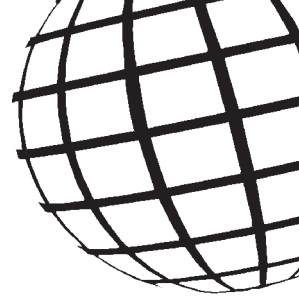


¿Hacia dónde va el Consejo de Defensa Sudamericano?



Jaime García Covarrubias*

Palabras previas

Desde el año 2008, cuando se fundan las bases del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR, han surgido en la región un sinnúmero de interrogantes acerca de sus perspectivas futuras y en algunos sectores ha despertado diversos grados de entusiasmo. Esto ocurre debido a que en Latinoamérica no existe un referente eficaz que se aboque a los temas de la defensa y seguridad, los cuales indudablemente han ido alcanzando creciente relevancia en los últimos tiempos. Sin lugar a dudas, fundar las bases de una futura “OTAN latinoamericana” es un anhelo por parte de quienes ven en la región la capacidad de tener independencia, autonomía y la posibilidad de ocupar en el mundo un lugar superior al actual.¹

Como podemos comprobar, se han creado y dado forma institucional a muchas iniciativas destinadas a reunir países, ya sea por zonas geográficas o intereses afines. Esta actitud no es otra cosa que la más clara demostración de la insatisfacción que se percibe con las organizaciones formales ya existentes. De lo contrario, los países no buscarían estas múltiples formas para reunirse en paralelo con las estructuras institucionalizadas. Por de pronto, si este CDS se constituye en una iniciativa para tener una nueva plataforma política para entenderse y conversar ya es positivo y no hay nada más que alabarlo y felicitarlo. Por el contrario, si se espera que de aquí emerja una institución

... si este CDS se constituye en una iniciativa para tener una nueva plataforma política para entenderse y conversar ya es positivo y no hay nada más que alabarlo y felicitarlo. Por el contrario, si se espera que de aquí emerja una institución que ayude a resolver problemas y unifique a los países en un camino común frente a la problemática de defensa, creo que a corto andar la insatisfacción se apoderará de los más entusiastas.

* Profesor en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Washington DC. Se hace presente que las opiniones vertidas en este artículo son absolutamente personales y no representan necesariamente a ningún organismo o país donde yo ejerza mi actividad profesional.

¹ El CDS es un organismo solo consultivo, de cooperación y coordinación en temas de defensa según lo estipulan claramente sus estatutos. Se hace presente que Brasil ha señalado en diversas oportunidades que no es la idea organizar una alianza militar regional, tipo OTAN.

que ayude a resolver problemas y unifique a los países en un camino común frente a la problemática de defensa, creo que a corto andar la insatisfacción se apoderará de los más entusiastas.

En lo personal, y aun adhiriendo a la necesidad de que América Latina asuma un papel, si no de liderazgo, con mayor perfil y que le permita hacer pesar sus intereses y negociar en mejores condiciones, creo que el CDS corre el riesgo de eclipsarse como uno más de los múltiples organismos que se han creado y en los cuales se ha cifrado alguna esperanza. La razón fundamental es *la división ideológica* que existe entre los países de la región, la cual, en el momento de *definir la amenaza* común, quedará con mayor evidencia. En efecto, se observan en la región dos bloques de países con visiones distintas, incluso respecto a la democracia y sus alternativas de desarrollo. Por esa razón, al dificultarse esta tarea el CDS corre el riesgo de desgastarse en actividades secundarias y poco sustanciales. En tanto, como el financiamiento surge de los mismos países, ante la posible inacción se puede apoderar la natural insatisfacción y con ello la reticencia a continuar colocando dinero, que se supone tendrá que salir de los presupuestos de defensa hasta que el CDS tenga presupuesto propio.

... estas instituciones, como es el caso del CDS de la UNASUR, son esencialmente políticas y no militares, y lo que verdaderamente va a unir o a distanciar a los países son las posiciones de orden político que asuman más que la fraternidad militar.

