

# **Estrategias y mecanismos de defensa regionales**

Sergio Abreu

## **I. Situación de la región (América del Sur)**

### **A. Sudamérica como entidad**

Los Estados no tienen amistades permanentes, sino intereses nacionales, por lo que las alianzas políticas duraderas –prerrequisito necesario para la celebración de acuerdos sustantivos en materia de defensa– deben basarse en intereses y necesidades compartidos. Ellos se identifican a partir de un núcleo duro que permita el recorrido de un camino común.

El continente sudamericano no es el ámbito más adecuado para encontrar esas coincidencias, ya que es muy difícil reunir factores aglutinantes tan intensos como para justificar una fuerte aproximación política; sobre todo cuando la homogeneidad no es una característica de la región, ya que existen diferencias que hasta históricamente plantean serias dificultades a una proyección comunitaria.

#### **SERGIO ABREU**

Dr. en Derecho y Ciencias Sociales. Master en Administración Pública (Univ. de California del Sur). Egresado del Curso de Derecho Internacional de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Ministro de Relaciones Exteriores (1992-1995). Vice-presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas (1994). Senador de la República. Integrante de las Comisiones de Defensa Nacional; Industria y Energía; Ciencia y Tecnología. Profesor de la Maestría en Integración y Comercio Internacional de la Univ. de Montevideo. Presidente del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

Por otro lado, ante este mosaico diversificado, no existe una unidad ideológica y política que pueda ser expresada por una potencia dominante; en particular en el escenario actual, el que debe analizarse más allá de los aspectos históricos vinculados a un pasado en el que las grandes potencias influían directamente en las políticas internas de los Estados del hemisferio americano.

La integración económica promovida por la ALALC y la ALADI puede servir de referencia en el sentido mencionado, ya que estos procesos subregionales, que a su vez fueron mutando y estancándose sucesivamente, son reflejo de distintas realidades políticas y económicas que actuaron como limitantes para una expresión unívoca de la región; incluso hoy, en un contexto global, la integración exige concesiones que muchos países no han estado dispuestos a otorgar en distintos proyectos en que han participado.

Por otra parte, tampoco existe una identidad cultural o étnica, ya que la diversidad se plantea incluso dentro de los propios países, y en especial en la actualidad, donde nos enfrentamos a un continente fragmentado artificialmente en dos ejes —el “bolivariano” y el “Monroe”. Esto impide una sintonía ideológica que pueda sustentar una alianza estratégica política fuerte como exigirían los acuerdos en materia de defensa. Y al ser la diversidad la regla, en algunos casos, resulta imposible alcanzar una percepción común respecto de las amenazas y riesgos que puedan afectar a la región.

Tan así es, que algunos países del área caribeña y andina identifican a los Estados Unidos como el enemigo a combatir, a diferencia de otros que sin perjuicio de las discrepancias que mantienen en relación con la política exterior de los distintos gobiernos norteamericanos, desarrollan lazos estratégicos tanto en los aspectos económico-comerciales como en el político.

En realidad no existe una “amenaza común” expresada en un riesgo cierto e inminente capaz de afectar con la misma intensidad a todos o a la mayoría de los países del continente.

Por otra parte, tampoco se puede hablar de la existencia de un país dominante en Sudamérica y en condiciones de imponer a los demás conductas que impliquen una cesión de su soberanía. Y si bien Brasil es el Estado con mayor incidencia en la región, no puede erigirse como una potencia capaz de ignorar el diálogo y las negociaciones con los demás. Esta situación ha puesto a prueba su liderazgo a nivel continental, ya que otros Estados le han planteado una fuerte competencia a partir de una visión diferente de la región, y en particular en lo que hace a su inserción externa y a su política de defensa. Esto responde a distintos enfoques que

se centran ya sea en la interpretación del principio de no intervención, en el tipo de armamento que define sus objetivos de defensa o en lo que hace al relacionamiento con los Estados Unidos.

## B. Las hipótesis de conflicto

La región muestra una serie de conflictos históricos derivados de enfrentamientos armados y de tensiones diplomáticas vividas en los siglos XIX y XX, como ser la Guerra del Pacífico (Chile, Bolivia y Perú), la Guerra de 1942 (Ecuador y Perú), el conflicto del Beagle entre Argentina y Chile y el de Esequibo entre Venezuela y Guyana. Aunque en su mayoría se trata de disputas territoriales, no todas ellas pueden definirse como conflictos históricos que mantengan aún latentes posicionamientos nacionalistas. Por ejemplo, la Guerra de la Triple Alianza entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, o la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (única confrontación durante el siglo XX) son producto de otras circunstancias derivadas de intereses políticos y económicos propios de esos tiempos.

