factibles desde las esferas políticas y militares: terrorismo, Estados fallidos, crimen organizado, inmigración ilegal, proliferación armamentística, etc. El conjunto de América Latina padece unos extraordinarios niveles de inseguridad, en buena parte motivados por una delincuencia común que ha escalado niveles hasta conformar organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico ilícito de todo tipo de bienes, comenzando por drogas y armas y alcanzando su más denigrante nivel en el tráfico de seres humanos. Las riquezas generadas por estos comercios ilícitos, e insertadas en el mercado financiero por los variados sistemas de blanqueo de dinero, tienen como consecuencia el incremento de la corrupción de las instituciones y el aumento de la ingobernabilidad estatal. Éste resulta un segundo desafío creciente, pues a las múltiples causas que pueden propiciar la pérdida de gobernabilidad siempre se le

INTRODUCCIÓN

suma finalmente la quiebra institucional. Contando con el paradigmático antecedente haitiano, varios países suramericanos han padecido en la última década episodios de una extrema gravedad gubernamental, con movimientos sociales capaces de derrocar sucesivos presidentes constitucionales (Argentina, Bolivia y Ecuador), golpes de Estado cívico-militares (Venezuela), actuación de organizaciones narcoterroristas (Colombia, Perú y México) y la emergencia de grandes organizaciones criminales (Brasil, Guatemala y El Salvador).

La adaptación de las Fuerzas Armadas a estos nuevos desafíos, sin olvidar la persistencia de las tradicionales misiones de seguridad nacional y proyección de la soberanía territorial, han promovido un creciente interés por la modernización de las capacidades humanas y materiales. En los últimos cinco años, coincidiendo con un periodo de crecimiento económico extraordinario –por los índices alcanzados y por que, por primera vez, todos los países del subcontinente incrementaron su riqueza a la vez–, se ha producido un notable aumento de los presupuestos de Defensa, en buena medida absorbidos por el incremento de las inversiones en armamento y sistemas. Este tema es analizado en el cuarto capítulo, desarrollado por el coronel de Infantería DEM, José Antonio Valdivieso, del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. En él se encuentra un estudio comparativo de los presupuestos de Defensa de los países suramericanos, de los principales sistemas de armas ostentados en cada uno de ellos y, tanto más significativo, de los niveles de coherencia y capacidad de interoperatividad que dichos sistemas tienen. Más allá de corroborar la supuesta carrera armamentística en la región –América Latina sigue siendo la región con el menor gasto en Defensa de todo el mundo–, lo más importante es conocer las posibilidades reales de cooperación entre las Fuerzas Armadas de los respectivos países, uno de los objetivos fundamentales del recién creado Consejo de Defensa Suramericano.

La conformación de Suramérica como conjunto regional armónico e identificable, integrado y cooperativo, es el objetivo fundamental perseguido por la Unión de Naciones Suramericanas. El estudio de su vertebración y desarrollo conforma el eje del quinto capítulo, a cargo del doctor José Antonio Sanahuja, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Precedida de un rosario de proyectos integracionistas anterior, la UNASUR se encuentra dentro de un marco institucional de complejas relaciones alternativas y responde a proyecciones no siempre complementarias. Por esta razón deben examinarse en profundidad la

INTRODUCCIÓN

génesis de la Comunidad Suramericana de Naciones y las causas de su transmutación en la UNASUR, el entramado institucional que sirve de base para su funcionamiento, los principales instrumentos que pretenden ser empleados y, por supuesto, los objetivos operativos perseguidos. Como telón de fondo debe responderse al cuestionamiento de si nos encontramos ante una instancia de coordinación y cooperación interestatal o bien la UNASUR es realmente un proceso de integración supranacional.

Como se señalado, uno de los proyectos estrella de UNASUR ha sido la materialización de la iniciativa que ha permitido la creación del Consejo de Defensa Suramericano. Su creación, definición, proyección y viabilidad central el último capítulo de este Documento, a cargo del doctor Carlos Malamud, catedrático de Historia de América de la UNED. Una vez salvados no pocos obstáculos en cuanto al objeto a crear, sus promotores han debido emplear tantas energías en explicar qué debe ser –un órgano de concertación y cooperación– como qué no pretende ser, una alianza militar o un ejército integrado. La mera creación de esta nueva instancia evidencia la clamorosa decadencia a la que han llegado otros sistemas de seguridad hemisférica surgidos en plena guerra fría y que no han conseguido una adaptación funcional ni operativa al nuevo escenario estratégico. El desarrollo del proyecto permite atender demandas crecientes de cooperación y armonización, si bien sus iniciales programas de desarrollo (Plan de Acción 2009-2010) adolecen de alta de sincronía y ausencia de una financiación acorde con la ambición desplegada.

Suramérica, apelación anteriormente de exclusividad geográfica, de forma creciente se visualiza como unidad geopolítica. En los próximos años este proceso se incrementará si los distintos proyectos de cooperación y/o integración regional alcanzan los objetivos marcados y se desarrollan los instrumentos necesarios para dotar al conjunto regional de una virtualidad unitaria. Atendiendo a los más importantes campos apelados, el conjunto de la obra que el lector tiene entre manos analiza los temas fundamentales que inciden en la seguridad y la defensa de Suramérica. Que estos campos hayan sido abordados desde sus primeros pasos evidencia la trascendencia que han alcanzado para la región y para el mundo global del siglo XXI.

ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

Profesor de Historia Contemporánea de la UNED

LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN SURAMÉRICA: LIDERAZGOS Y GEOPOLÍTICA

Anclados en la comodidad de los estereotipos, los análisis sobre la realidad latinoamericana reproducen imágenes, ideas y acontecimientos que en ocasiones los condenan a ser datados con décadas de antigüedad. La persistencia de un retrato de potencialidad a punto de eclosionar, sumisión bajo dominio externo, cuando no de hermandad anfictiónica casan de forma muy forzada con una actualidad que, no por plural e incluso contradictoria, dista de contener los brotes –en unos casos verdes, en otros ya macilentos– de las nuevas Américas en formación. Sirvan tres hechos, coincidentes con la publicación de este capítulo.

San Pedro Sula (Honduras), 3 de junio de 2009: la XXXIX Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) acuerda por consenso derogar la suspensión a Cuba. Estados Unidos se quedó solo ante el resto de los miembros de la OEA, Organización que durante décadas fue campo abonado para su política exterior –convertida casi en *diktat*– hacia el continente. Por el contrario, la secretaria de Estado, Hilary Clinton, se marchó de esa Cumbre con los presidentes del continente sin pronunciar una palabra del discurso que llevaba preparado. El nuevo secretario de Estado adjunto para América Latina, Thomas Shannon, fue el cargado de testimoniar la incomodidad –e impotencia– de su Administración ante la decisión adoptada.

Bagua, región amazónica de Perú, abril de 2009; rodeado de un aparatoso despliegue mediático, el líder indígena Alberto Pizango llama a la desobediencia civil ante el nuevo paquete legislativo que propone el Gobierno, cuyo objetivo es encontrar instrumentos para poner el extenso territorio del interior selvático dentro de la economía peruana, superando

décadas –de hecho casi dos siglos– de olvido y ausencia del Estado. La movilización indígena consiguió paralizar varias provincias; mientras el gobierno de Alan García primero negó la representatividad a los líderes indígenas amazónicos –Pizango acabó pidiendo asilo en la Embajada de Ecuador en Lima–, después llamó a consultas a su embajador en La Paz –condenando la intromisión de Evo Morales–, para acabar aceptando una negociación con las asociaciones indígenas y retirando el paquete de medidas inicialmente propuesto.

Paraisópolis, favela al sur de Sao Paulo, febrero de 2009. Superada la Policía Militarizada, una brigada del Ejército se despliega y «ocupa» el barrio, utilizando fuego real, para realizar una redada contra el primer comando de la capital la mayor red de delincuencia organizada del país y de toda América Latina. La escena no es muy distinta a las que se producen a diario en las grandes ciudades del norte de México, donde el Ejército ha tomado la responsabilidad de la lucha contra los carteles de la droga (el 10 de mayo la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó 470 millones de dólares adicionales para la lucha antinarcóticos en México, con los que se adquirirán tres aviones de vigilancia y cuatro helicópteros *Blackhawk*); en Colombia, donde las Fuerzas Armadas tienen la responsabilidad de la lucha contra el narcoterrorismo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas o en Guatemala y El Salvador, donde sus respectivos Ejércitos se han visto obligados a adquirir en los últimos años creciente cuota de participación en la persecución de la delincuencia organizada, amparada en fidelidades de clanes juveniles, las *maras*; en estimaciones de Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para 2007 elevaba a 350.000 jóvenes los integrantes en toda la región centroamericana y disponen de redes propias de transporte de droga hasta Estados Unidos (desde donde a su vez importan armas ligeras para toda Mesoamérica).

Estos tres flashes tratan de evidenciar el cambio de papeles que se está produciendo en las Américas, dibujando una nueva realidad, más compleja y problemática, como lo es todo escenario en recomposición. La presente década ha producido cambios muy significativos en las relaciones internacionales de América Latina, ya apuntados algunos en la pasada, otros claramente novedosos y trascendentales. El proyecto en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se inserta dentro de este marco general, siendo uno de los elementos más claramente visibles, pero hasta la fecha exhibe muchas más posibilidades que logros. En ese sentido, la Unión puede contemplarse más como una manifestación de las profundas

transformaciones de las correspondencias exteriores y del balance de poder continental que como causa de dichos cambios, siquiera secundaria.

Este trabajo realiza una presentación analítica de las actuales relaciones internacionales del subcontinente, examinando las variaciones geopolíticas de los últimos años y, en especial, las búsquedas del liderazgo regional que se han desarrollado en algunos países de la región.

La geopolítica suramericana está caracterizada en los últimos años por dos variables que se retroalimentan. Por una parte, la dubitativa permanencia de la hegemonía estadounidense sobre las Américas, que en Suramérica se ha visto plasmada en las notables ausencias de actuación ante los más trascendentes acontecimientos que han protagonizado buena parte de los países de la región. De forma coincidente, sobre las relaciones suramericanas están incidiendo proyectos antagónicos de proyección exterior, desde la revolución bolivariana o el levantamiento de los «pueblos originarios» hasta la integración mercadotécnica de corte liberal o el proyecto institucionalista. Pero por encima de todo ello se evidencian tres dinámicas estructurales que fundamentan las agendas exteriores: la primacía las políticas bilaterales, más allá de los esfuerzos de integración; la pervivencia de las referencias tradicionales, donde se persiste la apreciación del vecino como principal amenaza potencial; y, en consecuencia, el incremento sustancial de las tensiones bilaterales y, como corolario nada optimista, el aumento sustancial de los presupuestos de Defensa.

La herencia de un imperio roto

Los líderes políticos, las diplomacias y los intelectuales iberoamericanos han fijado posiciones durante décadas en referencia a la ostensible hegemonía estadounidense en el hemisferio, sobre la que se construyeron políticas seguidistas o reactivas. Por ello no extraña el desconcierto producido en la región por la escasa atención que Washington le prestó durante la administración Bush.

Inicialmente concentrado en encontrar una respuesta al crecimiento sociopolítico y económico de China y en contener una esperada reacción expansiva de Rusia, la política exterior y de seguridad de Estados Unidos tras el 11 de septiembre de 2001 se centró en lo que inmediatamente después se denominó en «guerra global contra el terrorismo», cuyas manifestaciones más explícitas fueron las guerras en Afganistán e Irak. América Latina, que en

los años noventa había recibido una atención fundamentalmente económica, a consecuencia de las crisis cíclicas (efecto tequila, devaluación del real brasileño y corralito argentino) pasó a concitar cada vez menos atención; consecuencia de lo cual fue la congelación del proyecto de Asociación del Libre Comercio de las Américas y la apertura de negociaciones bilaterales para el establecimiento de tratados de libre comercio.

Esta «crisis de liderazgo» o «crisis hegemónica», como en ocasiones ha sido denominada, encontró sus manifestaciones más explícitas con el estruendoso silencio guardado por Washington ante las crisis andinas de los últimos años (desde las manifestaciones multitudinarias y las aceleradas dimisiones-golpes de palacio en Ecuador y Bolivia, hasta el reciente enfrentamiento prebélico de Colombia con Ecuador y Venezuela). En similares circunstancias anteriores, el Departamento de Estado había jugado un papel esencial en la resolución de las crisis; su explícita o ausencia de actuación restó protagonismo a las embajadas estadounidenses, ánimo a la consideración de alternativas que hasta ese momento habrían tenido pocas posibilidades de materialización y posibilitó la entrada de actores externos con amplio margen de maniobra.

Esta falta de interés de Estados Unidos por América Latina durante la mayor parte de los dos periodos presidenciales de George W. Bush ha llegado a presentar elementos de preocupación para sus propios intereses. En consecuencia, esta política exterior posmonroista está comenzando a recuperar elementos de proyección continental hasta ahora postergados, que se manifiestan en su toma de posición ante procesos en marcha, susceptibles de alcanzar una especial importancia en el medio plazo.

Estos procesos alcanzan ámbitos tan diferentes como la transición cubana, el Plan Puebla-Panamá por la creciente integración económica del conjunto de Norteamérica. Existen otros de singular importancia, como los tratados bilaterales con los países andinos, de Colombia a Chile, o los acuerdos con el primero en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. Sin embargo, el primer grupo es de una considerable mayor dimensión y se encuentra articulado dentro de un programa no armónico de conformación de un bloque que reúne a los tres grandes países de América del Norte, las repúblicas centroamericanas con Panamá y los Estados isleños del Caribe. Esta integración cuenta ya con un mercado articulado alrededor del dólar y dependiente de las compras y suministros estadounidenses, además de un flujo migratorio de importancia creciente que alimenta la consolidación de la más importante minoría en Estados Unidos.

Elemento de importancia singular es la toma de postura en la transición cubana; su trascendencia radica en tres elementos por sí mismos remarcables: la dimensión de la presencia cubana en algunas zonas de Estados Unidos y la evaluación de la opinión pública latinoamericana sobre la actuación de Washington respecto a Cuba a lo largo del último medio siglo; el tercer elemento alcanza aún mayor trascendencia para el inmediato futuro: la democratización de Cuba conduce a una normalización de las Antillas que permitirá poner definitivamente en marcha el Plan Caribe, un conjunto de programas de actuación –hasta ahora apenas esbozado– tendente al desarrollo de toda la cuenca y al reforzamiento de su vinculación con Estados Unidos.

Esta focalización de la atención de Washington en la conformación de un bloque continental al norte del canal de Panamá ha tenido como consecuencia una considerable detracción de capacidades en Suramérica. En los últimos años han sido numerosas las voces que han denunciado la ausencia de una política latinoamericana de Washington, exigiendo la generación de un nuevo sistema de referencias que recoja los cambios sociopolíticos y económicos operados en la región; aceptación de una realidad que sirva para la vertebración de una consecuente política exterior estadounidense hacia la región, a su vez auspiciadora de una solidaridad hemisférica que, partiendo de una reformada base de programas de cooperación en seguridad y defensa, alcance una dimensión de desarrollo económico equitativo.

La nueva administración del presidente Obama tuvo la primera oportunidad de mostrar su cambio hacia la región en la V Cumbre de las Américas, celebrada del 17 al 19 de abril en la isla de Trinidad. El contraste con la IV Cumbre no pudo ser más sustancial; ésta se celebró en Mar del Plata, teniendo como anfitrión al entonces presidente Néstor Kichner, que permitió un estéril enfrentamiento Bush-Chávez y la apoteosis de este último en una cumbre alternativa que clamó contra la opresión de un imperialismo que, en esas fechas y para el conjunto de las Américas, estaba no sólo en retirada sino claramente en ausencia. En Trinidad tan importante fue lo que se dijo como lo que no apareció. Más allá de la anécdota de la entrega de las venas abiertas de América Latina de Galeano de Chávez a Obama, no hubo ningún tipo de contracumbre, sino de recepción entusiasta al nuevo presidente estadounidense. Pero los resultados finales no fueron más fructíferos que en la cumbre anterior; inicialmente centrada en el tema de los medios para salir de la crisis

económica, el asunto que centró la discusión fue la reinserción de Cuba en la política continental.

Aún se escucharon acusaciones de «imperialismo colonialista» dirigidas a Estados Unidos, pero también visiones autocríticas y llamamientos al debate constructivo; la declaración final no fue suscrita por todos los presidentes. Los pocos resultados de la Cumbre no defraudaron a casi nadie, lo que evidencia las escasas expectativas suscitadas. Sin embargo, quienes esperaban la presentación de la nueva política de Washington hacia el continente, o al menos un discurso programático al estilo del que Obama realizara para el mundo musulmán unas semanas después en El Cairo, mostraron una clara decepción por la escasa dimensión de la acción estadounidense; el más influyente *think tank* sobre asuntos de la región, *Inter-American Dialogue*, calificó la reunión presidencial de oportunidad perdida. Se evidenciaba que la nueva Administración aún no ha diseñado un conjunto de programas armónicos hacia la región; lastrado por la herencia de un imperio pretérito, Washington carece de una política latinoamericana. El resultado más inmediato se produjo en la reciente Asamblea de la OEA; la delegación estadounidense se encontró aislada e incapaz de frenar una resolución a la que inicialmente se oponía. A Daniel Restrepo, el principal asesor en temas de América Latina del presidente Barack Obama, y a Arturo Valenzuela, nuevo responsable para América Latina de la secretaria de Estado, Hilary Clinton, les queda mucha labor por delante.