Los posibles obstáculos

Muchas veces se piensa que estas estructuras que poseen como instrumentos de ejecución a las FFAA tienen buenos augurios ya que en general existen muy buenas relaciones a nivel de instituciones castrenses. Esto último es cierto, ya que las medidas de confianza mutua y las operaciones combinadas o humanitarias, como es el caso de Haití, han colaborado a esto, pero principalmente es la “identidad corporativa” de las FFAA lo que garantiza que este entendimiento sea posible. No era extraño que en plena guerra fría los militares argentinos, chilenos o brasileños tuvieran buen entendimiento con los militares soviéticos cuando se encontraban, lejos de sus países, como observadores de las Naciones Unidas en el Sinaí, Antártida u otro lugar del mundo. Empero, desde mi punto de vista, se olvida una vez más que *estas instituciones, como es el caso del CDS de la UNASUR, son esencialmente políticas y no militares, y lo que verdaderamente va a unir o a distanciar a los países son las posiciones de orden político que asuman más que la fraternidad militar.* En consecuencia, hay que separar los buenos augurios a partir de la “amistad militar” de las motivaciones políticas y tensiones que acarrearán los gobiernos de los países de la región. Por ejemplo, yo no tengo dudas de que la relación entre militares colombianos y venezolanos es mucho menos tensa que la de las autoridades gubernamentales de ambos países.

En este orden de ideas hay que recordar que en la actualidad se encuentran con dificultades, esperando el fallo de Tribunal de la Haya, varios países de la UNASUR.² La decisión de los países de presentar una demanda a La Haya es absolutamente legítima e institucional, pero lo que demuestran los hechos es que estas situaciones provocan tensión entre los países involucrados. En síntesis, siendo nuestra región la más pacífica del mundo, no podemos desconocer que existen potencialmente dificultades entre varios países. No en vano dos presidentes miembros del UNASUR mencionaron la palabra “guerra” hace pocos años atrás, a propósito de la muerte del dirigente de la FARC, Raul Reyes, en territorio ecuatoriano. En el mundo de hoy, la sola mención de esta palabra es considerada símbolo de agresividad y retraso entre las relaciones de los países. No obstante, en nuestra región se pronunció y según recuerdo fue el presidente Correa quien advirtió que si hubiese muerto un ecuatoriano ante el ataque del misil colombiano se “estaría en guerra”; y también el presidente Chávez, quien habló de “casus bellis” y ordenó despachar batallones a la frontera. El estado de paz es muy frágil y basta un incidente como el que ocurrió entre Colombia y Venezuela para que la situación cambie de un día para otro.

En este tema de la amenaza hay en la región incluso dificultades en su identificación conceptual. Por ello, permítanse unos alcances teóricos previos. Para lograr un entendimiento común es propicio separar lo que es la amenaza de lo que es el vector estratégico (VE). En un artículo, publicado en la Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) de Chile, señalo que “Amenaza” es la que tiene una voluntad humana que la dirige y, por lo tanto, una estrategia; además, reúne al menos cuatro características, a saber: afecta a un interés nacional, el adversario es físicamente capaz de realizar, debe ser lógica desde la perspectiva del adversario y requiere de las capacidades militares para su solución. En cambio, un “vector estratégico” (VE) es un concepto que estoy proponiendo en este caso para definir una “*circunstancia estratégica*”, que converge o impacta sobre la amenaza principal y que tendrá una gran carga de incertidumbre. Esta circunstancia estratégica puede tener una voluntad humana que la dirija, o bien emerger de un conjunto de factores que detonan un problema de orden social, económico, político u otro. En este último caso hay que analizar la interrelación que pudiera tener con las amenazas principales; si esto no se hace,

En este tema de la amenaza hay en la región incluso dificultades en su identificación conceptual. Por ello, permítanse unos alcances teóricos previos. Para lograr un entendimiento común es propicio separar lo que es la amenaza de lo que es el vector estratégico (VE).

² Se encuentran en el Tribunal de La Haya los siguientes casos: Chile – Perú, Costa Rica – Nicaragua, Ecuador – Colombia, Nicaragua – Colombia, El Salvador – Honduras, Nicaragua – Honduras. Próximamente, es posible que Bolivia presente un reclamo contra Chile por la salida al mar.

la apreciación que se realice de la amenaza puede ser errónea ya que es probable que exista un vaso comunicante que permita, en el peor de los casos, potenciar la amenaza principal. Si se concluye que existe esa interrelación estamos en presencia de un vector estratégico convergente; de otro modo diremos que el vector es divergente. Debo señalar que si el vector es diver-

Otro problema a considerar, y que a mi juicio se evidencia en la división existente en el interior del UNASUR, es la doble militancia de algunos países ya que, además, pertenecen a la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) fundada en el 2004.