Actualmente, las diferencias históricas registran niveles relativamente bajos, sin perjuicio de que los litigios se canalizan en la Corte Internacional de La Haya, por lo que se apartan de escenarios de conflictos armados. Sin embargo, el recurso al argumento nacionalista sigue siendo la mejor excusa para justificar un presupuesto de defensa, el equipamiento de las fuerzas armadas y la necesidad de emitir señales entre los Estados respecto de sus equilibrios en su capacidad militar (el caso más claro es el de Chile y Perú).

Las únicas hipótesis de conflicto bélico real en la región –a nivel convencional– han sido últimamente los enfrentamientos entre Colombia, Ecuador y Venezuela, que tienen como elemento diferencial un disparador en las operaciones de la guerrilla colombiana y en la cooperación militar y tecnológica de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico en territorio colombiano.

Por otro lado, las posiciones anti-norteamericanas de Venezuela –y, en menor medida, de Bolivia y Ecuador– no han pasado del nivel verbal, entre otras cosas porque las administraciones norteamericanas –en especial la Administración Obama– no han mostrado una seria preocupación ante la creciente cooperación militar entre Venezuela y la Federación Rusa o respecto de la compra de armamentos de Brasil a Francia, que podrían marcar el inicio de la “nuclearización” de América del Sur.<sup>1</sup>

En otro ámbito, el conflicto entre Argentina y el Reino Unido por las Islas del Atlántico Sur, sigue activo –con el apoyo de toda la subregión a la República Argentina– pero sin indicios de que este conflicto histórico pueda trascender del nivel diplomático, como ocurrió en 1982.

En todo caso, con los medios actuales, ningún país de la región está en condiciones de sostener un conflicto armado, con la excepción de alguna breve escaramuza, fundamentalmente con sus vecinos y en el área fronteriza; tampoco podría, razonablemente, disponer de recursos para crear esa capacidad en el corto plazo, entre otras cosas porque si bien la economía ha tenido una repercusión positiva en el crecimiento de la región, los Estados no están en condiciones de desviar ingentes recursos para la construcción de un parque de armamento moderno e importante. A mediano plazo, Brasil podría formar una fuerza efectiva de intervención de alcance medio (Caribe, Centro América) y Chile y Colombia, de corto alcance; pero esto no parece ser una prioridad en sus políticas de defensa.

### C. Opciones de un organismo regional de defensa

En función de lo expuesto es que deben analizarse las opciones de funcionamiento de un organismo regional de defensa.

Para empezar, hay que reconocer que lo se denomina como carrera armamentista regional no es tal si se compara la adquisición de equipo militar de otros países fuera de la región, que en la actualidad no tienen conflictos activos ni potenciales. Sin embargo, algunas de esas compras de armamentos pueden incidir en los equilibrios locales y despertar la necesidad de aumentar los gastos de defensa de otros países de la región.<sup>2</sup>

Por otra parte, es importante enfatizar que el equipamiento no es el factor principal a tener en cuenta, ya que la organización, calidad y disciplina de las FFAA de un Estado son tan o más importantes que aquél.

En otras palabras, la institución fuerzas armadas adquiere gran importancia en muchos países en relación con su continuidad histórica y su presencia institucional, ya que hacen a la identidad nacional de cada Estado y, en muchos casos, a un proyecto estratégico de país que puede expresarse, pero no necesariamente, en su potencialidad bélica.

En este sentido, Brasil es un punto de referencia obligado y debe ser considerado como un Estado en progresiva evolución. Y si bien no puede equipararse militarmente –ni en cantidad ni en calidad de recursos– a los

demás BRICs (China, India y la Federación Rusa), que se encuentran entre las naciones más poderosas del mundo, es claro que necesita de un mínimo de aproximación para no quedar relegado simplemente a la condición de miembro “económico” del nuevo club, en particular porque los demás ya disponen de armamento nuclear.

En consecuencia, la formación de ese poder va a tomar tiempo y recursos y exigirá a sus distintos gobiernos superar obstáculos internos importantes. Basta mencionar que en la democracia brasileña pesa mucho más la opinión pública que en India, Rusia y China; y que el lema “Brasil potencia” puede ser popular hasta que se transparente su costo. Por lo tanto, no sorprende que la nueva presidente del Brasil, Dilma Roussef, haya suspendido las compras de armamentos resueltas por su antecesor, Lula da Silva, argumentando razones fiscales. La tarea de Itamaraty, actual ministro de Relaciones Exteriores, se resume en compatibilizar su incompleto liderazgo regional con una política activa de posicionamiento global. En otras palabras, en ejercer en la región un liderazgo pacífico pero eficiente en cuanto a políticas de defensa, capaz de impulsar una cooperación ajena a un planteo permanente de confrontación con los Estados Unidos.