La limitada hegemonía de un liderazgo cuestionado

La disminución del interés de Estados Unidos por Suramérica –no así por el conjunto de México, Centroamérica y el Caribe, con los que conforma una América del Norte económicamente integrada *de facto*– han propiciado una alteración en la correlación de fuerzas regionales, emergiendo proyectos alternativos de proyección exterior y dando lugar a políticas activas de captación de intereses. El disputado liderazgo regional tiene cinco actores principales: Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina y Chile, si bien la actuación más sistemática, coherente y convincente es la procedente de Brasilia, que además goza de la potencialidad del país más extenso, más poblado, con mayores recursos naturales y un producto interior muy superior al resto de socios subcontinentales. Los proyectos de cooperación

interestatales más ambiciosos están auspiciados por Brasil, que sin embargo, mantiene una política de negación ante concesiones de soberanía, sin las que resulta viable cualquier proyecto de integración supranacional. Los elementos más innovadores y a la vez desestabilizadores son la vocación de expansión continental de la revolución bolivariana, auspiciada por el presidente venezolano Hugo Chávez, y la creciente articulación política de las poblaciones indígenas autodenominadas «pueblos originarios» como movimientos alternativos a las tradiciones políticas occidentales.

Estas tres políticas exteriores en realidad conforman proyectos identitarios propios y procesos de construcción continental antagónicos. En los últimos años se ha producido en América Latina un proceso de redefinición de lealtades y conformación de un nuevo *status quo* regional. El alcance de estas transformaciones está en relación directa con las capacidades nacionales y la ambición de las políticas exteriores y de defensa mostrada por las diferentes cancillerías. El otrora influyente México se ha visto relegado por la unidireccionalidad de su política hacia el Norte, apenas contrarrestada por el Plan Puebla-Panamá, aún en proceso de implementación. La potencialidad de Colombia está dramáticamente mediatizada por el inacabable conflicto guerrillero, que demanda prioridades y capacidades y resta posibilidades de actuación exterior.

El probado éxito del modelo chileno de desarrollo no ha encontrado hasta la fecha una manifestación de liderazgo nacionalmente asumida y regionalmente reconocida. Las graves dificultades sociopolíticas argentinas de comienzos de la década han mermado de forma extraordinaria su capacidad de acción exterior, lentamente reconstruida por las Presidencias de Ernesto y Cristina Kirchner, si bien crisis internas –el conflicto del campo– y externas –caídas de las exportaciones, reducción del gas boliviano– precipitan de nuevo a Argentina a sus días más grises. Por tanto, las dos políticas exteriores de mayor en el conjunto de América Latina son las de Brasil y Venezuela, alternativamente aliados y rivales en la conformación de un nuevo mapa estratégico de la región; con la gran diferencia entre ambos que supone sus objetivos prioritarios: mientras Brasil busca mercados, Venezuela busca aliados. El tercer proceso en marcha es el indigenista, que ya ha alcanzado el poder en Bolivia, estuvo a punto de hacerlo en Perú y cuenta con un apoyo sustancial en Ecuador; el resto de los países andinos, más Paraguay y las repúblicas centroamericanas presentan partidos y organizaciones políticas tendentes a conformar alternativas viables de poder.

La Presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva ha tenido una trascendencia singular en la política exterior de Brasil; tomando al propio presidente con principal instrumento de acción exterior, la política diseñada en Itamaratí tiene como principal objetivo la materialización del liderazgo regional y la proyección de las capacidades nacionales a escala global. Durante la Presidencia de Bush, Brasil contó con el apoyo de Washington, interpretando a Lula como un pragmático bajo un manto ideológico que neutralizaba la radicalización de una izquierda que crecía en las instituciones de toda la región. Como continuidad, Lula ha sido el primer presidente latinoamericano recibido por Obama en la Casa Blanca. Brasil aprovechó el espaldarazo, pero no parece contentarse con un poder por delegación y pretende convertir la titularidad del virreinato en un liderazgo sólido y reconocido en toda su área de influencia. Para ello primero lanzó el proyecto de la Comunidad Suramericana de Naciones, reconvertida después en UNASUR, que se estudia en este mismo *Documento*. Pero aún más significativo es el proyecto de conformar una nueva organización de Estados latinoamericanos, cuya primera cumbre preparatoria en Costa de Sauípe, Brasil, a mediados de diciembre de 2008. A ella acudieron los 33 presidentes de jefes de Estado y Gobierno de la región, y en su discurso Lula dejó clara la intención de convertir ese foro en una institución formal y alternativa, sin tutelajes extrarregionales.

El liderazgo de Brasil pretende empujar fuera del tablero latinoamericano a las potencias con mayor influencia, Estados Unidos y Europa, en especial, a España. A menos de un año para el fin de su mandato (su propia imprudencia ha filtrado sus planes posteriores al frente de la principal empresa del país, la petrolera Petrobras), Lula pretende acelerar la constitución de este nuevo organismo, en el que Brasil tratará de desempeñar el papel que tradicionalmente tuvo Estados Unidos en la OEA. Sin esperar a ello, Brasil cuenta en la actualidad con la política exterior más activa y resolutiva, con las mayores Fuerzas Armadas de América Latina (sustentadas en el mayor presupuesto de Defensa) y, fundamentalmente, con la economía más dinámica y rica de la región.

Venezuela está muy lejos de disponer de las capacidades geográficas, demográficas y económicas de Brasil, pero durante la última década ha hecho ostentación de una decidida voluntad de influencia, desarrollando una ambiciosa política exterior respaldada por el liderazgo carismático del presidente Chávez, sufragada por los beneficios de la explotación petrolera y articulada mediante una ideología vocacionalmente transnacional. La influencia de Chávez y su capacidad para propiciar movimientos políticos

alternativos no han hecho sino crecer en los últimos años; su último logro se ha dado en El Salvador, donde el candidato del refundado Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, Mauricio Funes, se impuso en las elecciones presidenciales de marzo. A él se le suman Daniel Ortega en Nicaragua, Evo Morales en Bolivia, Raúl Castro en Cuba, Rafael Correa en Ecuador y Fernando Lugo en Paraguay (estos dos últimos con diferencias idiosincráticas de fondo). En todos los países de América Latina hay partidos y movimientos políticos de filiación bolivariana; bien creados en los últimos años o, más a menudo, fruto de la transformación de una izquierda antiglobalización que ha encontrado en Chávez un icono rejuvenecedor de los discursos de liberación continental. Con grandes diferencias en su nivel de representatividad nacional, todos estos grupos han sido vinculados entre sí gracias a la financiación y adoctrinamiento chavista, sirviendo de vehículo autóctono para introducir el discurso bolivariano en cualquier movimiento social en América Latina.

Los proyectos alternativos de Brasil y Venezuela pueden ser tan antagónicos como complementarios; dependerá mucho de la continuidad de la acción exterior brasileña bajo la nueva Presidencia salida de las elecciones del año 2010 y de la evolución del precio del petróleo, principal argumento fáctico venezolano, pues la voluntad de continuidad en el poder de Chávez es manifiesta una vez superado el referéndum del pasado 15 de febrero. Más dificultades habrá para articular pasarelas de intercambio y colaboración, más allá de los escenográficos discursos de liberación nacional, con el tercer gran proyecto de proyección exterior, tan identitario como transnacional. El proyecto indigenista presenta un doble discurso que ataca no sólo las identidades nacionales americanas, sino la misma concepción del Estado, comenzando por las fronteras y alzando el ordenamiento jurídico. Para los «pueblos originarios» la celebración del bicentenario de las independencias se está convirtiendo en una oportunidad para materializar lo que denominan «verdadera independencia»: la ocurrida hace casi dos siglos tan sólo fue un cambio de fidelidades en la élite criolla, que mantuvo intacto su poder sobre el «pueblo mismo», una masa anestesiada por la religión, explotada en las haciendas y finalmente negada en la construcción de las nuevas identidades nacionales. Aunque este proyecto no represente realmente una alternativa a nivel continental, sí puede significar un obstáculo colosal para alcanzarla.

ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

Profesor de Historia Contemporánea de la UNED

ESTADO DE LA DEFENSA EN SURAMÉRICA: EL RENOVADO INTERÉS POR LA DEFENSA Y LA PRIORIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL EQUIPAMIENTO MILITAR EN SURAMÉRICA

Pese a la importante transformación experimentada por la defensa y las Fuerzas Armadas en América del Sur, en las últimas décadas, quedan pendientes reformas y cambios trascendentales que afectan directamente a su necesaria modernización. En este caso se entiende modernización de la defensa y de las Fuerzas Armadas en un doble sentido. Tanto en el ámbito de las relaciones civiles-militares y de la consolidación del liderazgo civil como en lo referente a la renovación de material militar. En Suramérica los retos por abordar afectan a uno y otro ámbito.

Las políticas y las preocupaciones en relación a estas cuestiones han cambiado desde el inicio de la transición democrática. Mientras que, desde la década de los años noventa, la preocupación se centró en el establecimiento de las relaciones civiles-militares y el control civil de la defensa, a partir de mediados de la década de los años 2000 los esfuerzos se han orientado a renovar el equipamiento militar y a transformar la estructura militar ante el nuevo escenario nacional e internacional, terminando por generar una competencia entre los países suramericanos, que para algunos autores podría calificarse de carrera armamentística.

En este momento todos los gobiernos del área cuanto menos han declarado como prioritario abordar estos cambios, cuando no los han iniciado ya, pues desde el año 2005 se aprecia un aumento generalizado del presupuesto de Defensa. Buena parte de estos nuevos recursos se han destinado a la adquisición de armamento y equipamiento militar. Un esfuerzo que contrasta con la tendencia decreciente que habían experimentado los

presupuestos de Defensa desde la transición democrática. En la actualidad, tanto la izquierda democrática mayoritaria en los gobiernos del Cono Sur, como el populismo predominante en los gobiernos del área andina están empeñados en esta renovación del equipamiento militar.

Uno de los motivos que justifican estas nuevas adquisiciones es la necesidad de enfrentar las nuevas amenazas que han acabado afectando directamente a la estabilidad interna de los países de la región, si bien la consecuencia directa de ello es que las Fuerzas Armadas están desempeñando misiones de seguridad interior. Con ello, la subregión se incorpora a una tendencia común al resto de América Latina e incluso Europa y Estados Unidos, donde dichas amenazas también ha impulsado la transformación de las Fuerzas Armadas y la asignación a éstas de misiones en seguridad interior, así como el aumento de los presupuestos de Defensa. Sin embargo, a partir de este punto cabría señalar las particularidades subregionales que terminarían de explicar el renovado interés por la defensa y las inversiones realizadas en este ámbito.

En primer lugar cabe mencionar los extraordinarios niveles de inseguridad de la región y la alarma social que han generado. Al crimen organizado, al tráfico de drogas o de armas se agrega una delincuencia común que han provocado una situación de inseguridad que los cuerpos policiales han sido incapaces de resolver y que han puesto en jaque a numerosos gobiernos al llegar incluso a afectar a la gobernabilidad de sus países. Ante semejante situación, las Fuerzas Armadas han ido adquiriendo un progresivo protagonismo que podría traducirse en la militarización de la seguridad interior y con ello en la consolidación o ampliación de la autonomía militar. Factores que repercuten directamente en la conducción política de las Fuerzas Armadas. Este riesgo está presente en la medida en que, aunque ahora ocupe un lugar secundario, el proceso de consolidación de control y de liderazgo civil no ha sido finalizado de manera que, aunque en diferente medida, la región está más expuesta a experimentar procesos de militarización de la Administración civil.

Ciertamente a partir de las transiciones democráticas ha tenido lugar una importante transformación en América Latina en el ámbito de las relaciones civiles-militares. La subordinación militar al poder civil es un hecho y en la actualidad es impensable la posibilidad de un golpe de Estado militar. Sin embargo, esto no significa que el proceso de democratización este concluido y por tanto se haya logrado establecer un control político que asegure el principio de supremacía civil. Aunque en diferente grado y con importantes

diferencias, según los países, los militares han conservado espacios de autonomía e influencia política y social en toda la región y estos elementos son incompatibles con la democratización de la defensa. El control civil es la única vía posible para restringir esta autonomía y el medio de lograr dicha democratización. Sin embargo, junto a las resistencias militares ante la amenaza de ver restringida su autonomía hay que tener muy presente la falta de voluntad e iniciativas políticas por parte de los gobiernos civiles; de manera que la falta de control por parte de los poderes del Estado sobre la defensa y las Fuerzas Armadas ha venido a sancionar y consolidar esta autonomía. En este sentido, según los países se encuentran pendientes la instauración de un ministerio de defensa con capacidad y reconocimiento para dirigir la política de defensa, lograr el necesario control parlamentario o acabar con la independencia de la justicia militar elementos, entre otros, imprescindibles para asegurar el liderazgo civil.

En este momento pese a que, aunque sin excepción, todas las repúblicas suramericanas cuanto menos tienen pendientes algunas de estas reformas, sin embargo, han pasado a segundo plano. A excepción de la actual reforma del Ministerio de Defensa de Chile, de Ecuador y de Venezuela el resto de los países han postergado estos posibles cambios y se han concentrado en la potenciación y en la modernización del equipamiento militar. En los dos primeros casos, estos cambios, en principio, reforzarían dicho organismo. En Venezuela sin embargo, se refuerza el poder del presidente de la República al garantizar su control directo sobre las Fuerzas Armadas. Por todo ello cabe afirmar que la particularidad de la actual coyuntura se caracteriza por que si bien la defensa ha adquirido una importancia destacada, frente a la marginación de la que ha sido objeto durante años, dicho interés se ciñe sólo a determinadas cuestiones o podría decirse a un aspecto y no a todos los que competen a la modernización de la defensa.

A esta particularidad habría que agregar que este renovado interés por la defensa coincide con una particular situación política suramericana. A excepción de Colombia, el resto de la subregión está gobernado por la izquierda, que tradicionalmente ha mostrado un particular desinterés por este ámbito, cuando no rechazo. En realidad esta afirmación ha de ser matizada ya que habría que distinguir gobiernos alineados con una izquierda democrática como en Brasil, Uruguay, Chile, Argentina o Perú, de los populismos llamados de izquierda, como los Gobiernos de Ecuador, Paraguay, Bolivia y Venezuela. No obstante cabría hacer aún más matizaciones porque ni todos los gobiernos de la izquierda democrática

estarían eximidos de ejercer cierto liderazgo y medidas de carácter populista; ni parece lo más correcto calificar a estos gobiernos populistas como de izquierda sino de nacionalistas y antiimperialistas ya que sería la postura más dominante en su ideario y políticas.

A los diferentes planteamientos políticos, económicos y sociales existentes entre populistas e izquierda moderada hay que sumar diferencias importantes en el ámbito de la defensa. A su vez ha de agregarse las diferencias existentes dentro de cada grupo, sin embargo y pese a toda esta heterogeneidad pueden establecerse ciertas generalizaciones. Respecto al esfuerzo de modernización orientado al intento de reestructurar los Ejércitos y la inversión de recursos públicos para llevarlo a cabo, si bien es común a toda la región, hay diferencias tanto en el concepto en sí mismo de seguridad como en las amenazas contempladas por los gobiernos de izquierda y los populistas. Esta cuestión no es baladí puesto que de estos planteamientos se derivan importantes consecuencias relacionadas directamente con los riesgos de militarización en Suramérica. Mientras que para los gobiernos de izquierda las principales amenazas son el crimen organizado, bajo el cual se derivan otros muchos problemas, como el tráfico de drogas o de armas, etc. para los gobiernos populistas y muy particularmente para los Gobiernos de Venezuela y Bolivia, además de éstas, su principal amenaza son Estados Unidos. En el caso ecuatoriano sería más predominante el nacionalismo que el antiimperialismo, aunque a partir del mismo se han realizado también críticas a la potencia norteamericana. Esta es una diferencia fundamental con el resto de la subregión ya que ni la defensa ni la política exterior de estos países se ha volcado en la confrontación con Estados Unidos. Un aspecto que no se contradice con el actual objetivo de aspirar a la autonomía suramericana y latinoamericana frente a las grandes potencias internacionales, como así persiguen las propuestas de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Asociación del Libre Comercio de las Américas.

Respecto a la izquierda moderada aunque ha de advertirse que no existe una visión conjunta en materia de construcción de confianza mutua o definición de las amenazas y de las misiones de las Fuerzas Armadas, si podría afirmarse algunos aspectos comunes. Entre ellos, el esfuerzo, con mayor o menor éxito, por afirmar el liderazgo civil, pese a que esta cuestión no sea en este momento tan relevante. En este caso Chile y Argentina, pese a la existencia de cuestiones pendientes serían, en este sentido, los ejemplos más exitosos. Igualmente estos gobiernos de

izquierda otorgan una particular importancia a la concreción de alianzas estratégicas con los países vecinos que contribuyan a la construcción de un proceso de cooperación e integración subregional. En este sentido es sumamente significativo el liderazgo y el esfuerzo invertido por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en la Misión de Naciones Unidas en Haití; la iniciativa de cooperación e integración emprendida por Chile y Argentina con la constitución de la Fuerza de Paz Combinada «Cruz del Sur» o la configuración del Consejo de Defensa Suramericano, dentro de la UNASUR, impulsado por Brasil.