gente hay que dejarlo establecido como tal y mantener una vigilancia sobre los factores estructurales que impiden que se interrelacione con las amenazas a fin de detectar aquellos elementos que podrían provocar un cambio en su estructura lógica que lo lleven de divergente a convergente. Por ejemplo, en el caso de Colombia y Venezuela, junto a la tensión que podría provocarse entre ambos Estados principalmente por el alineamiento ideológico, aparece el problema del narcotráfico y la delincuencia derivada de éste, como un VE que puede agregar mayor incertidumbre y complejidad a la tensión entre los mencionados Estados.³ En este sentido, la presencia de uno o más vectores estratégicos en la región complica aún más la definición de una amenaza en común por parte de los países de UNASUR.⁴

Otro problema a considerar, y que a mi juicio se evidencia en la división existente en el interior del UNASUR, es la *doble militancia de algunos países* ya que, además, pertenecen a la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) fundada en el 2004. Desde mi punto de vista esta organización liderada por el presidente Chávez es mucho más que un simple tratado comercial y hasta para el observador más ingenuo queda en evidencia que es la base de una alianza estratégica y que, en algún momento, el presidente Hugo Chávez propondrá generarle una estructura militar, fundamentos no le faltarían. La influencia de Venezuela sobre los países de menor desarrollo del conglomerado es notable y es probable que esto traiga como consecuencia en el futuro muchas convulsiones políticas.

Pareciera que el objetivo primordial de UNASUR es una instancia que pretende reunirse *dejando al margen a los EE.UU.* Esto podría ser comprensible, pero omite una realidad, que los EE.UU. “no estando están” o, para ser más claros, la calidad de potencia de EE.UU. hace que no se pueda evitar su presencia “latente”. Son varios los países de la región que tienen amistad

³ *Los Vectores Estratégicos y la definición de la Amenaza*, CESIM, Santiago, Chile, Julio 2009.

⁴ No hay consenso entre los especialistas de la región sobre la definición teórica de amenaza. Desde mi punto de vista es fundamental separar las amenazas que tienen “voluntad humana” que la dirige de las que No tienen “voluntad humana” y son productos de circunstancias de otro orden. Insisto en este punto porque es necesario conciliar el lenguaje político con el de la defensa. Esta es la única manera de facilitar la elaboración de planes por los Estados Mayores. Recordemos que los planes deben ser claros, precisos y concisos.

política con Washington o que esperan tenerla. Si no fuera así, la elección del presidente Obama no habría despertado tanta esperanza en la región. Para mayor abundamiento, incluso las autoridades de Cuba esperan cambios en la política externa norteamericana y el mismísimo Fidel Castro se refirió alentadoramente a la elección de Obama en su día.

Sin embargo, esta iniciativa también significa un llamado de atención a EE.UU. ya que deja en evidencia, una vez más, que hay países en la región que no tienen suficiente confianza en su amistad. Obviamente, aquellos países tienen una visión idealista de las relaciones internacionales, haciendo caso omiso de la frase de Lord Palmerston, quien hace más de 150 años dijo: "No tenemos ni amigos ni enemigos permanentes, solo nuestros intereses son permanentes". Este principio ha marcado a la diplomacia sajona desde siempre. Actualmente, la nueva administración de los EE.UU. ha dicho que no intervendrá en asuntos de otros Estados, lo que se ha venido demostrando.

Más allá de cualquier iniciativa por marginar a los EE.UU., no podemos dejar de considerar que los problemas de la región no dejan fuera a Washington y que finalmente siempre habrá que considerarlo como un factor preponderante en el escenario regional latinoamericano. En este orden de cosas, siempre es conveniente evaluar si vale la pena marginarlo de partida, ya que solo esta actitud se justifica si es que la idea es formar un frente común para negociar o entenderse con EE.UU. desde una posición de mayor solidez. En cambio, si la relación con EE.UU. continuará siendo bilateral se pierde una de las más importantes razones para crear UNASUR. Estimo que confrontar o distanciarse en exceso de EE.UU. significa no comprender los "procesos de radiación del poder nacional", pues es un actor que ejerce una influencia política y económica indiscutida y que incluso en la actualidad es citado como referente por países miembros de la propia UNASUR, sin dejar de mencionar las ayudas que les ha entregado a través de diversos programas internacionales.