## **II. Sentido de una entidad regional para cuestiones de defensa**

Resulta más fácil formular hipótesis de conflicto entre países del continente que con potencias extra continentales desde que a partir de la Segunda Guerra Mundial, los enfrentamientos armados se ubicaron –y se ubicarán– en otra dimensión geográfica, en función de nuevos modelos de confrontación propios de la globalización.<sup>3</sup>

En América Latina puede decirse que no hay una amenaza cierta e inminente de agresión externa que impulse decisiones políticas y el desarrollo de una respuesta estratégica y operativa regional.

En el caso de Venezuela, el único país que invoca una amenaza concreta, su posición va más allá del área hemisférica, ya que plantea una dura confrontación con los EEUU y alianzas con países extra continentales, con conocidos conflictos en el ámbito global, como es el caso de Irán y de Corea del Norte en materia de armamento nuclear. Asimismo, mantiene una actitud que muchos califican de ambigua frente al terrorismo interna-

cional y la defensa de los derechos humanos, como se evidencia en el ofrecimiento de refugio político realizado al Presidente de Sudán, imputado de genocidio por parte de la Corte Penal Internacional.

La situación de Cuba, si bien fuera del ámbito sudamericano, está presente a través de señales políticas emitidas por los gobiernos del grupo de países denominado ALBA e incluso de Brasil. En especial este último, a través del ex presidente Lula da Silva, dio al régimen de Fidel Castro un inusual respaldo frente al cuestionamiento que recibe de toda la comunidad internacional. Cuba mostró durante cincuenta años, incluso después de la disolución de la URSS, su capacidad de sobrevivir en la vecindad de los EEUU, por lo que el planteo de un proyecto de defensa continental en torno a su situación política sería simplemente un movimiento político ideológico, para el cual la región ya no está dispuesta; es más: comienza a mostrar cierto cansancio respecto de las violaciones de derechos humanos que se producen en la isla.

En este contexto, podríamos diseñar dos hipótesis de conflicto para ser exploradas. La primera sería una escalada para acceder a los enormes recursos naturales sudamericanos que involucre un protagonismo activo de potencias extra continentales acompañadas de una eventual agresión armada. Si bien ésta no es una amenaza inminente y más bien se ubica en un futuro lejano, la preparación para enfrentar un peligro semejante requiere también un tiempo prolongado y una continuidad y adaptación del esfuerzo de la región. Ya que es un conflicto potencial, su análisis debe abordarse con una estrategia pensada y elaborada sobre bases realistas. La segunda es la del terrorismo y su vinculación con el narcotráfico internacional y el crimen organizado. El alcance que ellos tienen ha llegado a niveles devastadores y los problemas no se solucionan sin políticas de mediano plazo basadas en un enfoque regional. Ello requiere una posición clara, sin ambigüedad, que condene toda expresión de violencia y abandone un doble discurso que se preste a clasificar los tipos de terrorismo de acuerdo con las conveniencias políticas de cada Estado.

## A. Definición de tipo de amenaza y conflicto

En ese marco es posible, por un lado, descartar las amenazas de tipo económico y comercial, ya que en la actualidad no se traducen en acciones militares concretas, sino que su resolución se ubica en el campo de la

concertación política o de los mecanismos de solución de controversias específicos tanto regionales como multilaterales. Por otro lado, la definición de tipo de amenaza y de conflicto es esencial para avanzar en acuerdos en materia de defensa; y si bien aquélla tiende a ser potencial y remota, pero creíble, los conflictos pueden no tener “rostro” pero ser identificables.

Para ello, un organismo como el Consejo Sudamericano de Defensa no debe ser percibido como una manifestación más de una competencia entre organizaciones internacionales regionales y hemisféricas. Institucionalmente debe advertirse que en la región se produce una especie de fuga hacia adelante impulsada por países como Brasil, que va ajustando sus propuestas a la orientación de su política exterior. Y ello es lógico, aunque discutible, porque aspira a asumir un papel protagónico en temas de seguridad a nivel de Naciones Unidas. Es así como, en esa línea, impulsa el desarrollo de una plataforma de infraestructura industrial en materia de armamento, participando en distintos foros que se relacionan con soluciones diplomáticas a conflictos regionales.

De esta forma, un organismo regional de defensa se desempeña, en unos casos, como instrumento para prever escaladas conflictivas; en otros, como plataforma de apoyo a los países de la región en conflicto con potencias extra regionales (Argentina - Reino Unido); y finalmente, en otros, para la mayoría de los países de la región, como una respuesta que explique su pertenencia y su utilidad en la administración de tensiones regionales a la luz de un concepto moderno de seguridad.