Por lo que respecta a los gobiernos populistas, mientras que el Gobierno ecuatoriano de Rafael Correa ha mostrado al menos en su discurso su preocupación por el liderazgo civil, en el caso de Evo Morales, presidente de Bolivia y de Hugo Chávez, presidente de Venezuela, no tiene demasiado sentido la afirmación de este principio ya que bajo la unión cívico-militar que proponen es impracticable. En la medida en que esta unión se basa en una relación de reciprocidad, mediante la cual la ciudadanía se implica en la defensa y las Fuerzas Armadas en el desarrollo del país no hay diferenciación entre el ámbito militar y el civil. De acuerdo a esta alianza cívico-militar cada uno de las partes contribuye de diferente manera en la Defensa Nacional, argumento imprescindible que justifica dicha alianza así como las misiones asignadas a cada una de las partes. La principal justificación de esta unión se encuentra en la adaptación de una doctrina de seguridad defensiva que contempla el ataque de una gran potencia norteamericana, circunstancia que hace necesariamente de ésta una «guerra asimétrica».

Ante esta desigualdad de fuerzas sería imprescindible la directa implicación de la población civil mediante una guerra de desgaste que permitiera finalmente la intervención de las Fuerzas Armadas. Por su parte, éstas además de su intervención militar participarían en el desarrollo del país mediante el diseño y aplicación de políticas sociales. De esta forma, bajo la visión de estos gobiernos, con la unión cívico-militar las Fuerzas Armadas dejan de colaborar con el imperialismo y la oligarquía y la tradicional relación de enemistad entre pueblo y ejército se convierte en colaboración para desarrollar una sociedad «verdaderamente democrática» en todos los ámbitos político, social y económico. La militarización de la sociedad y la politización de las Fuerzas Armadas son las principales consecuencias derivadas de esta alianza, lo que significa un importante retroceso en la consolidación del mando civil de la defensa. Pese a que Bolivia comparte plenamente este planteamiento de unión cívico-militar el desarrollo de la

doctrina, así como los niveles de implicación de la población civil o la presencia de los militares en la Administración serían menores.

Esta concepción también ha determinado las propuestas integracionistas del presidente Chávez. Si bien éste coincide con los gobiernos progresistas del Cono Sur en la importancia que posee la integración para el progreso de la región, hay considerables diferencias en las motivaciones y en las propuestas concretas. Para Hugo Chávez, nuevamente el antiimperialismo es el principal motivo que justifica la necesidad de desarrollar un proceso de integración en todos los ámbitos, también en el militar. Según el presidente venezolano, en la medida en que las imposiciones imperialistas de Estados Unidos no se limitan a un país, sino a toda América Latina, se precisa un frente común para lograr que la región sea autónoma y tenga voz propia. Para ello en la medida que existe la misma amenaza que a nivel nacional, la generalización de la unión cívico-militar también se considera el mejor instrumento para la integración militar. Hasta el momento la propuesta más concreta ha sido la Organización del Tratado del Atlántico Sur, con el objeto como ha planteado el presidente venezolano, en diferentes ocasiones, de configurar unas Fuerzas Armadas latinoamericanas, propuestas que no han tenido éxito por la falta de apoyo, entre otros de Brasil. No obstante esto no ha sido motivo para que el presidente Chávez y el resto de gobiernos populistas no se hayan vinculado a la propuesta brasileña tanto de la UNASUR como del Consejo de Seguridad de la Defensa.

Para combatir estas nuevas amenazas los gobiernos suramericanos no han dudado en adscribirse, bajo la influencia de la seguridad humana o de la seguridad democrática a un concepto de seguridad multidimensional que ya en el año 2003 estaba contemplado en la «Declaración sobre Seguridad de las Américas», adoptado por la Organización de Estados Americanos (OEA). La naturaleza de los nuevos problemas transnacionales a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas exige bajo este punto de vista que, en última instancia, la frontera entre la seguridad exterior y la interior cada vez esté más desdibujada. Sin embargo, dichas amenazas no sólo han cambiado en relación al tipo de conflictos interestatales anteriores, ya que ahora generan una conflictividad intraestatal sino que además, bajo el paraguas de esta idea de seguridad multidimensional, son considerablemente más numerosas.

Pese a la diversidad de agendas de seguridad, lo cierto es que la región suramericana comparte problemas comunes como el crimen organizado y los tráfico ilícitos. En América Latina la magnitud del tráfico de drogas,

de armas ligeras, de personas o el crimen organizado nacional como transnacional y la incapacidad de los Estados para hacer frente a estos problemas ha desembocado en altos niveles de violencia e inseguridad. Ante la pérdida incluso del control de determinados territorios, tampoco los gobiernos de izquierda han dudado en recurrir a las Fuerzas Armadas para intentar contener estos problemas. Una solución que ha sido apoyada por la ciudadanía ante estos niveles de inseguridad. La confluencia de estos factores ha dado lugar a que en la actualidad la tendencia dominante sea que las Fuerzas Armadas estén dedicadas, bajo el paraguas de este concepto amplio de seguridad, a multitud de tareas de carácter interno. Pero junto al combate del narcotráfico o del crimen organizado, las Fuerzas Armadas suramericanas también han acabado por implicarse directamente en la represión de actos violentos y delictivos e incluso en la represión de la protesta social. A excepción de Argentina, Chile y Perú, en este caso más recientemente, donde las misiones militares están restringidas a la seguridad exterior, en el resto de los países, populistas o no, sus Fuerzas Armadas están implicadas cuanto menos en el combate al narcotráfico bien en exclusiva o en colaboración con la Policía.

Brasil es un ejemplo paradigmático de la ampliación de misiones que pueden derivarse de la misma lucha contra el narcotráfico ya que los militares, además de esta misión, han acabado circunstancialmente controlando la seguridad pública y la autoridad del Estado en favelas de Río de Janeiro, ante las oleadas de violencia derivadas de dicho narcotráfico. En Uruguay también se contempla esta misión para las Fuerzas Armadas y en los gobiernos populistas dicha misión es igualmente importante. Incluso el presidente boliviano Evo Morales que desde su ascenso al poder declaró su intención de restringir las misiones militares exclusivamente a la defensa externa, sin embargo ha acabado por implicar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el contrabando. En Ecuador pese al avance logrado en la nueva Constitución promovida por el gobierno de Rafael Correa donde se ha eliminado como misión la garantía del orden constitucional y las posibilidades de intervención militar interna, el narcotráfico sin embargo es una misión militar.

El mantenimiento del orden público y la represión de la movilización social es otra tarea asignada a las Fuerzas Armadas. El caso peruano podría ser más llamativo, ya que pese a las restricciones legales existentes, el presidente García no dudó en emplear a los soldados para reprimir una huelga de maestros en el año 2007. En Bolivia, Evo Morales aseguro que

la represión de la movilización social sería suprimida, como misión militar, finalmente fueron éstos quienes reprimieron a los campesinos de Yacuiba (Tarija) cuando se disponían a cerrar las tuberías de gas destinadas a Brasil en el año 2007. En Venezuela el presidente no ha faltado a la verdad cuando ha empleado a los militares para garantizar el orden público puesto que es una misión contemplada en la Constitución de 1999, texto aprobado al iniciarse su mandato.

Respecto a las excepciones mencionadas tampoco puede decirse que sean el resultado de políticas reformistas de gobiernos de izquierda quienes han limitado la defensa externa a la misión de las Fuerzas Armadas. En realidad en el caso argentino y peruano esta cuestión está fundamentalmente asociada al desprestigio adquirido por la guerra sucia interna realizada por los militares argentinos durante la dictadura militar y por la llevada a cabo por los peruanos para acabar con el terrorismo de Sendero Luminoso en los años noventa y no por la decisión premeditada de ningún gobierno de ideología determinada. No es éste el caso chileno donde la transición se ha desenvuelto de manera diferente y ciertamente ha sido la concertación, una coalición de izquierdas, quien ha logrado establecer esta diferenciación.

Otra excepción, aunque de diferente naturaleza, es la colombiana no sólo por la identificación política de su Gobierno, de centro-derecha sino por sufrir un conflicto armado interno. En este caso cabría destacar el concepto de seguridad democrática bajo el cual el Gobierno pretende la pacificación del país.

En relación a los riesgos de militarización ha de destacarse muy particularmente la política de defensa venezolana y boliviana. Además de la seguridad interior, los militares están presentes en toda la Administración y muy particularmente centrados en el diseño y gestión de las políticas sociales gubernamentales, ya que en el pacto de reciprocidad que articula la unión cívico-militar está contemplado la dedicación de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional y a las políticas sociales. Esta tendencia tiene una larga tradición en la región y sin excepción las Fuerzas Armadas latinoamericanas han desempeñado y desempeñan labores relacionadas con este ámbito. Sin embargo, en estos gobiernos populistas esta misión ha adquirido una dimensión extraordinaria, no obstante también en este caso el planteamiento y la presencia militar en el ámbito civil está mucho más desarrollada en Venezuela. Así amparados en la unión cívico-militar, han justificado que los militares acaben desempeñando cometidos civiles. Con ello no sólo se corre el riesgo de la militarización de espacios propiamente

civiles tanto de la gestión estatal, como de la sociedad, a través de las milicias como en Venezuela, sino también el de la politización de los militares, en la medida en que éstos son entendidos como agentes imprescindibles para la realización del proyecto proclamado como «revolucionario», aunque ciertamente no lo sea.

En tanto gobierno populista, para el caso ecuatoriano es difícil realizar un balance, ya que las reformas introducidas representan significativos avances pero también hay importantes retrocesos. Por un lado, la Constitución recién aprobada ha suprimido la misión de las Fuerzas Armadas de garantizar el orden jurídico y se limita, aunque no se suprime, su actividad económica al ámbito de la defensa para evitar su intromisión en la política. Por otro, se mantiene como misión su participación en el desarrollo social. Esta misión ha significado entre otras cosas el acceso de militares a altos cargos a la administración y la adjudicación de la dirección y gestión de empresas fundamentales como Petroecuador o en la construcción y renovación de buena parte de la red de carreteras del país. Con ello se corre el riesgo de proporcionar espacios de gestión y poder a los militares que en una democracia corresponde a la esfera civil, fortaleciendo de esta manera la autonomía de las Fuerzas Armadas.

Como balance de la comparación realizada en términos generales podría apuntarse que las inversiones que están siendo realizadas, desde hace algunos años, responden a la necesidad de equipar a unas Fuerzas Armadas que deben enfrentar unas amenazas relacionadas con la seguridad interior. El principal problema es que en la medida en que no ha concluido la democratización de la defensa con la subsiguiente afirmación del liderazgo civil, con esta implicación militar en la seguridad interior se corre el riesgo de militarizarla y de que las Fuerzas Armadas consoliden espacios de autonomía. A ello habría que agregar que pese a la importancia otorgada por estos gobiernos a dicha democratización, sus esfuerzos se encuentran volcados en intentar controlar la delincuencia organizada incluso recurriendo a las Fuerzas Armadas. En el caso de los gobiernos populistas, al riesgo de la militarización de la seguridad interior ha de sumarse el problema de un proceso de militarización más generalizada que afecta a las instituciones civiles estatales y a la sociedad, así como de una politización de las Fuerzas Armadas, en tanto en cuanto se consideran agentes de la llamada «revolución democrática».

En relación al aumento del presupuesto de Defensa no puede establecerse diferencias entre los gobiernos suramericanos pues todos, al margen de

ESTADO DE LA DEFENSA EN SURAMÉRICA: EL RENOVADO INTERÉS...

sus planteamientos ideológicos, han incrementado, en la medida de sus posibilidades, dichos presupuestos con el afán de renovar un material militar obsoleto e inadecuado para combatir las nuevas amenazas. Las diferencias en este caso se basan en las cantidades invertidas. Desde el año 2005 Chile, Venezuela y Brasil encabezan el gasto militar. A finales del año 2008 el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva hizo público un nuevo plan de defensa que además de renovar el material militar pretendía reactivar la industria bélica nacional. Por su parte Colombia, ante el conflicto interno, siempre se encuentra entre los países que tiene más gasto militar, pero también Perú o Ecuador han realizado importantes esfuerzos. En principio, los altos precios de las materias primas en el mercado internacional han favorecido este gasto que quizás no pueda mantenerse ante la crisis internacional.

SONIA ALDA MEJÍAS

*Investigadora del Instituto Universitario
«General Gutiérrez Mellado»*

NUEVAS Y VIEJAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA

Introducción

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) nació tras la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008 como una apuesta por la integración centrada en la seguridad en la región. El CDS responde a una necesidad aún no satisfecha: los Estados latinoamericanos no han sido todavía capaces de crear una estructura coherente de sistema interamericano de defensa. En ese aspecto, la iniciativa de crear un CDS buscaría prevenir conflictos en la región, como el que enfrentó a Colombia con Ecuador y Venezuela en marzo de 2008. El nacimiento del CDS se inscribe asimismo dentro de la reevaluación de las funciones de las Fuerzas Armadas en América Latina tras el final de la guerra fría: de un concepto de mera defensa territorial frente a una posible agresión (concepción clásica) a un nuevo concepto en el que prima la ampliación de la idea de seguridad y el rediseño del papel de las Fuerzas Armadas. Además, al transformarse el sistema internacional desde el año 1989, las Fuerzas Armadas han ganado protagonismo en escenarios que antes no ocupaban: participando en actividades de seguridad interior o en actividades internacionales amparadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) (Haití). Estas nuevas misiones han propiciado que las Fuerzas Armadas de la región y los propios países se reinserten en el sistema internacional.

En este capítulo se analizarán las misiones, y los consiguientes retos, a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas de la región. La idea que se sostendrá en las siguientes líneas es que el proyecto del CDS no contempla,

como principal prioridad, la lucha contra los dos mayores desafíos a los que enfrenta la región: la amenaza del narcotráfico y el riesgo de surgimiento de Estados fallidos. Esto se debe a que es una propuesta que va en consonancia con los lineamientos políticos de Brasil (y sus postulados históricos en temas de política exterior) ya que apuesta por la cooperación antes que por la integración en temas de seguridad regional.

Los antiguos retos

Las Fuerzas Armadas en América Latina se enfrentan, en la actualidad a dos tipos de posibles conflictos:

1. De tipo convencional en el que las Fuerzas Armadas cumplen su rol tradicional como instrumento armado para la defensa, la seguridad nacional y defensa territorial frente a una agresión externa.
2. Los desafíos no convencionales, nacidos en los años noventa coincidiendo con el final de la guerra fría, la caída del comunismo y por ende la falta de idoneidad de la Doctrina de Seguridad Nacional en ese nuevo contexto.

Los nuevos desafíos abarcan amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, el control de migraciones, misiones de consolidación de paz promovidas por la ONU, lucha contra la pobreza.

Comenzaremos analizando los viejos desafíos: no hace más de 15 años que se produjo la última guerra entre Estados en Suramérica, la que enfrentó a Perú y Ecuador en la guerra del Cenepa en el año 1994. En el año 2008 una incursión militar colombiana en Ecuador para atacar a un grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) desencadenó un conflicto entre ambos países que continúan, en junio de 2009, sin relaciones diplomáticas. Incluso, un tercer país, como Venezuela, llegó a movilizar su Ejército en apoyo de las reivindicaciones ecuatorianas. De hecho, el conflicto de marzo de 2008 entre Ecuador-Venezuela y Colombia es lo que condujo directamente a reactivar la creación del CDS.

Así pues, los viejos conflictos en la región no sólo no han desaparecido, sino que en determinadas circunstancias pueden reavivarse. La mayoría de ellos hunden sus raíces en el siglo XIX, cuando no en la misma gestación de los nuevos Estados. Evidentemente, en Suramérica, las disputas por causas de los límites, los viejos reclamos territoriales y la rivalidad geoestratégica

NUEVAS Y VIEJAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA...

siguen muy presentes. Ese CDS viene a intentar crear un organismo que canalice los posibles conflictos entre estados de la región por medio de la coordinación entre los distintos países. Entre esas viejas amenazas a la que se enfrentan los Estados y las Fuerzas Armadas de la región se encuentran.

LAS DISPUTAS BILATERALES

Todos los países suramericanos afrontan en esta primera década del siglo XXI no sólo conflictos de seguridad internos, sino también alguna disputa o tensión con alguno de sus vecinos: Argentina tuvo hasta el año 1999 periódicamente diferendos territoriales con Chile por la demarcación de los Campos de Hielos y desde el año 2006 la instalación de una industria papelera en Uruguay prácticamente ha roto las relaciones argentino-uruguayas.

Pero el caso de Argentina no es una excepción: Bolivia no tiene relaciones diplomáticas con Chile por el tema del acceso al mar y acusa a Perú de entorpecer un posible acuerdo. Brasil ocupa una isla en el río Cuareim, reclamada por Uruguay. Perú reclama correcciones en sus límites marítimos, lo cual no es aceptado por Chile ni por Ecuador. Este país sufre la presión de numerosos refugiados colombianos y actividades de la guerrilla de las FARC en la frontera norte. Colombia sostiene un litigio con Nicaragua y Venezuela por límites marítimos en el Caribe y Venezuela reclama el territorio de la Guayana Esequiba a Guyana lo que es rechazado por los Estados caribeños.

