
LA SEGURIDAD REGIONAL: ¿HACIA UNA COOPERACIÓN REFORZADA? [∞]

MLADEN YOPO HERRERA*

RESUMEN

La creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) el 23 de mayo de 2008 y, en particular, del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) en diciembre de 2008 (puesto en marcha en marzo del 2009 con la Declaración de Santiago), revela una transición entre sistemas en el escenario de la defensa y la seguridad regional. En medio de experiencias frustradas (y frustrantes), de vacíos e incertidumbres (diferencias) en estas esferas, de múltiples procesos de integración con expresiones propias en los ámbitos de la seguridad y/o la defensa, agendas regionales compartidas que dan cuenta de realidades complejas, dinámicas y cambiantes (difíciles de controlar), el sistema regional e interamericano de seguridad y defensa se encuentra transitando hacia un tipo de organización flexible que combina algunos componentes de seguridad colectiva (tipo TIAR) con otros elementos y mecanismo de carácter más cooperativo (incluyendo el sentido de cooperación reforzada). Ahí están, por ejemplo, las Medidas de Confianza Mutua adoptadas en la UNASUR en referencia al intercambio de información sobre sistemas de defensa, efectivos, armas y equipos, y que van más allá de los conceptos desarrollados en el ámbito hemisférico al acercarse a las medidas impulsadas en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). A pesar de lo prometedor que ha significado esta tendencia de buscar fórmulas cooperativas y flexibles para enfrentar las amenazas y desafíos en la perspectiva de consolidar una arquitectura de paz y seguridad regional, los resultados finales no siempre han sido los esperados.

* Periodista, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile y candidato al Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Leiden, Holanda. Ex Director Escuela de Periodismo, Universidad Andrés Bello, ex Director Escuela de Ciencias Políticas, Universidad ARCIS, ex Director de Estudios Comisión Sudamericana de Paz, ex investigador del Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL-Fundación Ford) y Asesor de gobierno de los ministerios de Relaciones Exteriores, Secretaría General de Gobierno y Servicio Nacional de la Mujer. Actualmente se desempeña como Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. myopo@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 050710
Fecha de aceptación: 241110

Palabras clave: *Defensa, seguridad colectiva, seguridad cooperativa, seguridad cooperativa reforzada, seguridad multidimensional, integración y agenda compartida, arquitectura flexible, OEA, UNASUR, Consejo Sudamericano de Defensa, Honduras.*

ABSTRACT

REGIONAL SECURITY: TOWARDS A REINFORCED COOPERATION?

The creation of the South American Nations Union (UNASUR) the 23rd of May, 2008, and particularly the South American Defense Council in December 2008, reveals a transition between systems in the scenario of defense and regional security. In the mid of frustrating experiences, vacuums and uncertainty in those spheres of a myriad of integration processes with their own expressions in the areas of security and defense, shared regional agendas, that inform of dynamics and complex realities, the inter american and regional security and defense system is migrating to a kind of flexible organization, that combines some elements of collective security (TIAR) with other mechanisms and elements oriented towards cooperation (including the figure of reinforced cooperation). There you can see, for example, the Mutual Confidence Measures, adopted at UNASUR, regarding the interchange of information about defense systems, manpower, weapons and equipment, that go beyond of the concepts developed in the hemisphere, getting closer to the measures fostered under the frame of the European Security and Cooperation Organization (OSCE). In spite of the promising meaning of the trend to find cooperative and flexible ways to face threats and the challenges under the perspective to consolidate a regional peace and security architecture, the results have never been the same as expected.