Ahora bien, mientras la región preserve la paz interior y exterior, los Estados miembros del Consejo Sudamericano de Defensa no deberán enfrentarse a situaciones límite en las que pueda ponerse en juego hasta el propio concepto de soberanía. El marco jurídico que regula el funcionamiento del Consejo no prevé un sistema de toma de decisiones que pueda imponerse a la voluntad de cada Estado. Y si bien, a largo plazo, la evolución del Consejo Sudamericano de Defensa puede avanzar institucionalmente, los temas de defensa no deben someterse a una administración supranacional, ya que el equilibrio político sólo se mantiene cuando los Estados participan en una organización de naturaleza intergubernamental.

En realidad, lo que realmente importa en términos de defensa regional es que todas las acciones se orienten hacia una política moderna que permita a los países cooperar en el combate de aquellos problemas que –como el narcotráfico, el terrorismo y el medioambiente– constituyen una amenaza

que trasciende a cada Estado. En otras palabras, que recursos destinados a la compra de armamentos deban responder a un compromiso social respecto de la calidad de vida y de la preservación de valores que vinculados a la paz hacen a la libertad, a la democracia representativa, a la justicia social y a la seguridad tanto nacional como internacional.

El tema central es el narcotráfico y el terrorismo internacional, que apuntan a debilitar el tejido social de cada país y en particular las instituciones de defensa que cumplen un rol fundamental en su represión, ya que éstas son las únicas que disponen de armamento y terminan siendo el principal respaldo para el fortalecimiento institucional de todo el Estado. En la región abundan ejemplos, como la compleja experiencia mexicana, la de la propia Colombia e incluso, últimamente, la de Brasil, donde sus fuerzas armadas se utilizaron para combatir la comercialización de la droga en distintas “favelas”.

En consecuencia, puede hablarse de un rol moderno de las fuerzas armadas como parte de un compromiso ético y social que las aleje de viejos modelos de lucha de poder derivados de proyectos políticos de sesgo ideológico.

A la luz de lo expuesto, este moderno rol institucional, ético y social inserto en un concepto dinámico de soberanía hace inviable el camino corto del desmantelamiento de las fuerzas armadas. En buena medida, porque no hay un patrón medio que pueda ser aplicado a todos los Estados. Cada Estado tiene no sólo su historia y una particular relación de identidad nacional con rol de las fuerzas armadas, sino que también tiene variables nacionales intransferibles y distintas que están reñidas con la uniformidad metodológica en el tratamiento de los temas de defensa. Pero además, porque las fuerzas armadas y la política de defensa no pueden ser el brazo ejecutor de un Poder Ejecutivo que quiera avanzar sobre los pesos y contrapesos propios del principio de separación de poderes. Los conceptos de seguridad, identidad y soberanía nacionales no pueden ser manejados subjetivamente dándoles a las fuerzas armadas un rol ajustado a la voluntad de un gobernante o a la visión de una fuerza política que ejerza el poder. Y si esto no puede hacerse en el interior de cada Estado nacional, mucho menos es conveniente hacerlo a nivel regional.

En otras palabras, los problemas están por encima de la voluntad de los gobiernos y deben enfrentarse con políticas de Estado ajenas a conveniencias coyunturales, ya que la defensa, como se mencionó, se vincula a una

expresión moderna de la política exterior. Y si se carece de continuidad y sustentabilidad para su proyección, sólo se logrará acentuar las asimetrías existentes.

### **III. Las líneas de acción del Consejo Sudamericano de Defensa**

Las líneas de acción definidas por los organismos ofrecen normalmente una visión mucho más precisa de la naturaleza y propósitos de la institución que los objetivos declarados en los documentos constitutivos. En el caso del Consejo Sudamericano de Defensa, ya desde su propuesta inicial, el Ministro de Defensa de Brasil lo visualizó como un órgano consultivo sin funciones operativas, ajeno a la voluntad política de constituir fuerzas armadas colectivas.

#### **A. Políticas de defensa**

En esta área, las acciones incluyen la creación de una red de información sobre políticas de defensa (página web del Consejo); la realización de seminarios sobre modernización de los ministerios de Defensa y propuestas de medidas de confianza mutua; el intercambio de información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa (se avanza en una metodología común de medición de gastos militares); la definición de enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región; la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo de articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa (que comprendan: consolidación de la paz, confianza y cooperación; democracia, fuerzas armadas, seguridad y solidaridad; incremento de la cooperación hemisférica en relación con los desastres naturales); y el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz.

Es muy diferente que las políticas de defensa de cada país se analicen y se discutan colectivamente a que se elabore un sistema que se imponga sobre las políticas nacionales. Claramente, las actividades programadas colocan al Consejo en la primera alternativa.

## B. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz

En este ámbito, las acciones previstas son planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz tanto en el ámbito interno como multilateral; elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias e intercambiar experiencias en ese campo con el fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

## C. Formación y capacitación

Las acciones prevén elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas, así como la creación de una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos; proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes en materia de defensa; y constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED).