La carrera armamentística que vive la región (o como quiera denominarse: proceso de modernización de los ejércitos o incremento en la asignación a defensa) está muy vinculada con esas rivalidades entre los Estados suramericanos. El potencial bélico chileno están íntimamente unido a la tensión con Bolivia (que reclama acceso al mar) o con los conflictos con Perú, país que ha llevado a Chile ante el Tribunal de La Haya por estar en desacuerdo con los actuales límites marítimos entre ambos países.

LA GEOESTRATEGIA REGIONAL

En la actualidad, Brasil y Venezuela son los dos países que aspiran a convertirse en líderes regionales y mantienen una soterrada pugna por alcanzar ese liderazgo. La modernización del Ejército brasileño responde, por un lado, al reforzamiento militar venezolano impulsado por Hugo Chávez,

NUEVAS Y VIEJAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA...

pero también a los nuevos retos que asume Brasil como potencia regional y mundial: salvaguardar los recursos petroleros ante posibles agresiones terroristas y poder reaccionar ante desafíos externos: posibles agresiones (nacionalizaciones) de empresas brasileñas con intereses en terceros países de la región y defensa de los brasileños que viven y tienen intereses económicos en otros países (terratenientes brasileños con tierras en Paraguay, los famosos «brasilguayos»). Además, Brasil tiene un interés especial por ejercer su soberanía sobre un territorio tan volátil como la Amazonia.

EL DISCURSO DEL ULTRANACIONALISMO POPULISTA

En el actual contexto de la región, el nacionalismo irredentista puede convertirse en un arma política de gran valor. Determinados gobiernos, en coyunturas de crisis (económica, social y política) pueden verse tentados a esgrimir el tema de las reivindicaciones territoriales y limítrofes como una forma de escapar a otro tipo de tensiones. Hay zonas especialmente delicadas: Venezuela y Colombia mantienen un viejo litigio sobre el golfo de Venezuela. Como antes se ha mencionado, Ecuador y Perú llegaron a una guerra en el año 1994 por diferencias en el tema de los límites territoriales. La guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia se remonta a los años treinta del siglo XX pero está lejos de ser un conflicto superado. Colombia mantiene serias divergencias con Nicaragua por el tema de los límites en el Caribe, en las islas de San Andrés y Providencia. En el sur de Perú (especialmente en Puno) las afinidades ideológicas y étnicas de los aymaras de esa zona con el discurso indigenista de Evo Morales en Bolivia son un caldo de cultivo para posibles conflictos entre ambos países.

Esos conflictos, en manos de líderes populistas, pueden desembocar en serios conflictos: determinados sectores ultranacionalistas no tienen reparos en agitar la bandera antichilena en Perú: Ollanta Humala, líder del Partido Nacionalista Peruano, logró disputar en el año 2006 con Alan García la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con un discurso básicamente nacionalista y antichileno. Ollanta Humala, con una intención de votos del 20%, afirmó, por ejemplo, que es necesario poner límites a las inversiones chilenas en los sectores estratégicos:

«Esto no por ser antichilenos, sino porque hay una competencia comercial entre el puerto chileno de Mejillones y El Callao por el mercado de la cuenca del Pacífico.»

Pero incluso el mensaje de Ollanta Humala se radicaliza en boca de su hermano Antauro Humala, líder del etnocacerismo o del ex general Donayre quien llegó a decir que:

«Todos los peruanos, de manera particular sus Fuerzas Armadas, deben estar con el ojo avizor y los fusiles en ristre porque hay señales en el horizonte de que el vecino país se alista para una aventura bélica contra el Perú.»

Nuevos retos regionales

En los años ochenta las Fuerzas Armadas regionales no sólo perdieron el poder político con el final de los regímenes militares autoritarios, sino que una de sus principales misiones, el combate al comunismo dejó de tener sentido por la caída del bloque soviético. El fin del conflicto dio paso a relaciones de cooperación entre los países y ese nuevo contexto mundial impuso un desafío de adaptación para las instituciones militares. La concertación económica de la posguerra fría llevó al nacimiento de asociaciones comerciales y la región vivió una época de un mayor intercambio y recuperación económica lo que, a su vez, potenció la disminución de las tradicionales desconfianzas. Los casos de Chile-Argentina y Argentina-Brasil son ejemplos de este aumento de la confianza mutua.

La amenaza del narcoterrorismo y la posible existencia de Estados fallidos en la región son dos de las principales amenazas a las que se enfrenta la región. Varios países de la zona pueden caer en la categoría de Estados fallidos: uno de ellos, Haití. El caso de haitiano demuestra que se ha abierto un camino de colaboración regional para llevar orden a ese tipo de Estados fallidos.

La Misión de Naciones Unidas en Haití se convirtió finalmente en un importante laboratorio de conducción de tropas multinacionales regionales y extraregionales. Pero en el horizonte se alzan otros posibles casos, como el de Bolivia (tensionada por sus problemas con determinados departamentos, como Santa Cruz donde incluso existen sectores que abogan por la secesión). Otros focos de inestabilidad son extraregionales pero pueden llegar a tener consecuencias en Suramérica: el caso más llamativo es el de Guatemala donde a la inseguridad que afecta al país, se une la acción del crimen organizado y el narcotráfico así como la incapacidad del Estado de ejercer un control eficiente sobre el país.

El otro reto regional es el del combate al crimen organizado y el narcotráfico. Derrotar a los carteles requiere labor de inteligencia, coordinación entre las Fuerzas de Seguridad interior y cooperación entre las Fuerzas de Seguridad de la región. Es un claro problema de seguridad hemisférica: Colombia, Perú y Bolivia producen en torno a 1.000 toneladas de cocaína al año; Venezuela se ha convertido en una de las principales plataformas de exportación de drogas hacia Europa, vía África; Argentina y Chile han entrado ya en el tráfico de efedrina, componente básico de las metanfetaminas; Perú afronta la reconversión de la antigua guerrilla maoísta de Sendero Luminoso en un brazo armado de los carteles que actúan en el VRAE, el valle de los ríos Apurímac y Ene. Además, Paraguay y Uruguay siguen siendo, principalmente, países de tránsito de las drogas desde otras zonas de América del Sur hacia los mercados de consumo en Europa y América del Norte. Por Argentina transita la cocaína desde Bolivia, Perú y Colombia destinada a Europa, y la heroína colombiana en ruta a Estados Unidos. Asimismo, Paraguay es un importante país de tránsito de las drogas y el mayor productor de marihuana en la región.

Brasil es ya el lugar más importante para el negocio del tráfico de drogas: refugio para traficantes en fuga; enlace para la distribución de drogas hacia Europa; proveedor de químicos para la producción; base para el lavado de dinero y mercado para el consumo. En todos los aspectos del negocio del narcotráfico, Brasil está aumentando su protagonismo: es un país clave en el tránsito de drogas hacia otras regiones (junto a Colombia y Venezuela es punto de partida para la droga que va a Europa) y el mercado interno consume cocaína boliviana (se ha convertido en el principal consumidor de cocaína en América Latina, Argentina en el segundo).

Bolivia es el tercer productor mundial de hoja de coca y su mala situación interna (polarización política y social e incluso riesgo de convertirse en un Estado fallido o de secesión de partes del país), ahondan la preocupación en la región. Bolivia, además de producir cocaína, es país de tránsito para la droga elaborada en Perú, que se exporta a Brasil, Chile y Argentina, naciones que se están constituyendo de manera gradual en mercados de consumidores.

Colombia, pese a los éxitos de la política de seguridad democrática, sigue siendo el eje del problema. Carlos Medina, funcionario en Colombia de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito aseguraba en 2008 que:

«En Centro y Suramérica las autoridades judiciales y policiales carecen de entrenamiento y de análisis de laboratorio, entre

otros. La próxima amenaza es en Colombia, la elaboración de drogas sintéticas, como resultado de su comunicación con los carteles mexicanos. La fabricación de drogas sintéticas representa una amenaza, y en el caso de Colombia el mercado aún es cocaína, pero no se descarta la posibilidad de ese cambio como ocurrió de la marihuana a la cocaína, e incluso tampoco se descarta la compra de armas a cambio de sintéticas. El reporte mundial de las drogas preparado y redactado por la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de Naciones Unidas indica que desde hace un año la producción de enervantes sintéticos se ha incrementado a través de megalaboratorios.»

Se trata de un reto, como se puede apreciar, de seguridad hemisférica que en sí mismo incrementa otra serie de males: el aumento de las tasas de homicidios, el lavado de dinero, la corrupción y la violencia de las pandillas.

El problema de la región en los próximos años va más por el camino de la lucha coordinada frente a los carteles del narcotráfico que por posibles conflictos entre naciones, cuestión que no debe de todas formas ser excluida. Es de tal calibre el armamento que utilizan los cárteles que sólo las fuerzas armadas están preparadas para hacer frente a sus amenazas.

Conclusiones

El CDS responde claramente a los lineamientos de Brasil que defiende una concepción tradicional en temas de seguridad. En palabras de Lula:

«Es tiempo de profundizar en nuestra identidad suramericana también en el ámbito de la defensa [...] y tenemos que articular una visión de defensa en la región fundada en los valores comunes y principios del respeto a la soberanía y la libre determinación; la integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos.»

En realidad, el CDS es funcional a los objetivos de Brasil de convertirse en un actor de peso en la política mundial.

Brasil desea convertir el CDS en un organismo que canalice los posibles enfrentamientos bilaterales creando:

«Unas instancias de mediación para coordinar operaciones de ayuda humanitaria y ante desastres, extender las medidas de transparencia presupuestaria entre Chile y Argentina al resto de la región, impulsar el diálogo regular y fluido entre altas autoridades y expertos de la defensa de la región; analizar las nuevas posibilidades de cooperación de nuestras industrias de la defensa y el reforzamiento de los intercambios y el trabajo conjunto entre las Fuerzas Armadas, la promoción de esquemas de seguridad cooperativa; el diseño en conjunto la participación en futuras operaciones de paz; y el mejoramiento de la capacidad de poder de la región en los foros internacionales.»

Por lo tanto, el CDS, concebido por Brasil y alejado de las pretensiones de la Venezuela de Hugo Chávez, no supone una alianza militar convencional sino sólo un foro para promover el diálogo entre los ministros de Defensa suramericanos, creando un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades defensivas de los países de América del Sur, reducir los conflictos y desconfianzas y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área. Es decir, el CDS, supone sólo un tímido paso frente a los dos graves problemas que afectan a la región. Uno que ya es una realidad, el desafío hemisférico de los carteles del narcotráfico que no conocen de fronteras ni de soberanías, dos de los pilares que sostienen el proyecto exterior brasileño. Otro de los problemas que están por venir: la presencia de Estados fallidos en la región –el caso de Haití podría tener réplicas en Centroamérica (Guatemala) y en Suramérica (Bolivia o Paraguay)– que terminan afectando a la estabilidad y seguridad regional.

La ineficiencia de los sistemas policiales y judiciales, y del Estado en su conjunto, hace necesario que las Fuerzas Armadas asuman unas tareas que deberían recaer en las fuerzas policiales. Por eso, las Fuerzas Armadas de la región deben adaptarse a estas nuevas circunstancias y misiones. Es verdad que los ejércitos están destinados a otras funciones pero ante nuevos (o renovados) retos, las instituciones deben saber reaccionar y adaptarse. Es un hecho que las agendas de seguridad han cambiado por lo que los actores que las enfrentan deben asimismo cambiar y adaptarse. Los carteles del narcotráfico se aprovechan de la permeabilidad de las fronteras y la diferencia entre misiones internas y externas carece, en muchos casos, de sentido.

NUEVAS Y VIEJAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA...

Como la propia ONU reconoce, la idoneidad de la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interna debe llevarse a cabo sólo como último recurso y ante la gravedad de la amenaza. Es ese el contexto que se vive en algunos países de la zona: la principal preocupación de los gobiernos y de la opinión pública latinoamericana es el narcotráfico y el combate contra los carteles así como los nuevos tipos de violencia. Por eso, la intervención de las Fuerzas Armadas en la región en la lucha contra los carteles representa una necesidad no un capricho político ya que la debilidad de los Estados erosionados por actores no estatales ligados al tráfico de drogas afectan la seguridad y generan incertidumbre e inestabilidad en el conjunto de la región.

ROGELIO NÚÑEZ CASTELLANO
*Profesor de Comunicación
de la Universidad «Camilo José Cela»*

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

Análisis de fuerzas

El Consejo de Defensa Suramericano, iniciativa de República del Brasil, se crea como un instrumento que contribuya a la profundización de la integración subregional y regional, al tiempo que un mecanismo eficaz y legítimo para avanzar y consolidar medidas concretas de confianza, cooperación y, eventualmente, complementariedad efectiva en materia de defensa para las naciones que forman la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Busca entre otros objetivos fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa.

Para analizar esta iniciativa es conveniente hacer un análisis de las capacidades operativas y posibilidades reales de cooperación, entre las Fuerzas Armadas de las naciones que constituyen la UNASUR. Para ello una herramienta de utilidad es estudiar y comparar el esfuerzo en este campo mediante los presupuestos de Defensa, pero previamente es necesario realizar un estudio de la composición y organización de sus respectivas Fuerzas Armadas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. No sólo consiste en conocer el número de efectivos y medios que cuenta, sino la calidad y características de los mismos.

A la hora de estudiar los efectivos humanos que constituyen las diferentes fuerzas, se debe tener en cuenta los cometidos de éstas, ya que en el ordenamiento interno de casi todos los países de la zona, figuran misiones complementaria a las clásicas de «defensa del territorio y la soberanía nacional» y se incluyen otras misiones referente a la participación en el desarrollo económico y social y en la defensa civil, así como en algunos casos el apoyo a la seguridad interior. Estos cometidos adicionales se traducen en acciones culturales, rurales o de

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

construcción de infraestructuras, lo que incide en el volumen y las características de sus unidades militares, cuyas finalidades son distintas a las puramente defensivas. Otra forma de colaborar en el desarrollo es mediante la incorporación de la juventud a las Fuerzas Armadas, con un servicio militar obligatorio, que tiene además una finalidad alfabetizadora y formativa profesional.

Por estos aspectos señalados, el volumen de los efectivos humanos de casi todas las Fuerzas Armadas, en relación a su población, es considerablemente superior al de los países de la Unión Europea, pues aunque la media de la Unión es de 35 soldados por cada 10.000 habitantes y en Suramérica es de 28, sólo Brasil y Paraguay no llegan a esta media, el resto de Estados superan la media continental, destacando en estas cifra Uruguay con 73 y Colombia con 59 por cada 10.000 habitantes, aunque esta última por razones obvias, por la situación de conflicto que vive el país.

Para clasificar en tipo de armamento que están dotadas, prescindiendo de su origen y antigüedad, pues sería un trabajo exhaustivo que excedería las posibilidades de este trabajo, hay que establecer unos criterios para determinar los sistemas de armas, para los que nos han servido de referencias los elementos que contempla el registro de armas de Naciones Unidas y el Tratado de Fuerzas Armas Convencionales de Europa (FACE).

En el caso, por ejemplo, de los carros de combate, elemento significativo en las fuerzas terrestres, resulta difícil determinar que se considera un carro de combate o un vehículo de reconocimiento o exploración, pues según las fuentes se clasifican de distintas formas, por lo que en este capítulo se ha escogido el concepto que se eligió en el Tratado FACE, es decir todo vehículo blindado de ruedas o cadenas, dotado de una torreta giratoria y con un cañón de calibre superior a 75 milímetros.

En el caso de las fuerzas terrestres, el dato de los carros de combate, tratado aisladamente no es tampoco significativo, pues ha de analizarse con el resto de medios acorazados que cuentan para apoyo y acompañamiento de las unidades de carros, Vehículos Blindados de Personal y Artillería (ATP), pues de nada sirve disponer de unos medios de última generación, si el resto de los medios que constituyen una unidad no están a su mismo nivel. La misma consideración ha de aplicarse al resto de las fuerzas.

En el estudio cuantitativo del resto de sistemas de armas, no se han tenido en cuenta los cañones antiaéreos, ni los misiles ligeros o portátiles. Igualmente en los aviones de combate, se han tenido en cuenta las aeronaves de caza reactores, excluyéndose las de hélice, y en los buques de combate de superficie, sólo se han incluido fragatas, corbetas o similares.

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

En contra de lo que inicialmente se puede imaginar, la cantidad de medios, sin considerar la calidad, que cuenta cada uno de los países, e incluso la UNASUR estudiada conjuntamente, es notablemente inferior a los que cuenta no ya la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino cualquiera de sus principales miembros (sin contar Estados Unidos).

Otro aspecto considerable a destacar es la variedad de modelos y procedencias de los medios con los que están dotados las Fuerzas Armadas, pues junto a la incorporación de algunos sistemas de armas modernos, como ha hecho Chile con la compra de los carros de combate *Leopard 2*, o Venezuela, con la incorporación de los aviones de procedencia rusa *Sukhoi 30*, helicópteros MiG o fusiles AK103, otros países están adquiriendo armamento de segunda mano, de países occidentales, como es el caso de fragatas británicas u holandesas o aviones F16 o carros de combate *Leopard 1*. Pero junto a estos equipos relativamente modernos, subsisten armas y equipos de procedencia Estados Unidos y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de los años cincuenta, del pasado siglo, cuadros 1 y 2.