Reitero que la dificultad mayor es encontrar la amenaza común ya que esta es la gran motivación o yo diría el "pegamento" para afianzar la necesidad de integración y colaboración de los países en los temas de defensa y seguridad. Por lo tanto, será en el momento en que éstas se definan cuando pueden aparecer las primeras fisuras entre países que tienen diferentes perspectivas ideológicas ya que la guerra fría a algunos aún no los abandona del todo. Como sabemos, lo que realmente justifica una inversión en una alianza militar o, como en este caso, en un consejo de temas de seguridad y defensa es el consenso en torno de la amenaza. Por ello y lo reitero, en el momento en que se aborde la definición de la amenaza se notarán notoriamente los dos frentes. Por un lado, los países cercanos a Caracas y, por otro, los que han tenido una posición antagónica a Caracas. Se agregará un conjunto de países en una posición distante de ambos extremos o, más bien, evitando tomar partido por uno u otro lado.

Lo promisorio

Así las cosas, y considerando que el foco principal del CDS es la defensa y no la seguridad, no se ve actuación en el tema de las conocidas como “nuevas amenazas” que están más enfocadas en la seguridad. No obstante, hay países de la UNASUR que tienen a las policías incluidas en el sector defensa, por lo que se mezclan o confunden las tareas de seguridad con las de defensa. Habrá que ver cómo se resuelve la zona de sombras o la interpenetración entre seguridad y defensa. Quizás lo más adecuado será ver el problema a través de su mecanismo de solución, *estos es, las “capacidades militares”, y no pensar en términos de sector defensa o seguridad*. Es lo que he denominado la “defensa instrumental” y consiste en observar el fenómeno a partir de las capacidades que se utilizarán para resolverlo, en este caso las militares, más que ponerle nombre de seguridad y de defensa anticipadamente.⁵

... lo aconsejable es olvidarse de definir la amenaza común, porque al no encontrarse significa que no existe alguna con el carácter de común. Por ello, me parece que es mejor asumir el concepto estratégico de “suasion” de Edward Luttwak, que en el fondo consiste en una acción vigilante e intimidatoria de carácter militar en 360 grados o en todas las dimensiones, por ponerlo de alguna forma, y no dirigida a una amenaza en particular sino que aborde “caso a caso”.

Una vez realizado lo anterior, se podrá analizar el tema de la amenaza hemisférica. Bajo esta idea, habrá que resolver si se tratará de *compartir “la” amenaza para todos o bien subregionalizarlas*. Por ello, percibo que proliferarán las reuniones de Estado Mayor, reuniones de coordinación y de apreciación buscando la mejor solución. Lo anterior será complementado con conferencias y seminarios. El riesgo es que el entusiasmo se agote en esta dificultad y el CDS se reduzca a una organización de reuniones “bizantinas” y sin nada substancial que ofrecer.

A lo mejor es más provechoso, por el momento, acordar mecanismos para el manejo y control de las crisis que pudieran ocurrir en el interior del CDS. Ya se tuvo la experiencia de Bolivia, y más temprano que tarde habrá otra crisis similar en Bolivia o en otro de los países que suscriben el documento. Por ello, sería muy interesante tener una metodología de resolución de crisis aceptada por todos.

Desde mi punto de vista me parece que lo aconsejable es olvidarse de definir la amenaza común, porque al no encontrarse significa que no existe alguna con el carácter de común. Por ello, me parece que es mejor asumir el concepto estratégico de “suasion” de Edward Luttwak, que en el fondo consiste en una acción vigilante e intimidatoria de carácter militar en

⁵ Ver de García Covarrubias, Jaime. “El futuro del Sector de Defensa en Latinoamérica”, en *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*, Compiladora Isabel Stanganelli, Colección Cono Sur, Argentina, 2004.

360 grados o en todas las dimensiones, por ponerlo de alguna forma, y no dirigida a una amenaza en particular sino que aborde “caso a caso”. Me parece que esta será la solución más práctica y con mayor capacidad de consenso.⁶

Veamos entonces cuáles podrían ser las amenazas que afectarían a los países que conforman esta estructura:

1. El bloqueo de una zona estratégica por parte de un Estado o un actor no estatal.
2. Delincuencia militarizada que no obedece a un Estado, como es el caso del narcotráfico guerrillero.
3. Proyección de las FARC o de otros grupos subversivos sobre territorios vecinos o de otros países firmantes.
4. Interés agresivo de un actor estatal o no estatal sobre los recursos naturales de la región.
5. Intervención de un Estado ajeno a la región en algún país firmante.

... la amenaza más peligrosa es un eventual conflicto entre países pertenecientes a estos bloques (ALBA y UNASUR) que conviven en el organismo, siendo la subregión más crítica la que conforman Venezuela, Colombia y Ecuador con proyecciones a Bolivia y a Perú, país que crecientemente se está viendo afectado por la narcoguerrilla y por guerrilla de grupos subversivos de extrema izquierda.