## D. Industria y tecnología

Finalmente, en este ámbito, las acciones previstas se concentran en el diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, para identificar capacidades y áreas de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación y transferencia de tecnología, así como también en la promoción de iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación para la defensa de la industria y la producción de los países miembro en el marco del Consejo.

En conclusión, como puede apreciarse a partir de las líneas de acción referidas, el perfil del Consejo Sudamericano de Defensa responde al de un organismo de cooperación “blanda”, que no contempla compromisos que obliguen a sus miembros a modificar normas, estrategias o políticas

nacionales. En su lugar, apunta fundamentalmente a un mejor conocimiento y relacionamiento entre los ministerios de Defensa y a mejorar las posibilidades de coordinación en materia de acciones humanitarias o del mantenimiento de la paz.

De ahí se deriva que su naturaleza es más consultiva que operativa, ya que un organismo basado en la cooperación no requiere una definición previa sobre la amenaza o el riesgo externo, pero debe servir para impulsar un diálogo político que pueda analizarlos. Eventualmente, puede actuar para incidir en la solución de los conflictos intrarregionales, pero no para intervenir en forma directa en ellos.

#### **IV. Una visión desde el Uruguay**

Las estrategias de defensa se formulan para resolver problemas existentes o hipótesis de conflicto en el marco de una visión amplia y moderna. La cooperación internacional en la materia se basa en eventuales hipótesis de conflicto que pueden cambiar con el tiempo, pero que en general están bien definidas. Históricamente, las alianzas político-militares surgieron de la identificación de un enemigo o amenaza común. Por ejemplo, la OTAN fue en su momento la respuesta al Pacto de Varsovia y actualmente mantiene un ojo en la Federación Rusa y el otro en el terrorismo internacional y sus derivados; las alianzas de los EEUU con Corea y Japón tienen su mira en Corea del Norte y, a más largo plazo, en China; los respaldos que tuvo EEUU para intervenir en Afganistán e Irak fueron una prueba de fidelidad para sus aliados, y hasta la reciente crisis en Egipto mostró respuestas variadas para privilegiar la estabilidad global y las eventuales repercusiones en aspectos económicos y sociales como el precio del petróleo y las olas de emigración hacia el continente europeo.

En ese mismo sentido, los acuerdos regionales tienen que ser compatibles con las estrategias nacionales de los países que participan. Por un lado, esto significa incluir el tratamiento de las situaciones que se consideran prioritarias en materia de defensa; por otro, coadyuvar a la neutralización o reducción de la potencialidad de conflictos entre los países participantes.

En ese contexto, un acuerdo sudamericano efectivo tendría que contemplar objetivos tales como:

## A. La acción conjunta para enfrentar las amenazas del terrorismo y el narcotráfico, regional o internacional

Este es, probablemente, el único objetivo realista que responde a un conflicto activo. Sin embargo, las posiciones de los países sudamericanos no son uniformes. En materia de narcotráfico, Bolivia defiende su producción de coca, mientras Perú y Colombia están empeñados en un combate frontal a la producción y el comercio. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay están preocupados por el tráfico local y el tránsito, mientras que otros no parecen poner mucho esfuerzo en el tema.

En materia de terrorismo, debemos unificar un criterio que identifique las acciones terroristas sin distinciones entre las organizaciones internacionales y algunos movimientos a nivel regional, como en el caso de las FARC. El terrorismo es un flagelo que aun cuando tenga una expresión interna proyecta su acción devastadora fuera de los Estados donde se desarrolla. Por lo tanto, una organización de defensa debería procurar compromisos más claros y efectivos en materia de combate al narcotráfico, al terrorismo internacional y a sus expresiones nacionales o locales.<sup>4</sup>

## B. El apoyo a la solución pacífica y equitativa de conflictos entre países de la región

Este debe ser un objetivo de la entidad regional de defensa y también de la Unasur, porque las soluciones no se imponen y siempre deben someterse a la opinión o resolución de órganos jurisdiccionales notoriamente imparciales.

En este campo es donde juega con mayor crudeza el principio de la asimetría, porque los resultados de los incumplimientos son distintos según sea la fuerza que pueda tener cada Estado. Por ejemplo, si se trata de un Estado pequeño, una decisión errónea puede ponerlo al borde de una crisis de identidad; pero si se trata de un Estado más grande, éste siempre tiene el recurso del incumplimiento y a veces el de la fuerza, aunque carezca de solidez jurídica para el apoyo de sus posiciones.

### **C. El respaldo a los gobiernos democráticos frente a amenazas internas o externas, dentro de determinados parámetros**

Este es un tema que quedó latente después del lamentable episodio vivido en Honduras. El apoyo a los gobiernos democráticos debe ser compatible con los principios de no intervención y autodeterminación de los Estados. No se trata de un tema de sencilla definición para muchos de los gobiernos de la región, en particular si se tienen en cuenta las distorsiones del sistema democrático que se observan en algunos países, donde los gobernantes buscan forzar los mecanismos institucionales para perpetuarse en el poder o promover reformas que tienen que ver con el respeto de los derechos humanos en su acepción más amplia y, en particular, con el doble rasero que se aplica según sea el grado de afinidad con el país involucrado.