Cuadro 1.– Principales sistemas de armas.

Países	Carros de combate	Carros de combate ligeros	VBP (APC)	Artillería ATP	Artillería	Morteros pesado	MAA	Aviones de combate	Helicópteros	Buques de superficie (FF and FS)	Submarinos	Buques anfibios
Argentina	230	165	510	40	180	360	0	90	75	15	3	0
Bolivia	0	50	110	0	75	0	0	15	16	0	0	0
Brasil	450	200	875	70	450	300	4	125	75	*13	5	4
Colombia	0	100	750	0	240	0	0	22	125	4	4	0
Chile	240	125	150	35	90	0	0	42	50	7	4	3
Ecuador	5	190	125	0	100	0	0	39	30	8	2	1
Paraguay	0	40	10	0	20	0	0	0	0	0	0	0
Perú	250	90	450	0	200	90	4	66	41	15	6	4
Surinam	0	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	15	35	160	0	60	44	0	0	0	2	0	0
Venezuela	80	125	180	0	100	60	0	*65	55	6	2	4
<i>TOTAL</i>	<i>970</i>	<i>1.120</i>	<i>3.335</i>	<i>145</i>	<i>1.515</i>	<i>854</i>	<i>8</i>	<i>392</i>	<i>430</i>	<i>*70</i>	<i>26</i>	<i>16</i>

* Portaeronaes.

Fuente: *Military Balance, Anuario Latino de la Defensa, Red de Seguridad y Defensa de América Latina* y elaboración propia.

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

Cuadro 2.– *Efectivos militares.*

Países	Fuerzas terrestres	Armada	Fuerzas aéreas	Total
Argentina	41.400	20.000	14.600	76.000
Bolivia	34.800	4.800	6.500	46.100
Brasil	190.000	67.000	69.435	326.400
Chile	35.000	17.800	7.700	60.500
Colombia	267.200	30.700	10.150	267.000
Ecuador	46.500	7.300	4.200	58.000
Guayana	900	100	100	1.100
Paraguay	7.600	1.900	1.100	10.600
Perú	74.000	23.000	17.000	114.000
Surinam	1.400	240	200	1.840
Uruguay	16.890	5.490	3.000	25.300
Venezuela	63.000	17.500	11.500	92.000
<i>TOTAL</i>	<i>778.690</i>	<i>195.830</i>	<i>145.485</i>	<i>1.078.840</i>

Fuente: *Military Balance, Anuario Latino Americano* y elaboración propia.

Gastos de Defensa

Aun a pesar de la dificultad para analizar los diferentes presupuestos de Defensa, por no aparecer partidas claras como gastos para inversión o compra de armamento, en la distribución de los mismos, los gastos de personal ocupa por norma general entre el 60% y el 70% del mismo, quedando por tanto un escaso 30% para otros gastos, ente los cuales están incluidos las inversiones para adquisición de nuevos materiales, salvo el caso de Chile, como consecuencia de la Ley 13/196 Reservada del Cobre, cuyas partidas han de dedicarse exclusivamente a adquisiciones para la dotación de las Fuerzas Armadas, figura 1.

Un análisis de los presupuestos de Defensa de la década 1997-2007 nos proporciona los siguientes datos (en dólares constantes del año 2005): los presupuestos de Defensa del año 2007 son un 26% superior a los de 1997, pero significativamente el incremento presupuestario en los últimos cinco años (2003-2008) ha sido del 30%, pues hubo un descenso que después se recuperó, figura 2, p. 48.

Los gastos en valores absolutos de Defensa del ejercicio 2008, de los países que integran la UNASUR, ascienden a 38.434 millones de dólares, de los cuales el presupuesto de Brasil es de 20.150 millones de dólares,

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

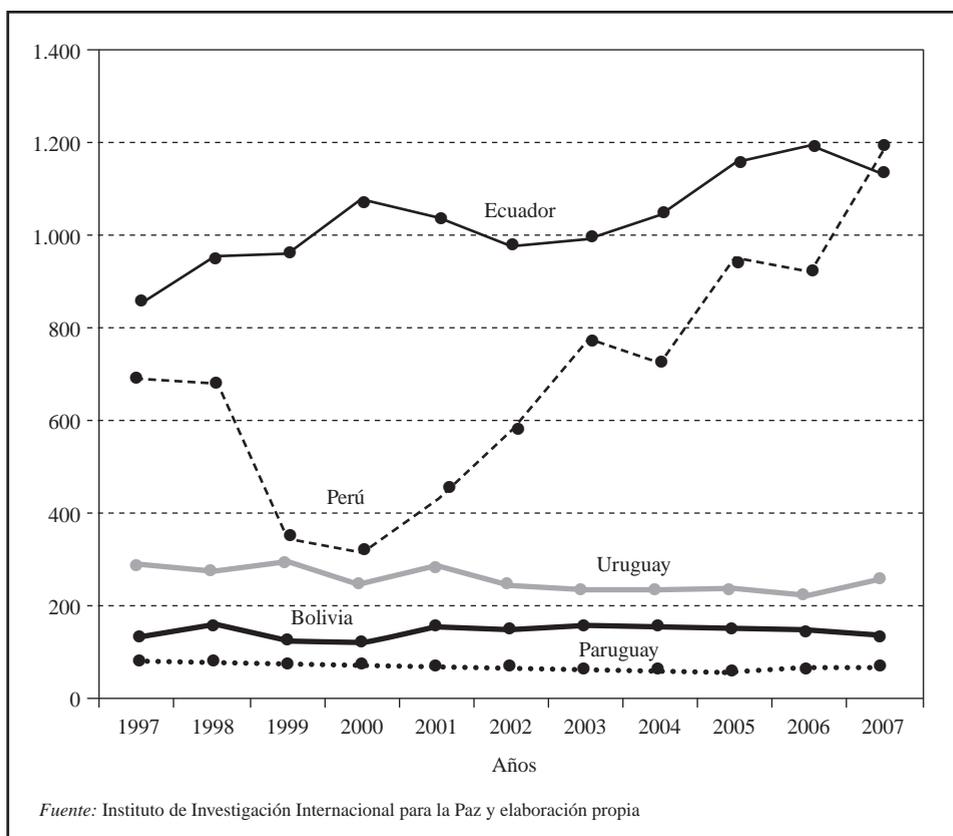


Figura 1.– Evolución de los gastos de defensa en millones de dólares estadounidenses, año 2005.

siendo el país que más dedica a defensa, con el 52% del total de UNASUR. Colombia es el segundo país en gasto de defensa, aunque con una gran diferencia con el anterior, con un presupuesto de 5.500 millones de dólares (14% del total), seguido por Chile con 4.470 millones de dólares (11,6 % del total).

En relación con el Producto Interior Bruto (PIB), los países que hacen el mayor esfuerzo en gastos de defensa son Colombia (3,13%), Chile (2,86%) y Ecuador (2,13%), el resto de los países de UNASUR sus gastos de defensa están entre el 1 y 1,5% de sus respectivos PIB, muy similar al esfuerzo relativo en defensa que hacen los países de la Unión Europea, que está sobre el 1,3%.

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

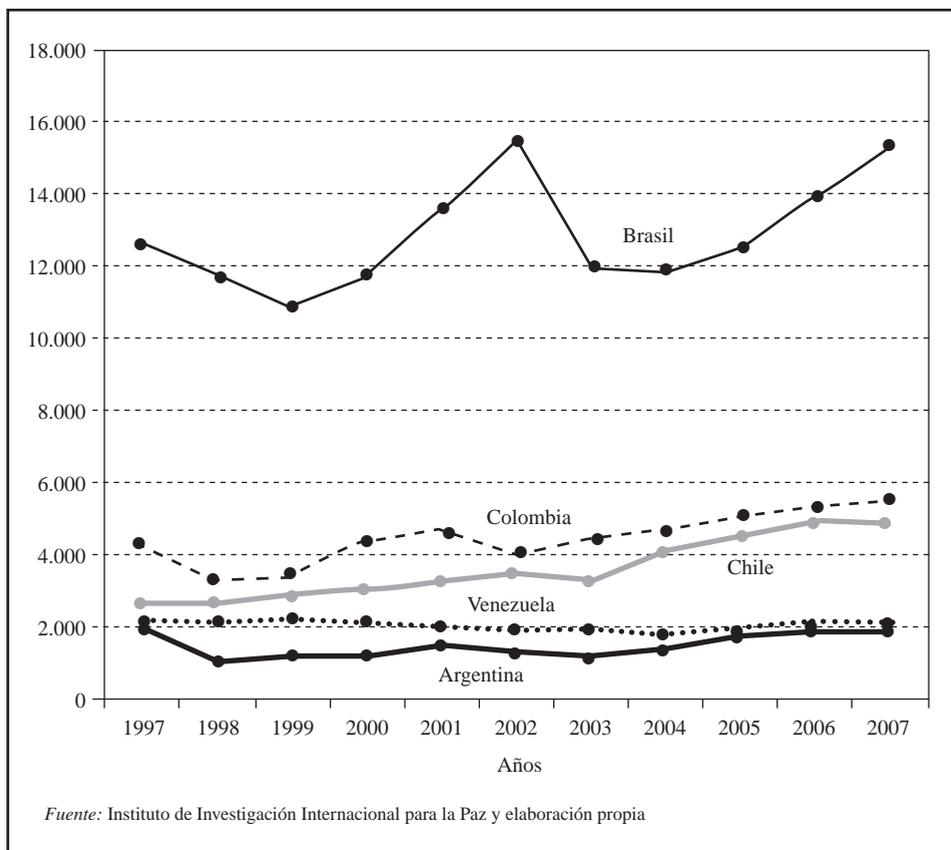


Figura 2.– Evolución de los gastos de defensa en millones de dólares estadounidenses, año 2005.

En términos globales, los países de Suramérica dedicaron este año pasado el 1,52 % de su PIB en gastos de defensa, aunque con notables diferencias como hemos visto, cerrando la lista Argentina con un 0,68%. Existe en todos los países un ligero, pero constante aumento de los gastos anuales, que incluso se ha incrementado notablemente en los últimos dos años, cuadro 3.

Sin embargo, conviene señalar el caso de Brasil que experimentó un considerable aumento presupuestario en el periodo 1998-2002, para en los años siguientes reducirlos hasta los niveles del año 1998, e ir gradualmente aumentándolos para recuperar en el año 2007 el presupuesto del 2002.

Brasil se ha centrado en la modernización de su flota aérea, alquilando en los últimos dos años 12 *Mirage 2000C*; 62 aviones de transporte; 100

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

Cuadro 3.– *Gastos de defensa en el año 2008 en relación con el PIB.*

Países	PIB	Presupuesto de Defensa	Porcentaje del PIB
Argentina	300.000	1.990	0,68
Bolivia	18.000	257	1,42
Brasil	1.330.000	20.150	1,51
Chile	156.000	4.470	2,86
Colombia	177.000	5.550	3,13
Ecuador	43.000	918	2,13
Paraguay	15.500	135	0,9
Perú	123.000	1.350	1,0
Uruguay	27.600	304	1,1
Venezuela	32.8000	3.310	1,0
<i>TOTAL</i>	<i>2.518.100</i>	<i>38.434</i>	<i>1,52</i>

Fuente: Military Balance y elaboración propia.

aviones súper *Tucano*; 9 F-5/EF y 6 helicópteros UH-60L *Black Haw*, encargando la compra de aviones de transporte C-295 de las empresas EADS/CASA y la modernización de los P-3 *Orión* para patrulla marítima. También ha iniciado la modernización de la flota de los F-5E *Tigre*.

Respecto a las fuerzas terrestres ha adquirido 240 carros de combate *Leopard 1-A5* y ha iniciado el programa de modernización de los blindados ruedas de fabricación nacional, Cascavel y Urutú.

La Armada está inmersa en la compra de nuevos submarinos, en la modernización de sus fragatas de la clase IKL-209 y en la construcción de un submarino de propulsión nuclear.

Venezuela ha experimentado un significado incremento presupuestario a partir del año 2003 y se calcula que ha invertido unos 3.000 millones de dólares en los últimos años, en la compra o encargo de armamento que incluye 24 cazabombarderos *Sukhoi-Su-30*; misiles AA M1 *Tor*; 10 helicópteros Mi-35; 3 helicópteros Mi-26 y 20 Mi-17, 100.000 fusiles AK-103, 4 patrulleros oceánicos (*Povzee*), 4 Patrulleros de Litoral (PVL) y 31 lanchas patrulleras (de 30 metros).

A pesar de estos datos, el gasto militar del ejercicio 2008 de Venezuela fue de 3.310 millones de dólares, lo que supone el 1% del PIB, inferior a la media de Suramérica y de Brasil y muy de lejos al colombiano o chileno.

Chile, con los fondos procedentes de la Ley Reservada del Cobre, ha realizado modernizaciones significativas en los últimos años en

sus medios navales terrestres y aéreos, con la adquisición de fragatas misilísticas británicas y holandesas, submarinos clase *Scorpene*, carros de combate *Leopard 2A1*, cazas F-16A-MLU y F-16C *Bq* y aviones de patrulla marítima de las empresas EADS/CASA.

Colombia ha mantenido un presupuesto casi constante en los últimos años. Los gastos de defensa para la modernización de las fuerzas militares de Colombia han estado orientados casi exclusivamente a su conflicto interno, aunque también ha dedicado parte de sus recursos en medios ligados a la defensa de su soberanía, como ha sido la adquisición de 13 cazabombarderos *Kfir* para completar su flota.

Chile y Venezuela son los países que han acometido un proceso más significativo de modernización de su equipo militar y han incorporado materiales de alta tecnología, que incrementan notablemente sus capacidades operativas.

La industria de defensa en Suramérica

Aunque en la lista mundial de las 100 primeras empresas de armamento, no figura ninguna empresa de suramérica, conviene señalar que a nivel local existen empresas de prestigio, con el único inconveniente es que su campo de negocio está limitado, en la mayoría de los casos, a sus propias Fuerzas Armadas.

En Argentina los Astilleros Río Santiago son uno de los principales complejos de reparaciones y construcciones navales, actualmente infrautilizados, debido a la situación económica que ha atravesado el país en los últimos años.

La fuerza aérea argentina dispone de sus propias instalaciones, para reparaciones y renovación de toda su flota de aviones de combate, y también destaca la empresa Nostromo Defensa, en Córdoba, a la vanguardia de fabricación de aeronaves no tripuladas.

Brasil posee una amplia panoplia de empresas importantes, como Embraer en la industria aeroespacial, siendo también muy significativas «Cóndor Tecnología No Letales» líder en América Latina en la fabricación de este tipo de materiales; la Compañía Brasileña de Cartuchos en la fabricación de una gran variedad de municiones. La Compañía Avibras de Ingeniería, es experta en alta tecnología aeroespacial, comunicaciones electrónicas y desarrollos químicos. La empresa Helicópteros de Brasil (Helibras) subsidiaria de Eurocopter, y dependiendo del Ministerio de

Defensa; la empresa Imbel, fabrica todo tipo de armamento ligero y munición diversa.

El arsenal de la Marina de Río de Janeiro, es el principal astillero de Brasil, produce submarinos y corbetas y está trabajando en la construcción del submarino nuclear.

En Chile destacamos la Fábrica de Armamento del Ejército en las áreas de armamento, munición cohetes y misiles. Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR) es una empresa del Estado para el mantenimiento de los buques de la Armada chilena. DTS es una empresa conjunta entre Enaer de la fuerza aérea y la israelí Elta Electronics, en la rama de tecnologías de la información, electrónica y comunicaciones. SISDEF (consorcio entre ASMAR y BAE Systems) para el desarrollo de sistemas de servicio de ingeniería, en los campos terrestres, navales y aéreos.

En Colombia las instalaciones del comando aéreo de mantenimiento realiza el mantenimiento y modernización de los cazas de la fuerza aérea y la Corporación de la industria Aeronáutica ha renovado y transformado los helicópteros *Bell UH*. Cotcmar es el principal astillero de Colombia, fruto de la modernización de las instalaciones del antiguo astillero Conastil.

La fuerza aérea de Ecuador posee un importante taller aeronáutico de montaje y reparación de aviones, en la base aérea de Taura y en cuanto a instalaciones navales, Astinave repara, mantiene, diseña y construye buques para la Armada ecuatoriana.

En Perú merece especial mención los Servicios de Mantenimiento (SEMAN), que junto con SEMAG y SELEC, resultan fundamentales para el mantenimiento y revisión tanto de aeronáutica como la aviónica de los aviones de la fuerza aérea peruana.

Venezuela no ha desarrollado todavía, a pesar de contar con los fondos de la venta de petróleo, una estructura industrial para atender los requerimientos de sus Fuerzas Armadas.

Conclusiones

Salvo excepciones, el armamento y material de que están dotadas las Fuerzas Armadas suramericanas, adolecen de ser muy antiguo y desgastado, lo que obliga a un esfuerzo económico considerable en mantenimiento.

