

## **El Consejo Sudamericano de Defensa**

Héctor Luis Saint-Pierre y Gustavo Fabián Castro

Junio 2008

Desde la segunda mitad del 2007 comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba propulsando la creación de un **Consejo Sudamericano de Defensa (CSAD)**. La inexistencia de detalles más precisos y la ausencia de foros explícitos en los cuales se debatiese, comenzó a levantar sospechas entre los analistas y especialistas sobre la forma en que se articulaba políticamente o pretendía “imponer” ese proyecto. Notas esparcidas fueron apareciendo en la prensa y los comentarios se fueron acumulando hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea e impulso del CSAD asumió consistencia y notoriedad, aunque mantuvo la ambigüedad de su contenido. La percepción de la morosidad de los organismos hemisféricos para resolver los problemas sud-americanos y la sensación de impotencia ante el peso del veto norteamericano a la condena a Colombia en la crisis con Ecuador, tornaron patente para los países de la región la necesidad de contar con mecanismos subregionales, sin la participación de actores externos a la misma, para que América del Sur pueda asumir un mayor protagonismo y responsabilidad sobre la prevención y resolución de los problemas de esta parte del continente. Los discursos del Ministro de Defensa brasilero, Nelson Jobín, en los Estados Unidos, dejaron claro la percepción brasilera sobre la necesidad de crear un organismo sudamericano para que los países de la subregión puedan actuar en cuestiones internacionales “con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses”<sup>1</sup>. El asesor para asuntos internacionales de la presidencia, Marco Aurelio Garcia, afirmó que el gobierno se esforzará para que la propuesta del CSAD tenga avances notorios en el segundo semestre de este año. En la opinión de Garcia, el Consejo tendrá la capacidad de evitar tensiones como la ocurrida al inicio de este año entre Colombia y Ecuador.

De esta manera, las autoridades brasileras comenzaron a hablar públicamente de dicho consejo y la necesidad de su creación. Nelson Jobim, Ministro de Defensa de Brasil, inició una gira por los países de la región para reunirse con sus homólogos ministeriales, buscando promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar dudas al respecto. “Estoy convencido que llegó la hora de que profundicemos nuestra identidad sudamericana también en el campo de la defensa. (...) Debemos articular una nueva visión de defensa en la región fundada en valores y principios comunes, como el respeto a la soberanía, a la autodeterminación, a la integridad territorial de los Estados y a la no intervención en los asuntos internos”<sup>2</sup>, dijo el presidente. El objetivo brasilero era que en la reunión de creación de la UNASUR el Consejo fuese creado y fue en ese contexto que la propuesta fue presentada formalmente. Finalmente la creación del CSAD no fue colocada en votación ante la inminencia de su derrota. Las dudas peruanas y la terminante recusa del presidente Uribe de Colombia, que prefiere mantener la resolución de su conflicto interno y los eventuales desbordamientos en un foro en el que cuente con el apoyo incondicional de los Estados Unidos, aconsejaron dejar la votación para otro momento.

No obstante los esfuerzos diplomáticos del ministerio de defensa brasilero por divulgar la propuesta, hay un consenso entre autoridades y especialistas sudamericanos del área de la Defensa y la Seguridad Internacional en torno a dos puntos: 1) no está claro ni el contenido ni el alcance y mucho menos el propósito de la propuesta, y ligado a este último aspecto; 2) la gestión política brasilera en el lanzamiento de la misma fue percibida dentro de la subregión como impositiva e imperial. En una reunión de especialistas en París,<sup>3</sup> Marco Aurelio Garcia, nos pareció convincente al explicar que la propuesta era suficientemente abierta y vaga porque se trataba de una mera convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutiesen su forma y contenido.

Sin documentos oficiales publicados al respecto, nos atrevemos a reconstruir brevemente ciertos puntos de su composición y misión a través de las declaraciones realizadas por algunas autoridades y por el Ministro Jobim en su gira sudamericana. Del análisis de estas podemos inferir que el CSAD no se propone establecer una alianza militar, ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de los conflictos. Parece ser una tentativa de integración del pensamiento de defensa subregional para discutir las realidades y necesidades de defensa que tengan en común los países. Defendería como principios generales la consolidación de la democracia y la paz en la subregión, la no intervención en los

---

<sup>1</sup> “Ministro quer criar conselho sul-americano”. Folha de S.Paulo, 21/03/2008.