Key words: *Defense, collective security, reinforced cooperative security, multidimensional security, integration and shared agenda, flexible architecture, OEA, UNASUR, South American Defense Council, Honduras.*

INTRODUCCIÓN

En la primera década del siglo XXI, América del Sur y la región latinoamericana en general enfrentan un escenario de defensa y seguridad complejo, dinámico y cambiante: de transición entre sistemas. Las instituciones del sistema regional e

interamericano de seguridad y defensa se encuentran transitando hacia un sistema flexible de organización que combina algunos componentes de seguridad colectiva (tipo TIAR) con otros elementos y mecanismo de carácter más cooperativo, y diseñados con diferentes alcances y propósitos, como el Consejo Suramericano de Defensa.

Esto ha significado, entre otros aspectos, un cierto abandono de la visión Estado Céntrica propia del realismo (sentido absoluto y perpetuo de soberanía) hacia un enfoque más compatible con el derecho internacional (se es soberano y súbdito por voluntad propia) y, por consiguiente, de respuestas menos militaristas y más cooperativas de parte de los Estados y sus Fuerzas Armadas.

La actual política de seguridad regional, entonces, se orienta a reducir la incertidumbre (sobre todo la permeabilidad de las fronteras que imponen las nuevas amenazas) en un escenario internacional abierto (en cambio) y a garantizar características centrales de una arquitectura de paz y seguridad (zonas de paz), anticipando respuestas preventivas en lo posible (o cooperativas) a las eventuales situaciones de crisis que puedan cuestionar los intereses permanentes, las capacidades nacionales, el orden interno, los valores democráticos o la identidad jurídico-institucional de sus Estados.

A pesar de estos esfuerzos y de la voluntad transformadora que hay detrás de ellos, sin embargo, los resultados han sido de dulce y agraz. Así, mientras se logra detener una escalada y apaciguar los ánimos en el conflicto Colombia-Ecuador-Venezuela, el caso de Honduras representa un enorme retroceso en la convivencia democrática regional, en contraposición, por cierto, al desempeño y resultado positivo logrado en la crisis ecuatoriana.

ANTECEDENTE Y DESARROLLO

Lo primero que hay que decir al respecto, es que una propuesta de defensa regional constituye una vieja aspiración que se remonta al tiempo de la independencia. Ahí están, por ejemplo, la propuesta en 1810 del chileno don Juan Egaña Risco de un “Plan de Defensa General de toda América” liderado por Estados Unidos en caso, decía, de “la más ligera intención de ataque o sedición originada en Europa (Griffiths, 2009: 105) o el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, en particular el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, el que establecía en su artículo 2º la modalidad de “*defensa mutua contra todo intento de dominación extranjera...*”. Estos procesos fracasan por la falta de visión y voluntad política de los liderazgos regionales, además de la precariedad de las capacidades de los

nacientes Estados Naciones (de institucionalidad, recursos, infraestructura) y de la dificultad en la concordancia de la delimitación fronteriza a partir de la existencia de documentación contradictoria proveniente del período colonial y su expresión en el *uti possidetis iure* americano y/o intereses expansionistas, entre otros.

Estas dificultades explican porqué el primer antecedente de un sistema de defensa continental materializado recién lo encontramos en la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz de 1936 en Argentina. El interés, voluntad y participación activa de Estados Unidos (por primera vez) permitió sentar las nonatas bases de una arquitectura defensiva continental con la Convención para la Mantención, Preservación y Reestablecimiento de la Paz, en la que preponderaba la cooperación pacífica ante una amenaza al continente. A esta Convención le siguió en 1938, en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos (Perú), la Declaración de Lima, donde se establece el apoyo mutuo directo o indirecto ante un ataque externo.

El sistema de seguridad y defensa regional y hemisférico que primó hasta la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa en el 2009, además de expresiones menores subregionales, tuvo tres claves principales:

- La existencia de una amenaza externa real al estar anclado, primero, a la amenaza de las potencias coloniales; luego a la amenaza del Eje durante la Segunda Guerra Mundial; y, por último, al surgimiento de la Guerra Fría como el nuevo gran conflicto mundial;
- En este contexto de confrontación global, se hipotecó lo regional por lo hemisférico, siendo Estados Unidos el actor hegemónico y promotor indiscutido de las iniciativas de defensa y seguridad;
- Se conformó el sistema a partir de cuatro instrumentos principales: la Junta Interamericana de Defensa (JID) de 1942; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947; la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948; y, el Pacto de Bogotá de 1948.