Sin embargo, la amenaza más peligrosa es un eventual conflicto entre países pertenecientes a estos bloques (ALBA y UNASUR) que conviven en el organismo, siendo *la subregión más crítica la que conforman Venezuela, Colombia y Ecuador con proyecciones a Bolivia y a Perú*, país que crecientemente se está viendo afectado por la narcoguerrilla y por la guerrilla de grupos subversivos de extrema izquierda. No nos olvidemos que la reunión más crítica de UNASUR fue debido a un conflicto interno de uno de sus miembros (Bolivia) y no por una amenaza extraña a la región. Además, la incursión de Colombia en territorio de Ecuador hizo que Brasil y Venezuela aceleraran la creación de la UNASUR. Hay que esperar que esta situación no sea un continuo porque si persevera, la instancia cumpliría más el rol de mecanismo de resolución de conflictos o problemas internos que el que le dio origen, pudiendo desarrollar esta línea de trabajo a través de una modalidad distinta a la del CDS, orientación que en estos momentos está lejos de ser una alternativa viable por alejarse del consenso general que existe en torno a la institucionalidad de la UNASUR. Por ello, planteo que sus países miembros más bien deben considerar la posibilidad de redefinir el rol del CDS y estudiar la factibilidad de ampliarlo desde el ámbito de “defen-

⁶ Luttwak, Edward, in Strategy. *The logic of War and Peace*, Harvard University Press.

sa” al de “seguridad y defensa” como modo de considerar una visión más amplia sobre las posibles amenazas hemisféricas. Ello contribuiría a la construcción de una identidad suramericana más sólida, que de ser factible plantea el desafío de estudiar si sus énfasis estarán en materia de defensa, seguridad o en ambos por igual. Al menos hoy y ante la indefinición de una amenaza externa, esperando que el suspenso se rompa en la próxima reunión, el énfasis debería estar en la seguridad, lo que lleva a replantearse la letra b) de la Declaración de Santiago de 2009 que habla solo de defensa.

Otra situación que podría afectar a la UNASUR en el área de la defensa se refiere a que un país firmante amenace o agrede a un tercer país que está fuera del conglomerado. Por su parte, en el orden de los VE y dada la nuclearización que se observara a partir de la amenaza de Corea del Norte e Irán, puede ocurrir que se realicen nuevamente *ensayos nucleares en la zona del Pacífico*. Esta situación obligará a los países de la cuenca a tomar posiciones para oponerse a estos eventuales ensayos que afectan la salud de los pueblos y provocan el deterioro del planeta. Asimismo, habrá que estar atentos a cualquier iniciativa depredadora de recursos naturales por parte de alguna potencia.⁷

El terrorismo, principal preocupación de EE.UU. sobre todo bajo la gestión Bush, no es problema relevante en la región, pero sí lo es el *narcotráfico guerrillero* ya mencionado y que, como sabemos, termina fusionándose con los grupos guerrilleros subversivos de viejo cuño que usan, además, actos terroristas. Este es el caso ya conocido por todos de Colombia. Habiéndose terminado la hegemonía de la URSS y de Cuba, la única manera de financiar la guerrilla es con el narcotráfico. Como podemos apreciar, la caída del Muro debilitó a la guerrilla subversiva que se nutría de fuerza ideológica y dinero de países del Pacto de Varsovia, pero potenció el negocio de la droga.

Donde realmente el cuadro se complica es en el fortalecimiento creciente de las armas utilizadas por estas delincuencias que obliga en algunos casos a pensar que definitivamente serán las FFAA las únicas capaces de enfrentárseles, salvo que se opte por policías esencialmente militarizadas y armadas fuertemente. Aquí confluye el negocio del tráfico de armas con la delincuencia de todo tipo. Esto se comprueba en las zonas urbanas de varios países, como es el caso de las favelas en Brasil, donde la delincuencia emplea armamentos de alta letalidad. Por ejemplo, en Colombia el narcotráfico ha llegado a construir submarinos.

⁷ Hoy ya no es necesario hacer pruebas nucleares reales, basta hacerlo con modelos de prueba de una de las partes por separado. Hace años que nadie detona un artefacto nuclear de prueba. Además, a quien se atreva a hacer pruebas nucleares en este mundo globalizado se le cierra todo. Por de pronto, será detectado de inmediato mediante el sistema de alerta (CTBTO), que es un sistema internacional de monitoreo de la actividad Sísmica, Hidroacústica, de Infrasonido y Radionúclidos, que existe en todo el mundo, en los mares, etc... Este sistema tiene la capacidad de detectar y localizar posibles explosiones nucleares en cualquier parte del mundo. Sin embargo, algún país podría hacerlas para mostrar su voluntad política en el empleo del poder nuclear ¿Quién puede asegurar algo sobre Irán o Corea del Norte?