<sup>2</sup> “Lula sugere reunião exclusiva para tratar do Conselho Sul-Americano de Defesa”. Folha de S.Paulo, 23/05/2008.

<sup>3</sup> “EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security” del European Forum of the Fort Copacabana Conference, en el *EU Institute of Strategic Studies*, París, 21 y 22 de abril de 2008.

asuntos internos y el respeto a la soberanía de los países, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial.

Desde el punto de vista geográfico el CSAD buscaría involucrar las tres vertientes de la región sudamericana (amazónica, andina y platense). La pretensión de esta iniciativa consiste en tratar de reunir las estructuras ya existentes en América del Sur en un Consejo integral de defensa, bajo decisiones no vinculantes. Nos parece que algunos de los pasos, aún no definidos oficialmente, por los que tendrá que caminar esta iniciativa no podrán evitar que el sendero lleve, en primer lugar, al logro de una mayor transparencia, confianza y previsión entre los países; teniendo también que interpretar las diferentes percepciones subregionales sobre las amenazas y los desafíos para articular las políticas de defensa, buscando una sintonía que permita proyecciones compartidas sobre la seguridad subregional. Pero en concreto, de las pocas y esparcidas referencias oficiales sobre el asunto, podemos inferir que los objetivos referidos para este Consejo son los siguientes:

- Intercambio de percepciones y elaboración de análisis compartidos sobre los escenarios mundiales de defensa.
- Intensificación del intercambio de personal militar en materia de educación militar bajo la óptica e interés de los gobiernos y no solo de fuerzas singulares.
- Intensificación de la participación común en misiones de manutención de la paz bajo criterios y doctrinas compartidas.
- Auxilio humanitario de emergencia a regiones afectadas por desastres naturales.
- Incentivo al aumento de la realización de ejercicios militares conjuntos buscando la optimización de la interoperatividad entre las fuerzas armadas subregionales.
- Integración cooperativa de las bases industriales de defensa de la subregión buscando aumentar la autonomía de abastecimiento con una mayor capacitación tecnológica a costos menores resultantes de las compras a escala.
- Búsqueda de posiciones regionales consensuadas dentro de foros multilaterales como la JID y la OEA.

Como fue mencionado, el proyecto del CSAD fue presentado durante la reunión que llevó a la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas el 23 de mayo de 2008. Dicho tratado, en su artículo 3 “Objetivos Específicos”, inciso S, señala como uno de los objetivos de la UNASUR el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, a pesar de dicho objetivo constitutivo de la UNASUR, frente a la mencionada oposición del presidente colombiano, no se logró llegar a un acuerdo de constitución del CSAD. Lo que sí se acordó fue la creación de un Grupo de Estudio sobre el Consejo de Defensa, el cual se conformará por dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro de relaciones exteriores) con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de Consejo.

El presidente colombiano, Álvaro Uribe, explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo porque "nosotros tenemos un problema de terrorismo muy grave que nos ha generado grandes problemas con gobiernos de países hermanos que ojala se superen", pero que sin embargo “Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo”<sup>4</sup>. Su argumento aludió a que por un lado la región ya cuenta con la OEA, mientras que por otro aludió las divergencias que mantiene con países vecinos, entre los cuales están Brasil y Venezuela, en torno de la clasificación de los grupos armados ilegales como “terroristas”, principalmente las FARC. En efecto, la mayor parte de los países sudamericanos no clasifica a las FARC como grupo “terrorista” aunque solamente Venezuela haya propuesto el reconocimiento de las mismas como “grupo beligerante”.

Ante la firmeza de Uribe, contrario a la creación del CSAD, el presidente brasileiro, Luiz Ignacio “Lula” da Silva afirmó que “Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo”. Solidaria con la propuesta, la presidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CSAD con el argumento de que el órgano tendrá condiciones de normatizar las acciones de la región, como la intervención militar en Haití, “Me parece positivo que países de la UNASUR tengan proyectos de cooperación en esa área. Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportunos. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tareas concretas”<sup>5</sup> afirmó a la prensa y agregó que el proyecto hubiese “fracasado”

<sup>4</sup> Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC. En: [http://www.rpp.com.pe/detalle\\_125856.html](http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html). Acceso el 23 de mayo de 2008.

<sup>5</sup> “Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão”. Folha de S.Paulo, 23/05/2008.

en el caso de que ni siquiera hubiese sido propuesto. El hecho de haber sido colocado en la reunión, para ella, era un primer importante paso.