### **D. La defensa de los recursos naturales y la integridad territorial frente a potencias extranjeras**

Los recursos naturales como objetivo militar son parte de una visión conflictiva del futuro referida a la disputa por la disposición de los recursos naturales: el agua, los combustibles, los alimentos y otros bienes imprescindibles. Aunque si bien estamos frente a un conflicto potencial a largo plazo, también es cierto que debe funcionar una comunidad de defensa efectiva y construida para reforzar una capacidad de disuasión o resistencia muy superior a la actual.

### **E. El desarrollo de una industria regional de defensa**

La idea de un desarrollo industrial en el sector de la defensa presenta dificultades en materia de disponibilidad tecnológica y diferencias muy grandes entre las infraestructuras industriales de los países.

Ahora bien, el Consejo Sudamericano de Defensa debe funcionar en el área de la cooperación, ya que una organización efectiva en el área de defensa requiere consensos en torno a diversos puntos. En primer lugar, relativos a una agenda que defina los temas prioritarios para los países miem-

bros; y en segundo lugar, a la necesidad de lograr un sistema equilibrado de toma de decisiones que excluya la imposición de resoluciones contra la voluntad de cada Estado.

Adicionalmente, una organización de cooperación en el área de defensa debe reconocer la necesidad de un equilibrio en el poderío militar, de forma de evitar convertirse en un instrumento funcional a los intereses de Estado. Debe tenerse en cuenta que las condiciones de equilibrio cambian con el tiempo y, particularmente, por la influencia de los temas globales vinculados a la seguridad internacional y por la propia acción de determinados gobiernos que impulsan en esta área protagonismos puntuales.

En estos aspectos, algunos equilibrios están contruidos alrededor de conflictos históricos actuales (Chile/Perú, Colombia/Venezuela + Ecuador) y otros comienzan a construirse a partir de una presencia más dinámica de Brasil y de los países del Pacífico, que neutralizan cualquier intento de supremacía de alguno de los países miembros.

La competencia por un liderazgo continental, explícita en algunos casos (Venezuela) o implícita en otros (Brasil), puede permitir un juego de pesos y contrapesos que canalice adecuadamente el sistema de cooperación de defensa en la región.

Finalmente, para alcanzar el objetivo mencionado, es preciso insistir en que un órgano de cooperación en el área de defensa requerirá una sólida base institucional, tanto en materia política y técnica como en especial para el diseño de un eventual mecanismo de disolución de controversias.

En consecuencia, la cooperación está en la esencia de estos organismos y no puede confundirse ni derivar en un esquema de integración que limite la política de defensa de algunos países o que sea funcional a los intereses asimétricos existentes en la región. No se trata de diseñar políticas de defensa con sentido belicista, sino de adaptar a la modernidad tratados internacionales y normas nacionales a una política armamentista que no tenga como objetivo central un criterio defensivo en términos militares.

Por lo tanto, política exterior y política de defensa van de la mano y la cooperación que ellas requieren pasa por establecer un mecanismo de solución de controversias que vaya al rescate del principio de la seguridad jurídica; ésta es la garantía más indiscutida que disponen los Estados miembros de una organización para encarar sus asimetrías a través de un relacionamiento intergubernamental.

## V. La cuestión de la industria de defensa

La industria de defensa es un instrumento que brinda a los países capacidad para sostener un conflicto y autonomía de las decisiones de otras naciones sobre el suministro de armamento y equipos.

En algunos países ocupa un lugar importante en el sector industrial y en las naciones en que adquirió autonomía se constituyó en motor de desarrollo de tecnologías que tienen efectos o aplicación en múltiples sectores productivos orientados al mercado doméstico y la exportación. Sin embargo, esto se produjo únicamente en las grandes potencias involucradas en conflictos bélicos (EEUU, URSS/Rusia, UK, Francia, Alemania), en países que asumieron riesgos o conflictos en condiciones de aislamiento relativo y disponían de infraestructura industrial y de conocimiento o de la capacidad para crearla (Suecia, Israel y en alguna medida Sudáfrica y España) y en países que aprovecharon las oportunidades de participación en organizaciones multilaterales de defensa (Holanda, Italia, Checoslovaquia).

Por su parte, China –históricamente dependiente de la industria soviética– adquirió tecnología occidental y tiene desarrollo propio, aunque todavía siga siendo tributaria de las tecnologías importadas en elementos críticos de los sistemas de defensa. En esa línea, India se dedicó con éxito variado a combinar tecnologías occidentales y soviéticas, con escaso desarrollo de tecnologías propias.