Con el tiempo veremos cómo las policías deberán usar armamentos cada vez más poderosos y crearán unidades de elite, debiendo finalmente separarse lo que es la función policial de prevención y control con la de combate a la delincuencia urbana. Esta será la característica más relevante en la evolución de las policías ya que la delincuencia ha evolucionado con más rapidez que las policías.

Los pasos próximos

Los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano que constan en el *Plan de Acción 2010-2011* son interesantes y ojalá sean lo suficientemente realistas versus el entusiasmo y disponibilidad de los países ya que, según entiendo, en el 2010 hubo trabajos incompletos y documentos que fueron consensuados pero que hasta el momento no se aplican por diferentes razones. Por otro lado, al focalizarse solo en temas de defensa pareciera aparentemente como una proyección del rol de la Junta de Defensa Interamericana sobre los países firmantes. Sin embargo, mi percepción es precisamente la inversa ya que hay países que piensan que la JID ha sido superada por los acontecimientos y que obedece a los lineamientos de USA. Por ello, creo que la idea, al menos de algunos países, es más bien independizarse de aquélla.

En este escenario algo complejo y de acuerdo con el Plan de acción, se observa la presencia de un sinnúmero de *seminarios sobre defensa, reuniones y visitas*, acciones que ya de una u otra manera se llevan a cabo con bastante intensidad y que se multiplicaron después de las primeras reuniones de ministros de Defensa. En efecto, desde inicios de los años 90 aumentaron considerablemente y se estrecharon bastante las relaciones militares en la región. Por ello, resalto el trabajo del CDS que, a través de los Planes de Acción, busca realizar este tipo de estudios a fin de alcanzar un consenso regional sobre estos conceptos. El gran número de reuniones ya realizadas ha permitido alcanzar muchas decisiones importantes para la región, como son las Medidas de Fomento de la Seguridad y Confianza Mutua, amén de apoyar otras iniciativas bilaterales de medidas de confianza, como es el caso de Ecuador-Perú y Argentina-Chile. No obstante, reitero que pasar de las reuniones a la acción es lo difícil.

Uno de los Seminarios más importantes era el que iba a *definir los enfoques conceptuales de seguridad, defensa y las amenazas a la región* que se realizó en el mes de mayo del 2010 en la ciudad de Caracas; las expectativas de los resultados fueron demasiado altas y las conclusiones no permitieron obtener un panorama claro sobre los temas que se iban a tratar pues la ausencia de varias delegaciones y las visiones diferentes que tiene cada país sobre estos temas

... la distinta visión de cada país influyó para que se evitara tocar el tema de los enfoques conceptuales de seguridad y defensa, y decidieron que fuera el Centro de Estudios Estratégicos el responsable de definir estos conceptos.

no permitió avances en esta materia. En este punto es necesario considerar que la distinta visión de cada país influyó para que se evitara tocar el tema de los enfoques conceptuales de seguridad y defensa, y decidieron que fuera el Centro de Estudios Estratégicos el responsable de definir estos conceptos. Me parece que esta fue una medida prudente y pragmática ya que evitó discusiones en torno a temas cuyas fronteras son sinuosas. Sin embargo, en algún momento resolver la diferencia conceptual entre seguridad y defensa es muy importante previo a tomar definiciones en estos ámbitos, ya que implicará optar entre las capacidades militares y las policiales. Como sabemos, la seguridad tiene una comprensión de carácter más global que dificulta su definición. En ésta se observan cuatro realidades diferentes que son la seguridad como efecto y condición y la seguridad como percepción y realidad. Ahora bien, las cuatro (percepción, realidad, efecto y condición) son variables que ocurren en distintas dimensiones de las abstracciones propias del pensamiento humano y que, al intentar colocarlas en la misma dimensión, confunden la definición y conceptualización sobre qué es seguridad. Veamos a cada una de ellas. La percepción es lo que los individuos perciben. La realidad es la seguridad objetiva o sea el grado de seguridad disponible. El efecto es el resultado global a nivel de Estado de la seguridad objetiva que se tiene, la que debe medirse con instrumentos técnicos y la condición es un atributo que el Estado logra o no. Esta última es una aspiración que no siempre se alcanza.⁸