DESCONFIANZAS Y FRACASOS

Este sistema de seguridad y defensa hemisférico, que condicionó la escena subregional suramericana por varias décadas, se vio erosionado (interpelado) por una serie de hechos, los que, junto a otras variables, han servido de causa para la conformación de una nueva mirada desde América Latina (especialmente desde el

espacio suramericano) que boga por terminar o al menos limitar la satelización de la región en torno a Estados Unidos en los ámbitos militares y políticos.

Estos procesos se refieren, primero, a una desconfianza histórica frente a Estados Unidos. No hay que olvidar que el siglo XX estuvo plagado de acciones unilaterales e intervenciones de Washington (en especial en Centroamérica y el Caribe) orientadas a mediatizar los procesos políticos de la región, establecer mecanismos de control de los respectivos gobiernos e incluso tutelar los procesos de cohesión intrarregional. Esta conducta, que terminó distorsionando la solidaridad y los equilibrios supuestos que hay detrás de la Doctrina Monroe (Monroe, 1823),¹ se reflejó con claridad y tempranamente, por ejemplo, en las 18 intervenciones que se registraron entre 1900 y 1930 en estas subregiones o en el mensaje del Presidente Theodoro Roosevelt al Congreso el 6 de diciembre de 1904, donde subraya que las naciones que se comportan bien y en orden y pagan sus obligaciones no tienen nada que temer. Pero las que muestran *“un mal crónico, o una impotencia que resulta en el deterioro general de los lazos de una sociedad civilizada, puede... requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental, la adhesión de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a Estados Unidos, aun sea renuientemente, al ejercicio del poder de policía internacional en casos flagrantes de tal mal crónico o impotencia”* (Sánchez).

En segundo lugar, resalta el hecho de que si bien los principales instrumentos del sistema fueron relativamente eficientes para ordenar y sumar a los países de la región en la disputa estratégica (Este-Oeste) con la ex Unión Soviética, los mismos se mostraron ineficaces e incoherentes frente a conflictos y dilemas que tenían como actores prioritarios a otras potencias globales, al propio Estados Unidos o eran de índole esencialmente subregional. Aquí destacan fracasos o limitaciones en tres frentes:

- Otras amenazas externas. Ahí está el caso de la Guerra de Las Malvinas donde Estados Unidos privilegia su alianza estratégica con Gran Bretaña-OTAN en medio de la disputa global y, por lo mismo, fracasa la defensa mutua planteada en el Tratado de Río o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca - TIAR/1947;

1 La Doctrina Monroe, sintetizada en la frase “América para los americanos”, fue elaborada por uno de los padres fundadores de EE.UU., John Quincy Adams, y atribuida a James Monroe en el año 1823. Esta doctrina estaba dirigida principalmente a las potencias europeas con la intención de señalarles que Estados Unidos no tolerarían ninguna interferencia o intromisión de las potencias europeas en América.

- Disputas intrahemisféricas. En la Crisis de América Central, Granada o Panamá, por ejemplo, el interventor era uno propio y más importante firmante del sistema, EE.UU., y por lo mismo se va a contrasensus del Pacto de Bogotá y la obligación que imponía de solucionar los conflictos por medios pacíficos; y,
- Los conflictos subregionales. En las últimas décadas estos han tenido un tratamiento principal a partir de la propia subregión. La estabilización de Bolivia 2008² o la distensión en la crisis Ecuador-Colombia-Venezuela, por ejemplo, se debió en parte a la llamada diplomacia presidencial sudamericana y al Grupo de Río.