De esta manera según lo expuesto, los desafíos que conllevan la creación y posterior exitoso funcionamiento del Consejo son diversos y polémicos. Hay por delante podría decirse tres dimensiones a ser debatidas:

- Lograr un consenso político entre los actuales gobernantes de América del Sur. Con un continente plural en objetivos políticos y con fuertes diferencias al momento de relacionarse con la potencia dominante del hemisferio.
- Construir un mecanismo de cooperación política efectivo frente a las cuestiones de defensa, bajo un marco de control civil de las Fuerzas Armadas.
- Superar anteriores fracasos de cooperación multilateral. Este desafío aglutinaría los dos anteriores.

***A modo de conclusión:***

- Consideramos que el proyecto y ejecución de un Consejo Sudamericano de Defensa satisface las necesidades de la Defensa y Seguridad Subregional y que su recorte geopolítico obedece al reconocimiento de las inocultables particularidades y diferencias de las subregiones latinoamericanas.
- Creemos que tanto las percepciones compartidas, cuanto las amenazas y desafíos subregionales justifican un mecanismo específico para el área de defensa y seguridad internacional que permita reforzar, anticipar o intensificar aquellos instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles, cuando no funcionaron solamente para los intereses de algún país y no de la comunidad hemisférica como un todo.
- Este proyecto se inscribe claramente en la órbita de la política externa de los países en relación a la seguridad subregional y, como tal, es de incumbencia tanto de la diplomacia como de la defensa. Por eso nos parece que el mecanismo mas adecuado para gestionar el proceso en todos sus desdoblamientos sea el 2 x n (donde “2” indica la doble naturaleza, estratégica y diplomática, del instrumento, denotando la presencia del Ministerio de Defensa y del de Relaciones Exteriores; y donde “n” es el número de países participantes), que ya se ha mostrado fructífero, en su versión *ad hoc*, para Haití.
- Existe una activa comunidad sudamericana de Defensa que, reuniendo académicos, especialistas, militares y políticos, viene hace muchos años discutiendo los temas de la defensa en la subregión. Creemos que el reconocimiento de la misma y su incorporación a los debates facilitaría la definición de los aspectos que deberán ser decididos para lograr un correcto funcionamiento del proceso; además de ser un factor de control de la plena conducción política del mismo.

Entre nuestras preocupaciones podemos citar:

- La percepción subregional sobre la forma en que Brasil está colocando la cuestión para sus vecinos que -no obstante los esfuerzos de este de mostrar lo contrario- es vista como impositiva y en algunos casos preocupante.
- A pesar de que las conversaciones sobre este tema hayan comenzado el año anterior y que en manifestaciones anteriores los Estados Unidos hayan mostrado simpatía frente a la iniciativa brasilera, una vez esta colocada formalmente y después de la crisis fronteriza entre Colombia y Ecuador, América del Norte ve la presentación formal del CSAD como “oportunista”.
- El éxito de la propuesta nos parece depender de dos condiciones necesarias: 1) la coherencia de las políticas externas que propicien la convergencia sintónica entre las fuerzas armadas y la diplomacia de los países de la subregión; y 2) el control político consolidado tanto sobre la diplomacia cuanto sobre las fuerzas armadas por parte de los representantes legítimos de las sociedades de los países de la subregión.
- El papel de los equipos técnicos, así como de las cúpulas gobernantes, será fundamental para el futuro del Consejo. El temor de acabar siendo solo un organismo técnico militar es algo a tener en cuenta viendo otras experiencias; terminando siendo una Junta Interamericana de Defensa del Sur, es decir, un nuevo foro privilegiado para que se reúnan las fuerzas armadas de la subregión.

En realidad, estos dos últimos aspectos que presentamos como condiciones necesarias para el éxito de la propuesta, en la coyuntura actual de la subregión nos parecen deficitarios, cuando no ausentes y en muchos casos en vías de claro retroceso. Sin embargo, y en vista de que algunos países tienen alguna o ambas de aquellas condiciones resueltas o en vías de clara mejoría, no descartamos la posibilidad de que la reunión del mecanismo 2 x n, más una estrecha colaboración de la citada comunidad sudamericana

de defensa, vengán a facilitar la consolidación o mismo el logro de dichas condiciones en aquellos países (aquí incluimos al proponente) que no la tienen.