Como vemos, el mencionado Centro, que recién iniciará sus actividades en el mes de mayo o junio del presente año, tendrá mucho que producir en términos conceptuales. Seguramente, su actividad tendrá que tomar en consideración las diversas “tomas de posición” que los institutos de altos estudios de cada uno de los países han asumido respecto de estos temas teóricos. Otra tarea de relevancia será la definición estratégica que tendrá que proponer, construir y difundir. Dado que este Centro está bajo la influencia de países que tienen pensamientos diferentes frente al fenómeno de la defensa, debería inclinarse por “operacionalizar” conceptos más que asumir definiciones “empaquetadas”. Me atrevería a decir que este instituto, si es creativo y lo hace bien, puede constituirse en el gran motor que arrastre al CDS. Al contrario, si su oferta no es promisoria terminará por desdibujarse.

Como una forma de ilustrar al lector, a continuación se presentan los temas analizados en el Seminario del 2010:

- Concepción de la participación ciudadana corresponsable en la defensa.
- Concepción de la defensa desde el desarrollo humano integral.

⁸ Su sugiere ver el artículo de Jaime García Covarrubias, titulado “Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa”, a publicarse próximamente en la Revista de ANEPE, Chile.

- Integración y desarrollo endógeno como instrumento de defensa.
- Definiciones de estrategias comunes en la búsqueda de un equilibrio geopolítico.
- Fortalecimiento de los valores republicanos, acervo histórico e identidad nacional para la cohesión social.
- Uso soberano y sustentable de los recursos naturales como respuesta al cambio climático.
- Redefinición de los corredores de integración física en el marco de la conformación de regiones geoestratégicas para Suramérica.

Al revisarse el Plan de Acción 2010-2011 se observa una variada gama de actividades interesantes como son, en el Eje 1, las de desarrollar la metodología de medición de gastos de defensa, crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multinacionales y el mecanismo de consulta, información y evaluación de situaciones de riesgo de acuerdo al tratado de la UNASUR. En el Eje 2 se evidencia la voluntad de realizar varios seminarios sobre manejo de crisis, desastres naturales, lecciones aprendidas y Mantenimiento de Paz. El Eje 3 se refiere a tecnología de defensa. En este eje hay dos fases, en donde Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela tienen la responsabilidad de armar esta área. Por su parte, el Eje 4 se refiere a la formación y capacitación, anunciándose un curso para marzo del 2011 en Brasil, que según me parece no se realizó. En esta área académica se le entrega a Argentina y a Chile la responsabilidad de elaborar un programa de formación de civiles en defensa.

Palabras finales

Indudablemente, los países suramericanos tienen una vocación integracionista que se manifiesta en los distintos bloques, mecanismos y acuerdos de que han sido, son y seguirán siendo parte, debido a la ventaja competitiva que significa integrarse a ellos para enfrentar desafíos que por sí solos no podrían sortear con meritorio éxito.

En el ámbito de la seguridad y defensa, y de modo particular en defensa, a diferencia del resto de los frentes en que se manifiesta el poder nacional de los Estados, es donde existen más divergencias en torno a cómo lograr acuerdos, porque las apreciaciones de conflicto están marcadas por fuertes raíces históricas e ideológicas que reaparecen de tiempo en tiempo inevitablemente, haciendo *muy difícil llegar a determinar una amenaza* que se posiciona por sobre la esfera individual de seguridad y defensa de cada Estado, desafío no menor y que espera que no sea el augurio de la próxima reunión

en Venezuela; empero, creo que el terreno aún es árido para cosechar mejores frutos que la definición de una amenaza en su aspecto más general.

Facilitaría el camino a un mayor nivel de consenso la *estructuración de un Estado Mayor Combinado* que, aun cuando no cuente con directrices claras en materia de amenazas, actúe en OPAZ y quizás por esta vía se pueda contribuir sustanciosamente a la consolidación de experiencias como las que viven Chile y Argentina, que favorecen puntos de entendimiento más profundos que los pueden llevar más temprano que tarde a establecer con más facilidad amenazas en común, toda vez que la conformación de un Estado Mayor de esta naturaleza implica, primero, el acuerdo de las voluntades políticas de los Estados, y luego la interoperatividad de las Fuerzas. A la fecha es tal la cantidad de instrumentos de cooperación y entendimiento en seguridad y defensa entre distintos países de la UNASUR que existe una alta probabilidad de viabilidad de una iniciativa en esta dirección. Sin embargo, debo señalar que desde el principio deben establecerse los mecanismos de evaluación y monitoreo sobre los estados de avance de los distintos acuerdos alcanzados y las formas en que los Estados las materializan; también resulta fundamental analizar los obstáculos que pudieran impedir ese avance con miras a fortalecer una instancia como ésta.