Debido a secuelas históricas, el material, tanto armas como vehículos, aviones etc. son de distinta procedencia y modelos, dentro de las propias Fuerzas Armadas de un mismo país, situación que se agudiza con el resto, ya

LAS FUERZAS ARMADAS DE UNASUR

que su origen son por un lado occidental (de países normalmente OTAN) que guardan una cierta estandarización, junto con armamento ruso o del antiguo Pacto de Varsovia, que son en su mayoría incompatibles con los anteriores.

Las Fuerzas Armadas de los países que integran la UNASUR están constituidas fundamentalmente en base a fuerzas terrestres ligeras, con unos efectivos numerosos en relación con su propia población. Los esfuerzos de algunos países, en adquisición de armamento pesado moderno (carros de combate), no han ido acompañados de equipamiento acorde para las unidades de apoyo al combate.

Respecto a las Armadas, sólo cuatro países: Brasil, Chile, Perú y Venezuela dispone de buques anfibios y por lo tanto con posibilidad de poder realizar una operación anfibia, destacando en buques de superficie: Chile, Perú, Argentina y Brasil que cuenta además con un porta aeronaves.

Las fuerzas aéreas son en la mayoría muy limitadas, aunque hay que señalar el esfuerzo que están realizando Chile, Venezuela y Brasil en modernizarlas.

Por estas razones los presupuestos de Defensa se dedican en una proporción considerable a gastos de personal (superior en algunos casos al 70%) y a mantenimiento de material y equipo, quedando poco margen para inversiones.

El esfuerzo económico en la modernización de las respectivas fuerzas militares se está haciendo sin coordinación entre el resto de los países que integran la UNASUR, lo que llevará, en un futuro inmediato, a situaciones similares a las actuales de incompatibilidad de materiales y municiones en operaciones combinadas, especialmente en el campo de la logística de suministro, reparación y sustitución.

No existe en la región, salvo algo en Brasil, una industria de armamento que pueda atender la mayor parte de las necesidades de sus respectivas Fuerzas Armadas, por lo que se ven obligadas a las importaciones de diferentes procedencias.

Debido a la desproporción en tamaño, entre los países que forman la UNASUR, se ve difícil que puedan llegar a acuerdos para la fabricación conjunta de equipos y armas, con participación de varios países, como se ha hecho en Europa.

La ventaja, no obstante de esta situación de los Ejércitos, es que pueden partir de cero, estructurando fuerzas aptas para los conflictos del siglo XXI, sin el inconveniente de disponer de sistemas nuevos, pero no adecuados, para las operaciones actuales.

JOSÉ ANTONIO VALDIVIESO DUMONT
Coronel de Infantería DEM

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN EN CLAVE SURAMERICANA: LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE UNASUR

Regionalismo e integración en clave suramericana: los orígenes de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

UN NUEVO CICLO EN EL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Entre los años 1990 y 2005 se ha desarrollado un ciclo de la integración regional en América Latina y el Caribe caracterizado por el predominio de las estrategias de apertura económica del «regionalismo abierto», y por un «mapa» de la integración con tres grupos regionales –Mercado Común Suramericano (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)–, junto con dos países, México y Chile, que optaron por la firma de acuerdos de libre comercio «Sur-Norte» con Estados Unidos y la Unión Europea.

Desde el año 2005 ese ciclo parece agotado, y América Latina atraviesa una etapa caracterizada por un intenso debate sobre la racionalidad y objetivos de la integración. Ese debate se cruza con polémicas sobre las estrategias de desarrollo e inserción internacional en un mundo con mayores opciones externas, con acuerdos de integración «Sur-Norte» con Estados Unidos y la Unión Europea, y más importancia de los mercados asiáticos.

Como resultado, se observan cambios tanto en las estrategias como en las cartografías del regionalismo y la integración latinoamericana. En primer lugar, emerge una agenda que da más peso a las dimensiones sociales, políticas y de seguridad, y a políticas comunes en campos como la energía o la infraestructura, frente al énfasis en la liberalización comercial del «regionalismo abierto». En segundo lugar, el regionalismo

latinoamericano se está redefiniendo en clave suramericana, frente a las tradicionales referencias simbólicas que abarcaban toda la región, o los actuales marcos subregionales. Finalmente, ese proceso se cruza con el nuevo ciclo político inaugurado por los nuevos gobiernos de izquierda y los liderazgos regionales que, con estrategias contrapuestas, promueven una mayor autonomía de la región frente a Estados Unidos.

En ese marco, han surgido iniciativas «posliberales» (Motta y Ríos, 2007), como la UNASUR, y la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA). Este capítulo, en concreto, se centra en la UNASUR, constituida formalmente en mayo de 2008, como expresión de esa nueva visión del regionalismo latinoamericano, examinando su potencial para articular un espacio económico y político regional suramericano.

LAS CUMBRES SURAMERICANAS: DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE SURAMÉRICA (ALCSA) A LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (CSN)

La UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que parte de la presunción de que México y Centroamérica estarán cada vez más vinculados a Estados Unidos. El propio proyecto de UNASUR es funcional a este hecho, pues al redefinir el regionalismo en clave suramericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, y se deja a este último país como líder «natural» de la región. A ello ha contribuido, sin duda, la marcada ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales, como resultado de la debilidad de la política exterior del sexenio de Vicente Fox, y de su marcada orientación hacia Estados Unidos.

Ese diseño responde a estrategias de largo plazo de Brasil y en particular, de actores internos como su servicio exterior, el más profesionalizado de la región. Aparece por primera vez con la propuesta de ALCSA, que desde mediados de los años noventa se concretó a través de una «red» de acuerdos de libre comercio en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Cienfuegos, 2006). En torno al año 2000 el gobierno de Fernando H. Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso con las Cumbres Suramericanas (I, en Brasilia el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, y II, en Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002). En esas cumbres se trató de impulsar el ALCSA, definida como la futura «espina dorsal» de América del Sur, incorporar al proceso a Guyana y Surinam, y dar respaldo político a la Iniciativa para la Integración de la

Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), una propuesta elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para crear nuevos corredores viarios entre el Atlántico y el Pacífico Sur.

El precedente más inmediato de UNASUR es la CSN, creada en la III Cumbre Suramericana (Cuzco, 8 de diciembre de 2004). En esa Cumbre el proyecto adquiere una clara vocación política, configurándose a partir de tres «pilares». El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Suramérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo componente es la convergencia de la CAN, Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en un ALCSA. El tercero es la integración física a través de IIRSA, con la consideración de mecanismos financieros innovadores. A ello se suma el compromiso de cooperar en otras materias. Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y la cooperación financiera a través del «Banco del Sur».

En la creación de la CSN y posteriormente de la UNASUR convergen intereses de todos los miembros (Cardona, 2005). Para Brasil, la UNASUR es el espacio para su liderazgo político regional, para reforzar su proyección internacional y promover una mayor autonomía respecto de Estados Unidos. Además, este grupo puede dar a Brasil acceso a fuentes de energía, mercados ampliados para sus manufacturas, y mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y en esos intereses podrían encontrarse distintos actores internos brasileños que no siempre coinciden en su definición de las prioridades de política exterior de ese país. Para Chile, la UNASUR puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, mejorar su seguridad energética y el acceso al gas suramericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al «regionalizar» esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado suramericano sin someterse a las disciplinas de Mercosur. Para Bolivia, la UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico «regionalizando» su relación con Chile. Perú vería reforzado su papel como «puerta» al Pacífico y su estrategia comercial «radial» (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos. Con la UNASUR, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, buscar respaldo regional para su

estrategia contrainsurgente y sus relaciones bilaterales con Venezuela. Este último país considera la UNASUR como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética regional, y promover el proyecto «bolivariano» del presidente Chávez. Otros países también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo.

Sin embargo, todo ello no supone una visión compartida ni un compromiso fuerte de sus miembros. La CSN, como resultado de la «diplomacia de cumbres», sumó instituciones y marcos ya existentes, a los que tan sólo sumó un compromiso genérico de coordinación de políticas. No se le otorgó personalidad jurídica ni estructura institucional, lo que expresa la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero» de naturaleza intergubernamental (Sanahuja, 2007).

A todo ello se le suman dificultades en las agendas institucional, económica, y de infraestructura. Como espacio económico, la convergencia CAN-Mercosur incorpora el acervo de liberalización comercial de años anteriores, pero el proceso del ALCSA tiene escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y se ve dañado por la proliferación de acuerdos comerciales con actores extrarregionales. La dimensión comercial, además, parece perder relevancia por los desacuerdos internos y la ampliación de la agenda a otros campos (Rosales, 2008). La adopción de una «agenda prioritaria» en la I Cumbre de la CSN (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de UNASUR, al crearse esta organización en la II Cumbre de la CSN (Cochabamba, 8-9 de diciembre de 2006) mostró que el proceso se orientaba prioritariamente a los campos político, social, y de seguridad.

Las discrepancias entre las visiones venezolana y brasileña sobre el futuro de la CSN han obstaculizado su desarrollo y han marcado los límites del proyecto. Ambos países coinciden en la necesidad de un perfil político más pronunciado, que sea un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas, y que contribuya a la proyección internacional y a dar más autonomía a Suramérica respecto a Estados Unidos. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias para ello. El presidente Chávez, con el apoyo parcial de Bolivia y Ecuador, ha promovido una visión de la CSN-UNASUR como «alternativa» al modelo «neoliberal» de la CAN o de Mercosur, con un marcado perfil antiestadounidense. Por el contrario, Brasil y otros gobiernos considera que ambos grupos son necesarios como fundamento del proyecto suramericano y no desean enfrentarse a Estados Unidos. Esa pugna se

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN EN CLAVE SURAMERICANA:...

ha hecho visible en las cumbres presidenciales. Por ejemplo, en la I Cumbre (septiembre de 2005), el presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA, previstos inicialmente para el año 2018. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos recurriendo al establecimiento de una «Comisión Estratégica de Reflexión» sobre el futuro de la integración suramericana, cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba. Respecto a la institucionalización del proceso, también se produjo una «devaluación» de las propuestas iniciales.

INFRAESTRUCTURA, ENERGÍA Y FINANZAS:

LAS POLÍTICAS SECTORIALES SURAMERICANAS

En materia de infraestructura, energía y finanzas, la agenda de CSN-UNASUR también ha encontrado dificultades. IIRSA ha mostrado un grado de cumplimiento relativamente bajo debido a dificultades de financiación. En el año 2005 se aprobó una «Agenda de Implementación Consensuada» para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348, pero sólo una tercera parte están en ejecución. Además, su impacto ambiental es elevado y existen dudas razonables sobre si IIRSA contribuirá a articular los mercados regionales, o bien será funcional al modelo «primario-exportador» que parece reaparecer con la creciente demanda de materias primas de Asia.

La integración en materia de energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de inestabilidad de los mercados petroleros y creciente preocupación por la seguridad energética, al que la integración regional puede dar respuesta debido a la complementariedad existente en Suramérica entre los países con reservas y aquellos en los que la demanda no satisfecha puede ser un «cuello de botella» para el crecimiento. Los costes de oportunidad de la «no-integración» en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extrarregionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita

a estos puntos. La interconexión es condición necesaria, pero no suficiente para la integración. Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos a las compañías involucradas. En la práctica, esa integración se ha mostrado difícil debido a la primacía de intereses nacionales y a disputas ideológicas sobre la regulación del sector. Con el telón de fondo del fracaso del acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto del Sur, los desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el presidente Chávez cuestionó la política brasileña de promoción de las exportaciones de etanol, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos.

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los bancos de desarrollo que actúan en América Latina. Según la propuesta original de agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo. Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas por los países suramericanos y permitiría sortear la tutela del FMI y las políticas del «Consenso de Washington».

Este proyecto, sin embargo, fue «rebajado» por Brasil y otros países latinoamericanos que no desean romper con las instituciones financieras multilaterales. El resultado es más modesto y se confirma que en lugar de ser «la alternativa» al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, «una alternativa más» para la financiación de proyectos de desarrollo. Tras un largo proceso de negociación el Banco fue formalmente constituido el 9 de diciembre de 2007 sin que se hubieran acordado las cuestiones clave, como la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto. Ambas cosas se determinarían en el convenio constitutivo, que debería estar terminado 60 días después del acuerdo de creación del Banco, lo que en mayo de 2009 aún no se había logrado. En cualquier caso el Banco contará con unas reservas mucho menores a las que moviliza el BID o la CAF.

UNASUR: ¿del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal»?

LA EVOLUCIÓN DE LA CSN Y EL SURGIMIENTO DE LA UNASUR

Pese a esas dificultades, el proceso de institucionalización de UNASUR no se detuvo. En la I Cumbre Energética de isla Margarita (17 de abril de 2007), en la que se adoptó el nuevo nombre de UNASUR, se encomendó a los ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de tratado que debería ser firmado en la III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador, pero ésta no llegó a establecerse debido a diferencias respecto a sus atribuciones.

La negociación del tratado se extendió durante un año, y su firma se retrasó debido a la crisis motivada por la incursión colombiana en territorio ecuatoriano en persecución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC). El tratado fue finalmente adoptado por los 12 miembros de UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, en la III Cumbre Suramericana.

¿QUÉ ES UNASUR? CARACTERIZACIÓN, OBJETIVOS Y ÓRGANOS DECISORIOS

El texto aprobado deja claro el carácter eminentemente político de la nueva organización. Se trata de una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político estructurado, con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, que en todos los casos habrán de adoptarse por consenso. Se estableció una estructura institucional conformada por los siguientes órganos:

- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como «órgano máximo», que establecerá los lineamientos generales de UNASUR a través de reuniones ordinarias anuales, así como reuniones extraordinarias, que podrán ser convocadas por la presidencia *Pro Témpore*, a petición de un Estado miembro y con el consenso de todos los miembros de UNASUR.
- Presidencia *Pro Témpore* del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacionales y se ejercerá de manera sucesiva por los Estados miembros, por orden alfabético y

por periodos anuales. En la III Cumbre Suramericana de 2008 Chile asumió esa función a través de su presidenta, Michelle Bachelet.

- Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo de los acuerdos del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, aprueba el programa de actividades y el presupuesto, y prepara las decisiones a adoptar por el citado Consejo. Se reúne semestralmente con carácter ordinario, y podrán convocarse reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados miembros.
- Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada Estado miembro, que se reunirá bimestralmente en el país que asuma la Presidencia *Pro Témpore* para definir la agenda, asegurar la implementación y dar seguimiento a los acuerdos adoptados.
- Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR y funciones esencialmente de apoyo a los mismos. El secretario general será designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un periodo de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

El tratado también prevé consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al tratado. El Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de isla Margarita (2007), también es parte de UNASUR.

Desde un ángulo jurídico y político, UNASUR es un marco de cooperación intergubernamental, y no una organización de integración, pues no existe atribución de competencias soberanas a esta organización por parte de los miembros. El texto del tratado deja claro que en última instancia la confianza en UNASUR y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, al consagrarse la regla de la unanimidad. La naturaleza intergubernamental de UNASUR también radica en la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia, y autodeterminación, que se asumen en su formulación clásica o «westfaliana». Los acuerdos adoptados por la UNASUR sólo serán obligatorios cuando hayan sido incorporados al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración «de geometría variable» a través de una «cooperación reforzada» en un área concreta por parte de algunos miembros. La centralidad del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es consistente con el presidencialismo que ha caracterizado los procesos regionales y la política exterior en muchos países de la región. La

propuesta inicial de creación de un tribunal de UNASUR fue desestimada, y las escasas atribuciones de la Secretaría General motivaron la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo días antes de la Cumbre.

Las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos, y se ha optado por una formulación más alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR:

«La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza»; y «la integración industrial y productiva.»

Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados –zonas de libre comercio, unión aduanera, etc.–, ni a políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a UNASUR como un marco de integración económica. El hecho de que, salvo una mención genérica en el preámbulo del tratado, la CAN y a Mercosur no figuren como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a la UNASUR, es un indicador significativo de la falta de consenso que existe respecto a su papel en la formación de un espacio económico suramericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos económicos y el «paraguas» político que es la UNASUR (Peña, 2008).

UNASUR y las perspectivas del «regionalismo posliberal» en Suramérica

EVOLUCIÓN DE UNASUR, PRINCIPALES ACUERDOS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

En su corta andadura –apenas un año desde su constitución formal hasta este análisis– la UNASUR ha celebrado dos cumbres extraordinarias, en Santiago de Chile (15 de septiembre de 2008) y en Bahía (Brasil, 16 de diciembre de 2008). La primera se convocó para dar respuesta a la grave situación que atravesaba Bolivia, confirmó el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis frente a la Organización de Estados Americanos (OEA), y por ello, el papel de UNASUR para afirmar la mayor autonomía de Suramérica frente a Estados Unidos. En la II Cumbre

se acordó la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), y el Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud). En paralelo, los Estados miembros han continuado las negociaciones para el establecimiento del Banco del Sur.

No se tratará en este capítulo el CDS, por ser objeto de un análisis detallado en otras partes de este *Documento*. No obstante, cabe señalar que el marcado contenido político del «regionalismo posliberal» que expresa el proyecto suramericano de Brasil es también visible en la creación de ese Consejo. La iniciativa del CDS fue lanzada por el presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008, dos días antes de la Cumbre del Grupo de Río que abordó la crisis diplomática causada por el ataque colombiano a un campamento de las FARC situado en territorio ecuatoriano. Al responder a una crisis, no se precisó en ese momento su alcance y contenidos. Sin embargo, la iniciativa también respondía a factores de largo plazo. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, su inquietud ante la inestabilidad de la región andina, la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región, y en parte es también una respuesta a la propuesta venezolana de establecer una alianza militar a partir del ALBA. Para ejercer ese papel el marco más adecuado sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, en la que Estados Unidos tiene un papel clave.