Existe otro nivel de industria de defensa en el cual los países sudamericanos no tienen autonomía tecnológica en aspectos críticos, aunque estarían en condiciones de producir algunos elementos, como armas ligeras, artillería, misiles tácticos, vehículos, naves o aeronaves. La OTAN practicó una política de distribución industrial que facilitó la consolidación o el desarrollo de los sectores automotriz, naval, aeronáutico, comunicaciones y electrónica, en sus países miembros. Un instrumento importante de esta política fueron las compensaciones industriales por la adquisición de equipamiento norteamericano o británico. Algo similar sucedió en el Pacto de Varsovia, con la industria naval de Polonia y la RDA y la aeronáutica de Checoslovaquia.

Sin embargo, en el ámbito latinoamericano no existe ningún país que haya alcanzado una moderna autonomía tecnológica en los llamados elementos críticos, ya que de todos modos, aun teniendo la voluntad política, no tendría el volumen de recursos necesario para alcanzarla.

Como la historia puede recoger, en América del Sur, alrededor de 1950, Argentina tenía las bases para desarrollar industrias de defensa, incluso naval y aeronáutica (en 1950 Fabricaciones Militares había construido un prototipo de avión de combate con prestaciones equivalentes o superiores al F-86 de los EEUU,<sup>5</sup> que estaba recién empezando a ser producido en serie. Los vaivenes políticos de esa década y la falta de recursos determinaron que éste y otros proyectos fueran abandonados). No hubo una evolución de esa capacidad y el equipamiento terrestre, aéreo y naval está estancado desde la década del 80. Brasil desarrolló una industria aeronáutica comercialmente exitosa basada en diseños propios, pero dependiente tecnológicamente en aviónica, sistemas de armas y motores. Eso es válido para los modelos militares: el avión de entrenamiento Tucano (fue además fabricado por Shorts para la RAF)<sup>6</sup> y el avión ligero de ataque AMX, producido en conjunto con Italia. El panorama no es diferente en la industria naval y en la de vehículos de uso militar.<sup>7</sup> Chile mostró cierta capacidad para producir vehículos blindados y un avión de entrenamiento, pero Perú y Colombia se concentraron en armamento ligero y en la capacidad de mantenimiento de equipamiento importado, mientras que Venezuela marcó recientemente esta tendencia al adquirir equipamiento ruso.

En resumen, puede afirmarse que el equipamiento militar sudamericano, especialmente en aviación y equipo pesado, tiene un grado importante de obsolescencia. En general se trata de materiales de la década del 80 o anteriores y las adquisiciones incluyen una proporción alta de material usado. Combinando esto con las limitaciones para el desarrollo de tecnologías críticas, podemos especular sobre un perfil realista para la industria de defensa regional:

- Mantenimiento de equipos, producción de partes y piezas de reposición y de munición de armas ligeras y artillería y similares.
- “*Upgrade-update*” de equipamiento existente (con elementos mayoritariamente importados).<sup>8</sup>
- Producción de armas ligeras.
- Producción de vehículos y otros equipamientos que no tengan diferencias sustanciales entre los requerimientos de uso civil y militar.
- Producción, si las cantidades lo justifican, de vehículos y aeronaves bajo licencia y montaje de sistemas de armas, navegación, comunicaciones mayoritariamente importados. Los negocios planteados

## Estrategias y mecanismos de defensa regionales

61

entre Brasil y Francia siguen este modelo: parte se importa y parte se fabrica bajo licencia (es una modalidad del sistema de compensaciones industriales).

Las posibilidades de desarrollar este perfil y de, a mediano y largo plazo, incursionar en la asimilación de tecnologías y desarrollo de sistemas propios, están limitadas por la demanda de los países y la capacidad de asignación de recursos investigación y desarrollo en el área de defensa.

Los presupuestos de defensa constituyen la principal limitación al desarrollo de una industria de defensa actualizada y eficiente; del mismo modo que la infraestructura industrial también es un limitante en equipos que se producen individualmente o en series muy cortas (por ejemplo buques). No obstante, la consolidación de la demanda podría generar oportunidades industriales en algún tipo de equipos, especialmente si se combina con posibilidades de exportación, pero exigiría una distribución equilibrada de costos y beneficios,<sup>9</sup> que es algo históricamente difícil de alcanzar en la región.

Por otra parte, la integración de las industrias de defensa es un tema económico y político. Desde el punto de vista económico, puede ser beneficioso si se da un equilibrio en beneficios y costos de los participantes y se incluye el desarrollo tecnológico o al menos una vía rápida de acceso a tecnologías ajenas. Desde el punto de vista político, el mercado obvio para una industria regional de defensa es la propia región (el mercado global está saturado de oferta); y desarrollar ese mercado supone que los países invertirán en sistemas de defensa propios, con la inyección de cuantiosos recursos que limitarán su posibilidad de reorientarlos a impostergables políticas sociales en la corrección de inequidades que hacen de la región la más desigual del planeta.