Facilitaría el camino a un mayor nivel de consenso la estructuración de un Estado Mayor Combinado que, aun cuando no cuente con directrices claras en materia de amenazas, actúe en OPAZ y quizás por esta vía se pueda contribuir sustanciosamente a la consolidación de experiencias como las que viven Chile y Argentina...

Un aspecto importante a estudiar en el campo de la interoperatividad que deben tener las Fuerzas al trabajar combinadamente es el *conjunto de procedimientos y mecanismos que permitirán colaborar para enfrentar problemas graves como la insurgencia, el terrorismo en cualquiera de sus formas y la formación de grupos paramilitares con financiamiento del narcotráfico*. Debe existir una modalidad a través de la cual las Fuerzas Armadas contribuyan al objetivo de las policías, de modo que paulatinamente se devuelva a las FFAA su rol original en aquellos países en los cuales se las ha ido integrando en funciones policiales. La definición de una frontera entre ambas funciones es primordial para avanzar en un diálogo efectivo entre los Estados en relación con las amenazas debido a que hay países que las están enfrentando con capacidades militares y no con policiales. Esto hace que el tema de la seguridad interna se adentre igualmente al CDS por el empleo que algunos de sus países miembros hacen de sus fuerzas militares.

Más temprano que tarde estará en la agenda la *redefinición del rol del Consejo de Defensa Suramericano*. Tal idea debe conducir al análisis de que ello no pasa únicamente por ampliarlo al ámbito de la seguridad sino también por estudiar el posible carácter vinculante que sus declaraciones pueden llegar a tener. Si se quiere que verdaderamente el CDS funcione en términos de enfrentar las amenazas indistintamente cuales sean, éste debe ser más

que un órgano consultivo y perfilarse con una relación de mando sobre el Estado Mayor Combinado que vislumbro.

Paralelamente, un futuro más auspicioso para la UNASUR, que es la organización de la cual depende el CDS, implica primeramente iniciar un diálogo o Foro Permanente Suramericano con el objeto de formar un tejido suramericano de intereses nacionales a partir de los intereses de cada Estado firmante de la UNASUR, de modo tal que puedan obtenerse de ese mecanismo los puntos de encuentro en común a salvaguardar ante las posibles amenazas por medio del soporte brindado al alero del CDS y de su Estado Mayor Combinado.

Hoy existe una oportunidad única para avanzar en esta instancia, tanto por el ánimo de los países firmantes, que se ha traducido en la actitud de ir dotándola de mecanismos más eficaces, como por la postura de la actual administración norteamericana de no intervenir en los asuntos de otros Estados. Es muy importante y yo diría hasta de carácter estratégico que cada Estado perteneciente a la UNASUR analice en profundidad el alcance y profundidad con que está comprometido en la instancia y las posibles incompatibilidades de estar en otros mecanismos multilaterales. Por otro lado, debe ser discutido, en su esfera, cómo trabajará la JID frente a la orgánica de la UNASUR; recordemos que no hace mucho se redefinió el rol de la JID con un nuevo vínculo jurídico que la liga a la OEA y a sus Estados miembros.

Por todo lo anterior, me parece que el punto b) de la declaración de Santiago de Chile del 10 de marzo del 2009 que dice: “Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” es un desafío de gran magnitud y no será fácil de lograr toda vez que tanto las dinámicas internas de los países signatarios, como en algunos casos la poca certeza de que los gobiernos sean continuistas del espíritu del que los antecedió, son trabas de consideración.

Si se quiere que verdaderamente el CDS funcione en términos de enfrentar las amenazas indistintamente cuales sean, éste debe ser más que un órgano consultivo y perfilarse con una relación de mando sobre el Estado Mayor Combinado que vislumbro.



Bibliografía

García Covarrubias, Jaime

2004

“El futuro del Sector de Defensa en Latinoamérica”, en *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*, Compiladora Isabel Stanganelli, Colección Cono Sur, Argentina.

2009

Los Vectores Estratégicos y la definición de la Amenaza, CESIM, Santiago, Chile.

2011

“Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa”, en *Revista de ANEPE*, Chile.

Luttwak, Edward

1987

Strategy: The logic of War and Peace, Harvard University Press.