UNASUR COMO MARCO DE GESTIÓN DE CRISIS: BOLIVIA Y LA CUMBRE DE LA MONEDA

La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008 tras el triunfo del presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes –en particular, con la «matanza de Pando»–, motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades de concertación política y de gestión de crisis. A la Cumbre de La Moneda, celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, se acudió con distintas expectativas. Venezuela pretendía que la UNASUR se constituyera en una instancia regional de apoyo a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos. Para otros países de la región –notablemente Chile y Brasil– la reunión debería servir para frenar la escalada de violencia, un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, y a la postre promover la estabilidad del país vecino. Un aspecto sobre el que, sin embargo, existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la «balcanización» del país.

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN EN CLAVE SURAMERICANA:...

La actuación de UNASUR supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil y la eficaz actuación de la Presidencia chilena. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de esta por las partes en disputa; y que la cumbre se abstuviera de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

La Cumbre reunió a 9 de los 12 presidentes de los países miembros de UNASUR y aprobó una breve declaración que reafirma los principios de soberanía, no intervención integridad e inviolabilidad territorial; y expresa un inequívoco apoyo al orden constitucional y al gobierno legítimo, rechazando de manera expresa «cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de Bolivia». La Declaración también rechazó la violencia y la intimidación, condenando la masacre de Pando, así como las acciones desestabilizadoras y los ataques contra instalaciones gubernamentales, condicionando el diálogo a su finalización. Finalmente, a petición del Gobierno boliviano se estableció una comisión de investigación de la masacre, y otra comisión de acompañamiento de la mesa de diálogo Gobierno-oposición.

El efecto de la Declaración de La Moneda fue inmediato. El Comité Cívico de Santa Cruz ordenó levantar los bloqueos de carreteras y se inició el proceso de diálogo entre las provincias «autonomistas» y el Gobierno central. Con ello, se ha puesto de manifiesto la capacidad de actuación de UNASUR en la gestión de crisis y la defensa de la democracia, una función que hasta ese momento reclamaba para sí la OEA. Con el ascenso de UNASUR, la OEA –y con ella, la actuación de Washington en las crisis de la región– parece haber quedado relegada a un segundo plano, y los propios líderes de la región, como se indicó, no han dejado de señalar que ese es precisamente uno de los objetivos que se persigue con la propia creación de UNASUR.

La Cumbre también confirma tanto el creciente liderazgo brasileño, como sus límites y condicionantes. Brasil definió de antemano el alcance de la cumbre y logró encauzar la actuación de UNASUR de manera pragmática hacia soluciones dialogadas, al tiempo que, sin estridencias, se dejaba «fuera de juego» a la OEA y a Estados Unidos. De la misma manera, la crisis ha revelado que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional suramericano para generar consensos. En suma, su liderazgo ha de ser colectivo, o no será.

Finalmente, cabe señalar que actuación de UNASUR ha puesto de relieve la precariedad institucional de esta organización y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. A diferencia de la bien engrasada maquinaria de la OEA, que puede reaccionar con mayor prontitud y tiene mayores capacidades operativas, la UNASUR depende del acuerdo unánime de los presidentes, no siempre fácil de alcanzar.

Bibliografía

- CARDONA, Diego (2005): «¿Tiene futuro la Comunidad Suramericana de Naciones?», *Foreign Affairs en Español*, volumen 5, número 5, pp. 84-92.
- CIENFUEGOS, Manuel (2006): «¿Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viabile?», pp. 85-161, VVAA: Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.) (2009): *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, Madrid, ICEI/Ed. Complutense (en prensa).
- MOTTA, Pedro y RÍOS, Sandra (2007): *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, Comisión Económica de los Países de América Latina, serie comercio internacional, número 62, julio, LC/L-2.776 p.
- PEÑA, Félix (2008): «¿En qué se diferenciaría UNASUR de un Mercosur ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente», *Newsletter*, informe junio, disponible, en: <http://www.felixpena.com.ar>
- ROSALES, Osvaldo (2008): «Integración regional: propuestas de renovación», en ALTMANN, Josette y ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (eds.): *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.
- SANAHUJA, José Antonio (2007): «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), número 0, febrero, pp. 75-106.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA PERALES
*Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense*

EL CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA: ENTRE GRANDES EXPECTATIVAS Y UNA REALIDAD COMPLEJA Y FRACCIONADA

En medio de grandes expectativas ha visto la luz el Consejo Suramericano de Defensa (CSD), a finales del año de 2008. El proyecto, tal como se lo conoce en su actual factura, ha sido claramente impulsado por Brasil y tiene como principal objetivo constituirse en un activo foro de diálogo político con el ánimo de desactivar potenciales conflictos bélicos en la región. Es indudable que se trata de un logro importante en un contexto tan desintegrado y contradictorio como el suramericano. El bombardeo por las Fuerzas Armadas colombianas de un campamento terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas establecido de forma permanente en suelo ecuatoriano hizo sonar varias alarmas en Brasilia y otras capitales suramericanas, ya que se corrió el riesgo de una escalada descontrolada que pudiera devenir en una contienda regional. Esta situación, agravada por los enfrentamientos en Bolivia en torno a lucha política y la reforma constitucional, llevó al convencimiento al gobierno de Lula de que había que mover ficha.

Lentamente Brasil va colocando sus piezas en el complicado tablero regional con el ánimo de afianzar su liderazgo, tal como se ve en el empuje reciente de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Los deseos de Brasil de convertirse en un actor global han convencido a sus élites dirigentes que el camino más corto para lograr tal objetivo pasa por ser un líder regional. De ahí que el gobierno de Lula se haya decidido a convertir a América del Sur en su principal zona de influencia. Se trata de una tarea bastante complicada, que debe vencer las resistencias de la mayor parte de los países del subcontinente y a la vez superponerse a una coyuntura marcada

por las cada vez más evidentes discrepancias políticas e ideológicas entre los gobiernos y los presidentes, expresadas de forma clara en el creciente número de conflictos bilaterales.

El objetivo de este capítulo es tratar de determinar de la forma más clara posible qué es y qué no es el CSD, ya que de ese modo se podrían evitar unos cuantos equívocos relacionados con el tema. No hay que olvidar que el surgimiento del CSD se produjo en medio de acuerdos generales, muchos de ellos cesiones sin costo alguno a lo políticamente correcto (por ejemplo cuando se habla de «promover e incorporar la perspectiva de género» al terreno de la defensa), que simultáneamente se muestran incapaces de bajar al detalle para no hacer evidentes algunas de las viejas y nuevas heridas todavía no cicatrizadas entre los diferentes actores regionales. En esta búsqueda de la identidad y las características del CSD también se indagará en aquello que el Consejo querría ser, o en que dirección debería marchar, según algunos de sus impulsores, lo que permitirá cotejar la realidad con la viabilidad de algunos de los objetivos propuestos. De este modo se podrá entender que sólo estamos al comienzo de un largo y complejo proceso, que eventualmente podría concluir, en el muy largo plazo, con la conformación de algún tipo de alianza militar.

Génesis y características del CSD

El CSD vio la luz de forma oficial el 16 de diciembre de 2008 durante la Cumbre de UNASUR celebrada en la localidad brasileña de Costa do Saúpe. La Cumbre se realizó conjuntamente con otras tres: Mercado Común Suramericano (Mercosur), Grupo de Río y América Latina y Caribe, que se celebraba por primera vez. Sin embargo, el impulso definitivo se recibió en Santiago de Chile, el 10 de marzo de 2009, tras una reunión plenaria de los ministros de Defensa de todos los países miembros. Componen el CSD los mismos 12 Estados que forman parte de UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Para que todos ellos accedieran a integrarse y estuvieran activamente representados en este foro fue necesario que la diplomacia brasileña venciera varias resistencias, algunas de ellas considerables. Sin duda, la opuesta por Colombia fue una de las más tenaces, aunque tampoco hay que olvidar las dudas uruguayas. El presidente Álvaro Uribe había

manifestado en mayo de 2008 que no era el momento para que su país integrara el Consejo:

«Colombia tiene dificultades para participar. Creemos más en mecanismos como la Organización de Estados Americanos (OEA). Además tenemos un problema, el terrorismo, que nos hace ser muy cuidadosos al tomar este tipo de decisiones.»

El presidente Lula debió esforzarse con Uribe para que el Gobierno colombiano dejara de lado sus dos principales reservas. La primera tiene que ver con garantizarse la libertad de movimientos en su territorio en su combate contra el terrorismo y el narcotráfico, vinculado al Plan Colombia y a la ayuda de Estados Unidos. La segunda, al contencioso que lo enfrenta a Ecuador, todavía no cerrado por la dura postura del presidente Correa, que cuenta con el respaldo abierto de Venezuela y Nicaragua.

En la declaración final de esta Cumbre extraordinaria de UNASUR se incluye la creación de dos CSD, el de Defensa y el de Sanidad. Resulta bastante curioso que mientras el primero fue acompañado de un gran eco mediático, el segundo ha pasado prácticamente desapercibido. Sin embargo, dada la mayor concreción de sus objetivos, y al carácter menos conflictivo de los mismos (como el desarrollo de sistemas de salud universales o la construcción de un escudo epidemiológico), es bastante previsible que el Consejo Suramericano de Sanidad tenga una trayectoria más apacible y un recorrido más largo que el de Defensa.

El CSD estará integrado por los ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países miembros y la Presidencia le corresponderá al país mismo país que ejerce la presidencia pro tempore de UNASUR. La reunión constitutiva del CSD se realizó en Santiago al ser Chile quien ejerce actualmente la presidencia rotatoria del foro suramericano.

La declaración de constitución del CSD evidencia dos de los principales problemas que dificultan la integración regional latinoamericana: el exceso de retórica y el exceso de nacionalismo. En línea con el primero, los países firmantes ratifican «la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho» (Decisión para el establecimiento del CSD, 11 de diciembre de 2008, artículo 3.b)). Los grandes objetivos siguen presentes en toda la «Decisión», comenzando con el artículo 4 que insta

a consolidar a América del Sur como una zona de paz. En el ya citado artículo 3 también llama a *c)* promover la paz y la solución pacífica de las controversias; *d)* fomentar las medidas de confianza y transparencia; *f)* convertir a América del Sur en un espacio libre de armas nucleares y de armas de destrucción masiva; *g)* impulsar la subordinación de los militares a las autoridades civiles; *i)* promover la reducción de las asimetrías en los sistemas de defensa de modo de fortalecer las capacidades de la defensa; o *j)* impulsar la defensa soberana de los recursos naturales.

De todo este largo preámbulo de buenas intenciones quizá el punto más polémico sea el *m)*, que aboga por el rechazo de la presencia de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia. Como se ve, la redacción evita cualquier mención a la palabra «terrorismo», a la vez que su formulación permite que tanto Colombia como Bolivia sientan reflejada en ella su propia situación interna.

Simultáneamente el Documento refleja el exceso de nacionalismo, convertido en uno de los principales obstáculos para la integración regional. El artículo 3.a) señala que el CSD respetará:

«De manera irrestricta... la soberanía, [la] integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.»

La necesidad de ubicar todas estas garantías en primer lugar muestra la escasa voluntad y determinación por poner los cimientos de un verdadero proceso de integración, comenzando por cuestiones aparentemente respetadas por todos, como la integridad territorial, la no inviolabilidad o la no ingerencia. Por otra parte, cuando se habla de soberanía en América Latina básicamente se habla de soberanía territorial y no de soberanía popular. Finalmente no se entiende la alusión a la autodeterminación de los pueblos en un continente, como el americano, con casi 200 años de vida independiente. En la misma línea hay que consignar lo recogido en el artículo 4.b), que aboga por «construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales» en lugar de las potencialidades del conjunto.

Qué es el CSD y cuáles son sus principales objetivos

El CSD es varias cosas simultáneamente, algunas de las cuales sirven al interés general de todos los países de la región, y otras a los objetivos

trazados por Brasil en tanto líder regional. Lo interesante en este punto es que todavía Brasil pretende ejercer su liderazgo con el menor coste posible a la vez que procura que su actitud provoque escasas reacciones o fricciones con sus socios.

El CSD es un órgano de concertación de los ministros de Defensa suramericanos (veáse artículos 6 a 8 de la «Decisión»). A partir del punto anterior, el CSD es básicamente una instancia de diálogo político, que surge con el ánimo de desactivar potenciales conflictos regionales, que de estallar podrían poner a prueba el liderazgo brasileño. Los sucesos de Pando, en Bolivia, o los enfrentamientos entre Ecuador y Colombia son dos claros ejemplos. En este sentido, el ministro brasileño de Defensa, Nelson Jobim, declaró en numerosas ocasiones que el objetivo del CSD es constituirse en un foro de diálogo para impulsar una política regional. Durante la constitución del CSD, Jobim señaló que éste se constituye como:

«Mecanismo permanente de discusión en materia de defensa de la recién creada UNASUR», y que «el gran centro de este Consejo es convertirse en un foro de debate para la obtención del consenso y también para la administración del disenso.»

El CSD busca «fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa», con el objetivo de lograr una mayor coordinación de los programas y centros de enseñanza militar. Detrás de este punto, planea el objetivo argentino de constituir en Buenos Aires un Centro Suramericano de Estudios Superiores de la Defensa. En este sentido, la ministra Nilda Garré se ha mostrado sumamente enfática. El «Plan de Acción 2009-2010» del CSD recoge los siguientes objetivos:

1. «Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.»
2. «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.»
3. 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.»

4. «Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el I Encuentro suramericano de Estudios Estratégicos.»

El CSD aspira a unificar los mecanismos de control del gasto militar y a compartir los indicadores económicos de la defensa, siguiendo la estela trazada por Argentina y Chile, que han desarrollado un mecanismo sumamente útil.

El CSD pretende compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, así como en otras acciones humanitarias, como desminado y prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales. En este punto se busca una mayor coordinación que eventualmente permita una interacción creciente entre los países suramericanos. Aunque no se lo mencione explícitamente, el principal referente es Haití. En este punto, los objetivos inmediatos serían:

1. «Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.»
2. «Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.»
3. «Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.»
4. «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.»

Qué no es el CSD

En los últimos años se cruzaron una serie de declaraciones contradictorias sobre la defensa en América Latina que han llevado a numerosos equívocos en relación con el tema. En relación con ellos se han formulado algunas recomendaciones para la acción del Gobierno español con escaso asidero en la realidad. Por ello se hace sumamente pertinente dejar claro qué no es y qué no va a ser, durante mucho tiempo, el CSD.

El CSD no es una organización similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ni cuenta con una cláusula de seguridad mutua.

Tampoco se piensa en algo similar a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) europea. Pese a que en repetidas oportunidades a lo largo de los últimos cinco años el presidente Chávez se mostrara partidario de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur, Brasil ha evitado una deriva semejante. En marzo de 2008 Chávez repitió su convicción en dicho modelo para permitir a la región «hablar duro» y defenderse en un mundo de «imperialismo, neoimperialismo y guerras preventivas». La visión de Chávez, asumida por Bolivia y en un grado menor por Ecuador, implica un claro enfrentamiento con Estados Unidos, una postura no compartida por Brasil. Lo curioso del caso en este punto que las referencias señalan permanentemente a la OTAN y no al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), institución gemela a la OTAN, aunque con un grado de implantación radicalmente distinto. Prueba de ello fueron los festejos del sexagésimo aniversario de la OTAN, que en el caso del TIAR pasaron totalmente desapercibidos.

El CSD no se va a constituir en «una alianza político-militar profesional propia de un marco democrático avanzado» (véase Memorándum Opex número 92/2008). Como señaló el ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim:

«Este consejo no apunta a ser una alianza militar clásica. No hay ninguna pretensión de hacer una fuerza suramericana de defensa, que es un problema y no una solución.»

Por tanto, es absurdo pedir que España impulse tal objetivo, reñido con la propia naturaleza de la institución. Tampoco se puede pretender que la Unión Europea encuentre un espacio «para desarrollar la cooperación político-militar con el CDS». Otra cosa es ampliar la colaboración militar con América del Sur, algo que hoy por hoy sólo puede hacerse desde una perspectiva bilateral.

El CSD no busca conformar unas Fuerzas Armadas suramericanas. No se pretende conformar una capacidad operativa conjunta, ni un mando conjunto, y ni siquiera una política común de defensa. Aquí es donde emergen con fuerza las fuertes pulsiones nacionalistas, muy sensibles dentro de las distintas Fuerzas Armadas, que dificultan los avances en la materia. A esto se suman en la actualidad las grandes contradicciones que enfrentan entre sí a los diversos países de la región. Prueba de lo difícil que es avanzar en este sentido es el anuncio reciente del ministro

de Defensa boliviano, Walker San Miguel, de que a partir del año 2010 se va a cambiar el uniforme de combate de los soldados bolivianos, ya que el actual tiene demasiadas semejanzas con el de Estados Unidos. En su lugar, los nuevos uniformes bolivianos deberán tener en cuenta la diversidad étnica y regional del país.