En todo caso, Brasil sería el beneficiario natural de la consolidación de esta demanda regional. El razonamiento brasileño podría ser: "Si va a haber un rearme en varios países de la región, por qué no ser los proveedores". Esto puede ser útil para todos si las decisiones sobre equipamiento son razonables (dimensionado a los recursos disponibles y al uso previsible) y se negocia adecuadamente. Otra cosa sería promover un rearme de los países de la región para sustentar una industria regional de defensa, basado en hipótesis de conflicto débiles y remotas.

El Consejo Sudamericano de Defensa debe justificar su existencia con un sentido práctico, ya que no alcanza con precisar las hipótesis de con-

flicto que puedan plantearse en la región. Una política de defensa debe fortalecer institucionalmente el rol de las fuerzas armadas y no se agota exclusivamente en los recursos orientados a su equipamiento.

En conclusión, esta nueva expresión institucional debe separarse de los tiempos e intereses de cada Estado en particular y rechazar todo intento de liderazgo basado exclusivamente en una carrera armamentista o en posiciones políticas que comprometan su eficiencia por perseguir objetivos ajenos a esta nueva visión institucional y a los nuevos roles que deben desempeñar las fuerzas armadas tanto en el ámbito nacional como regional.

### Notas

1. En realidad, la Federación Rusa no tiene posibilidad de realizar operaciones militares convencionales a larga distancia e incluso el mantenimiento de equipos modernos como los Su-30 es problemático. Las prioridades estratégicas de la Federación Rusa están en sus fronteras y en el control de las repúblicas separatistas. Las posibilidades de compra de equipos y de cooperación técnica entre Francia y Brasil, a nivel de lo que ha trascendido, tampoco estarían creando un desbalance muy notorio dentro de la región.
2. La adquisición por parte de Venezuela de 24 aviones Su-30 de fabricación rusa la puso a la cabeza de la región en ese rubro. El Su-30 es superior a los Mirage 2000 de Brasil, los F-16 de Chile y Mig-29 de Perú. Los proyectos de equipamiento brasileños, salvo en materia de submarinos (no por el nuclear, sino por los convencionales), no apuntan a materiales actualizados sino a creación de imagen. La prioridad de Brasil sería una red de seguridad de fronteras, especialmente en la zona amazónica.
3. De hecho, todos los conflictos bélicos se produjeron dentro del continente, con la única excepción de la guerra de las Malvinas, y en este caso el conflicto fue iniciado por una acción militar argentina.
4. Esto no parece una prioridad del Consejo Sudamericano de Defensa.
5. Era el denominado Pulqui II, diseñado por un equipo en el que participó el Ing. Kurt Tank, uno de los diseñadores aeronáuticos más prestigiosos del III Reich.
6. El Tucano de Shorts tiene mejoras importantes sobre el producido originalmente en Brasil.
7. Recientemente, Brasil adquirió tanques Leopard 1, modelo alemán de la década del 60 considerado obsoleto por la OTAN.

## Estrategias y mecanismos de defensa regionales

63

8. Por ejemplo: cambio de motores, renovación de sistemas de armas de vehículos, aviones o buques, sistemas de navegación o comunicaciones y análogos.
9. Hay experiencias exitosas de asociaciones para producción de equipamiento militar. La acumulación de demanda de algunos países europeos permitió la formación de consorcios para la producción de varios aviones de combate (Jaguar, Alphajet, Tornado, Typhoon) y de transporte (Noratlas, Transall). Fuera de las europeas, también hay experiencias exitosas. El avión de transporte CN-235, producido por un consorcio entre CASA de España y Nurtanio de Indonesia, basado en la demanda de los dos países, tuvo un éxito considerable en la exportación.

## RESUMEN

Se examinan las condiciones políticas de Sudamérica, las hipótesis de conflicto que enfrenta y la situación de su industria de defensa, analizando cuál sería el sentido político y militar de una entidad regional dedicada a cuestiones de defensa. Se analizan las principales líneas de acción asumidas por el Consejo Sudamericano de Defensa, para concluir que se trata de un organismo de cooperación "blanda", de naturaleza más consultiva que operativa, que no incluye compromisos que obliguen a sus miembros a modificar normas, estrategias o políticas nacionales. Esta actual versión liviana es funcional a un ejercicio del liderazgo del mismo tenor. Se examinan, como objetivos futuros, el apoyo a la solución pacífica y equitativa de conflictos internos en la región, el respaldo a gobiernos democráticos, la defensa de recursos naturales y la integridad territorial frente a potencias extranjeras y el desarrollo de una industria regional de defensa.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011