El CSD no es un mecanismo que permita la intervención en conflictos nacionales o regionales, como el que enfrentó a Ecuador con Colombia, o el narcotráfico. Nuevamente las pulsiones nacionalistas son el principal obstáculo, como recuerdan las alusiones a la soberanía nacional, la inviolabilidad territorial o a la no intervención en asuntos internos.

Qué querría ser el CSD

De acuerdo con la mayor parte de las declaraciones de los presidentes suramericanos y de los ministros de Defensa (hay algunas excepciones), el CSD querría ser un mecanismo eficaz para impulsar la integración regional. Sin embargo, para poder convertir el deseo en realidad se deben superar numerosos obstáculos, algunos vinculados a la propia naturaleza de la organización, y otros relacionados con la UNASUR, la institución madre. En realidad todavía no se sabe qué es la UNASUR (¿foro de diálogo político o mecanismo de integración?), y en caso de despejarse las dudas tampoco se ha aclarado demasiado que ocurriría con Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El CSD busca «promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa» (artículo 5.f)). Para ello se fija los siguientes objetivos:

1. «Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.»
2. «Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo.»

Éste es un objetivo básicamente brasileño, ya que Brasil es el único país que cuenta con una verdadera industria de defensa. Para que existan verdaderos avances en el «intercambio y la cooperación en el ámbito de la

industria de defensa», muchos de los países miembros deberían cambiar sus tradicionales fuentes de abastecimiento de municiones y armamentos para pasar a ser más dependientes de Brasil. Se trata de un objetivo ambicioso y muy difícil de alcanzar en las actuales circunstancias, dado los recelos que provoca el emergente liderazgo brasileño, y no sólo en Argentina o Venezuela.

El CSD y Estados Unidos

La gran novedad que supone la creación del CSD en relación con la historia de los últimos 60 años de la defensa en América Latina es que por primera vez Estados Unidos no están presentes. Esto supone riesgos y ventajas. El riesgo es que ya no se podrá utilizar el argumento de la ingerencia de Washington en los asuntos internos latinoamericanos. Las ventajas se derivan de una hipotética mayoría de edad de América del Sur y del liderazgo brasileño en estas cuestiones.

Las posturas frente a Estados Unidos son diversas. Los países «bolivarianos» (Venezuela y Bolivia) y aquellos que en alguna medida están en la órbita de influencia del Alternativa Bolivariana de las Américas (Ecuador y, con más matices, Argentina) han desarrollado una política de enfrentamiento respecto a Estados Unidos, reflejada en una menor cooperación –como la lucha antinarcóticos y el papel de la Administración de la Lucha para la Droga– o en la expulsión de embajadores u otros funcionarios diplomáticos. El argumento brasileño es diferente. Brasil ha orientado su política de defensa en función de sus recursos naturales, que en estos momentos tienen dos centros de interés: la Amazonia y la costa atlántica, especialmente frente a las costas de los estados de Río de Janeiro y Sao Paulo, donde se hallan importantes yacimientos de gas y petróleo (las cuencas denominadas presal), a miles de metros de profundidad. La reactivación de la IV Flota es una señal con signos contradictorios para las autoridades brasileñas.

Cuando se anunció la creación del CSD, Estados Unidos no tenía demasiado claro cuál podría ser su papel. Incluso se tanteó la posibilidad de solicitar el estatus de observador en el Consejo. Sin embargo, tal posibilidad generó fuertes resistencias, especialmente en aquellos países más enfrentados con Washington. Por eso, Nelson Jobim señaló:

«Para que Estados Unidos tenga una buena relación con Suramérica es importante que cambie su política con Cuba. Su condición de cambio en la relación con Cuba es condición para una representación de Estados Unidos con América del Sur.»

Una prueba más de la incapacidad de América Latina de tener una política independiente de Estados Unidos, que a la vez sea propositiva e incluya todo aquello que se quiere o se pretende del tradicional rival. En su lugar se sigue buscando el pretexto cubano para relacionarse con Washington, o hacer política con su gobierno, tal como volvió a evidenciarse en la V Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago.

Conclusiones

Para lograr los objetivos descritos más arriba, los ministros de Defensa de UNASUR se han planteado un «Plan de Acción 2009-2010» sumamente ambicioso, donde se incluyen un gran número de actividades, que van desde la realización de distintos seminarios y conferencias a la creación del CSEED, pasando por la confección de los más diversos inventarios y diagnósticos. Sin embargo, no se hace ninguna mención a cómo o quién va a financiar todas y cada una de todas estas actividades. En realidad se parte de una situación muy complicada, caracterizada por la escasa información que circula entre los países miembros. La forma en qué este obstáculo se supere marcará en buena medida el éxito del CSD.

Hay sin embargo un gran número de desafíos que deben vencerse. En la «Declaración final» de marzo de 2009, firmada por todos los ministros, se añadió un anexo que muestra la preocupación de todos los gobiernos frente al narcotráfico. Sin embargo, pese a ser conscientes de la magnitud del problema no se dio ningún paso más ni se esbozó ninguna orientación de acción común. De haberlo hecho deberían de haberse puesto en cuestión demasiadas cosas, como el papel que las constituciones y las leyes de los distintos países reservan a sus Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y en otras cuestiones de política interna. La casuística es amplia y lo mismo se puede trasladar a numerosos aspectos que teóricamente deberían ser de interés del CSD. Esta casuística y la diversidad legal y política es otro de los límites a la consolidación del CSD.

EL CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA: ENTRE GRANDES...

A todo esto hay que sumar, sin duda alguna, la existencia de fuertes diferencias y contradicciones en el interior de América del Sur. Ni siquiera la convergencia política o ideológica, lo que se dio en llamar el «giro a la izquierda», ha podido evitar que afloraran importantes contradicciones. Todas estas cuestiones deberán ser muy tenidas en cuenta por Brasil si quiere afianzar su liderazgo y llevar a buen puerto el proyecto de construir el CSD. Sin embargo, también hay que señalar el importante paso adelante que ha supuesto la creación del CSD en la desactivación de conflictos regionales.

CARLOS MALAMUD RIKLES

Catedrático de Historia de América de la UNED

CONCLUSIONES

Cuando a comienzos de marzo de 2008 las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas en territorio ecuatoriano, abriendo la más grave crisis de las últimas décadas en Suramérica, se materializaron los peores fantasmas regionales. Las amenazas tradicionales, que en los estudios académicos sobre seguridad languidecían como mero eco de un pasado ya superado, se imponían con tozuda vehemencia a los triunfales anuncios de prosperidad y desarrollo armónico que producía un lustro de sostenido crecimiento económico en toda la región. Fue en ese momento cuando Brasil, que ya lideraba el proceso de cooperación interestatal subcontinental más ambicioso de la historia, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), hizo ver a sus socios la importancia de contar con sistemas de arbitraje y fomento de medidas de confianza que impidieran o ayudaran a desescalar tensiones bilaterales susceptibles de desembocar en conflicto regionales. Fruto de una rápida y no siempre armónica reflexión común, los Estados integrantes de UNASUR crearon el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en la Cumbre presidencial de UNASUR celebrada en Costa do Saúpe el 16 de diciembre de 2008. Tres meses después, el CDS celebraba la primera reunión de los ministros de Defensa en Santiago de Chile, donde salió definitivamente conformado y con un calendario de actuaciones. En el CSD están integrados los 12 Estados que forman parte de UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela.

De las distintas partes del trabajo aquí presentado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES

1. *Profunda recomposición del escenario estratégico suramericano y disputas por el liderazgo regional.* El final de la guerra fría y la disminución del interés de Estados Unidos por América Latina –no así por el conjunto de México, Centroamérica y el Caribe, con los que conforma una América del Norte económicamente integrada *de facto*– han propiciado una alteración en la correlación de fuerzas regionales, emergiendo proyectos alternativos de proyección exterior y dando lugar a políticas activas de captación de intereses. El disputado liderazgo regional tiene cinco actores principales –Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina y Chile–, si bien la actuación más sistemática, coherente y convincente es la procedente de Brasilia, que además goza de la potencialidad del país más extenso, más poblado, con mayores recursos naturales y un producto interior muy superior al resto de socios subcontinentales. Los proyectos de cooperación interestatales más ambiciosos están auspiciados por Brasil, que sin embargo mantiene una política de negación ante concesiones de soberanía, sin las que resulta inviable cualquier proyecto de integración supranacional. Por esta razón, a pesar del gran efecto de captación de atención que tienen los procesos intergubernamentales en marcha, en las relaciones internacionales suramericanas prima fundamentalmente las agendas bilaterales y persisten sistemas de referencias y prejuicios tradicionales. Los elementos más innovadores y a la vez desestabilizadores son la vocación de expansión continental de la revolución bolivariana, auspiciada por el presidente venezolano Hugo Chávez, y la creciente articulación política de las poblaciones indígenas autodenominadas «pueblos originarios» como movimientos alternativos a las tradiciones políticas occidentales.
2. *Actualización de las políticas de defensa, modernización de los sistemas de armamento y militarización de la seguridad.* En los últimos años ha sido orillado el debate sobre las relaciones civiles-militares que caracterizó la transición democrática y pretendió recortar las amplias áreas de autonomía militar que gozaban la mayor parte de las Fuerzas Armadas de la región. Pese a la importancia otorgada por los gobiernos al programa democratizador, sus esfuerzos se encuentran volcados en intentar controlar la delincuencia organizada, incluso recurriendo a las Fuerzas Armadas. En consecuencia, el foco de interés ha pasado a centrarse en la transformación de las Fuerzas Armadas para hacer frente a las nuevas amenazas, interpretadas fundamentalmente

CONCLUSIONES

como una amenaza a la seguridad interior. Sin haberse consolidado la democratización de la defensa con la subsiguiente afirmación del liderazgo civil, la creciente implicación militar en la seguridad interior pone en riesgo ese proceso, propiciando la securitización de la agenda militar y consolidación de espacios de autonomía para las Fuerzas Armadas. En el caso de los gobiernos populistas, a este riesgo se le suma el proceso de creciente presencia militar al frente de instituciones civiles estatales, así como de una politización de las Fuerzas Armadas, consideradas por el régimen como agentes de la autoproclamada «revolución democrática».

3. *Persistencia de las amenazas tradicionales, ascenso del riesgo por crimen organizado y peligro de ingobernabilidad.* En Suramérica, el componente territorial, el de disputa por causas de los límites, los viejos reclamos territoriales y la rivalidad geoestratégica siguen muy presentes. Las viejas amenazas persistentes en la región se concentran en las disputas bilaterales, la geoestrategia regional y el nacionalismo populista, todos visualizando al vecino como enemigo potencial. El CDS tiene con principal objetivo la canalización los posibles conflictos entre Estados de la región por medio de la coordinación. Suramérica también se encuentra ante nuevos riesgos y amenazas que han motivado la reevaluación de las funciones de las Fuerzas Armadas, ganado protagonismo en escenarios que antes no ocupaban: participando en actividades de seguridad interior o en misiones internacionales bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas. Las dos nuevas amenazas más trascendentes presentes en toda América Latina son el crimen organizado y los procesos de ingobernabilidad. Sin embargo, el CDS responde a planteamientos muy tradicionales en temas de seguridad, en gran medida a consecuencia del peso protagónico de Brasil y su posicionamiento reactivo a procesos que supongan cualquier tipo de transferencia de soberanía.
4. *Incremento sustancial de los presupuestos de Defensa en la región, aun manteniendo índices de inversión comparativamente muy bajos.* En el último lustro, todos los Estados suramericanos han incrementado, en la medida de sus posibilidades, los presupuestos de Defensa con el objetivo fundamental de renovar un material militar obsoleto e inadecuado para combatir las tanto las tradicionales como las nuevas amenazas. A esta situación se ha llegado por el mantenimiento de unos modelos de Fuerzas Armadas anclados en la guerra fría, con unos efectivos muy

CONCLUSIONES

numerosos (fundamentalmente de fuerza ligera terrestre) que absorben la mayor parte del presupuesto, y un material antiguo y desgastado que obliga a un considerable esfuerzo en mantenimiento. La modernización del material se ha realizado de forma muy heterogénea, incluso entre los tres Ejércitos de un mismo país, sin niveles de exigencia en standarización. Este incremento en gastos de defensa se ha producido con independencia de los planteamientos ideológicos y la situación estratégica de cada país, respondiendo más a las posibilidades dadas por una coyuntura económica internacional muy positiva. Los altos precios de las materias primas en el mercado internacional han favorecido este gasto, si bien la crisis global ya está dificultando el desarrollo de los programas de adquisición.

5. *Consolidación del proyecto de UNASUR como instancia de coordinación y cooperación interestatal, pero no como instrumento de integración supranacional.* La creación y desarrollo de UNASUR es fruto de cambios estructurales en las políticas exteriores nacionales y las relaciones internacionales de Suramérica. Frente al énfasis en la liberalización comercial del «regionalismo abierto» de los años noventa –presentes en los modelos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercado Común Suramericano (Mercosur)–, emerge una agenda que prioriza las dimensiones sociales, políticas y de seguridad, centrando los vectores económicos en los campos de la energía y las infraestructuras. Frente a proyectos de rango superior –Asociación del Libre Comercio de las Américas, integración latinoamericana– o de radio subregional –CAN y Mercosur–, el proyecto de UNASUR visualiza una unidad geográfica muy definible y con gran homogeneidad. En tercer lugar, este proceso coincide temporalmente con un ciclo político inaugurado por nuevos y variados gobiernos de izquierda y con liderazgos regionales que, con estrategias contrapuestas, promueven una mayor autonomía de la región frente a Estados Unidos. La capacidad de actuación de la que ya ha hecho gala UNASUR en la gestión de crisis y la defensa de la democracia, una función que hasta ese momento reclamaba para sí la Organización de Estados Americanos –y con ella, la actuación de Washington ante las crisis de la región–, relegada a un segundo plano. La capacidad de resolución mostrada ante la crisis colombiano-ecuatoriana y la crisis boliviana evidenciaron el liderazgo brasileño en su seno, pero también la necesidad de Brasil de contar con un amplio

CONCLUSIONES

marco regional susceptible de alcanzar consensos. Sin embargo, el liderazgo brasileño y su concepción geopolítica subcontinental han tenido como consecuencia unas limitaciones ostensibles en el modelo institucional desarrollado y la propia definición del proyecto, limitando ostensiblemente las posibilidades de una integración real al no aceptar ningún tipo de transferencia de soberanía a una superior instancia supranacional.

6. *Éxito en la iniciativa de creación del CDS, pero autolimitación de objetivos a consecuencia de una clara ausencia de voluntad integradora.* El CDS no supone una alianza militar convencional sino sólo un foro para promover el diálogo entre los ministros de Defensa suramericanos, creando un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades defensivas de los países de América del Sur, reducir los conflictos, aumentar las medidas de confianza y sentar las bases para la futura formulación de políticas de defensa con creciente grado de articulación. El despliegue de actividad planteado por los ministros de Defensa de UNASUR es sumamente ambicioso, con gran número de actividades, pero ni se han articulado estructuras de seguimiento ni determinado la financiación del conjunto de propuestas. El difícil consenso alcanzado limitó las posibilidades actuación y la prevalencia de los posicionamientos presidenciales –dependiendo en gran medida de la marcha de la política doméstica– puede hacer poco operativa la capacidad real de actividades sostenidas, más allá de los resultados de cumbres y reuniones puntuales ante crisis específicas.

ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

Profesor de Historia Contemporánea de la UNED

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: Dr. ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

*Profesor de Historia Contemporánea de la UNED
y director del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».*

Secretario: D. JOSÉ A. VALDIVIESO DUMONT

*Coronel de Infantería DEM, licenciado en Ciencias Políticas
y profesor CESEDEN.*

Vocales: Dra. SONIA ALDA MEJÍAS

Investigadora del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

Dr. ROGELIO NÚÑEZ CASTELLANO.

Profesor de Comunicación de la Universidad «Camilo José Cela».

Dr. JOSÉ ANTONIO SANAHUJA PERALES

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense.

Dr. CARLOS MALAMUD RIKLES

*Catedrático de Historia de América de la UNED, investigador del Instituto Elcano
y del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».*

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

- 1.** Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa.
- 2.** Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
- 3.** Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.
- 4.** El futuro de la OTAN después de Riga.
- 5.** La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial.
- 6.** El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación.
- 7.** Posible evolución de Afganistán Papel de la OTAN.
- 8.** Modelo español de Seguridad y Defensa.
- 9.** Posibles escenarios de los battlegroups de la Unión Europea.
- 10.** Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España.
- 11.** La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional.
- 12.** Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte.
- 13.** Fuerzas Armadas y medio ambiente
- 14.** La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa.
- 15.** Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.
- 16.** España y el conflicto del Líbano.
- 17.** La aproximación estratégica a la Europa del Este.
- 18.** La crisis energética y su repercusión en la economía Seguridad y Defensa Nacional.
- 19.** Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea.
- 20.** La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe.
- 21.** Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea.

- 22.** Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria.
- 23.** Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos.
- 24.** Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional.
- 25.** Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España.
- 26.** Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa.
- 27.** Respuesta al reto de la proliferación.
- 28.** La seguridad frente a artefactos explosivos.