Pablo Celis graficó bien esto, al sostener que el escenario continental está marcado por intensas críticas a la Organización de Estados Americanos (OEA), la práctica inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos y una creciente inclinación a la subregionalización de los esquemas de seguridad, tendencia que se expresaría en una diversidad de instrumentos de cooperación y de acuerdos de establecimientos de zonas de paz (Celis, 2007).

Fomentó aún más la interpelación del sistema la impronta neoconservadora que impuso la política exterior de EE.UU. del ex Presidente Bush,³ especialmente después del 11 del septiembre de 2001. La Guerra contra el Terrorismo, la “IV Guerra Mundial” en palabras de Elliott Cohen (Lev, 2003), con el discurso sobre el Estado de la Nación de 2002 donde se definió el famoso “eje del mal,” el National Security Strategy del 2002 y, sobre todo, la invasión de Irak, reanimaron las predisposiciones negativas frente a Washington al profundizar las aprehensiones y miedos en la región en medio de una consolidación de gobiernos de corte más de centro izquierda. La idea de un mundo enfrentado entre el bien y el mal, donde EE.UU. como poder dominante debía brindar liderazgo moral, difundiendo la libertad y las ideas democráticas (una suerte de mundialismo por el origen trotskista de algunos neoconservadores) y aplicar la fuerza en caso necesario, hicieron temer acciones

2 Precisamente, *El País* (España) del 15/09/2008 tituló “Lula toma las riendas de la crisis boliviana” al convertirse en mediador durante la cumbre extraordinaria de UNASUR en Santiago de Chile. De acuerdo a este medio, Lula, además de advertir a Washington y Caracas sobre la gravedad de la situación, le expresó a la oposición boliviana que Morales había triunfado en el reciente plebiscito, que podían manifestarse, “*pero no es posible aceptar prácticas violentas*”.

3 Entre los 22 países que se rehusaron a firmar el tratado de American Servicemembers Protection Act del 2002, por ejemplo, once eran latinoamericanos (Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Saint Vincent, Trinidad y Uruguay) y el cese de la cooperación los hizo mirar hacia otras latitudes.

militaristas unilaterales a partir del anclaje de conceptos como “guerra preventiva”⁴ y “cambio de régimen”.⁵

Mónica Hirst describe bien estos resquemores al decir que *“no cabe duda de que EE.UU. se mostró públicamente molesto en las vísperas de la guerra contra Irak cuando apenas siete países –Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana– adhirieron a la coalición ‘of the willing’. Además de las negativas de México y Chile, en su condición de miembros temporarios del Consejo de Seguridad de la ONU, a votar una resolución de apoyo a una opción bélica contra Irak, la gran mayoría de los gobiernos de la región mantuvieron posturas críticas (a partir de) tres motivaciones: la antiintervencionista siempre presente en las políticas exteriores de la región; la defensa de la autoridad de las instituciones internacionales como instrumento de legitimación y fuente de legalidad –conviene recordar que de las 27 firmas que promulgaron la Carta del Atlántico en 1943 para la creación del Sistema de Naciones Unidas, 23 fueron latinoamericanas–; y la postura crítica de la opinión pública de estos países al uso de la fuerza contra Irak”* (Hirst, 2003).

Dieron verosimilitud a estas aprensiones, las acusaciones de células terroristas durmientes de Al Queda en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (algunos diarios reprodujeron la información o simplemente las acusaron de ser autoras de los atentados a la embajada de Israel en 1992 y de la AMIA en 1994 en Argentina); la calificación de Estados Fallidos a procesos de reinstitucionalización de algunos países como Bolivia o Ecuador; hasta la existencia de movimientos insurreccionales nacionales como las FARC y/o de esencia inestabilizadoras como la delincuencia y el narcotráfico (la pax mafiosa con sus caos y desorden). Estos factores hicieron temer una nueva intromisión estadounidense en la región, particularmente con el Plan Colombia (potenciado con las nuevas bases militares)⁶

4 La guerra preventiva es aquella acción armada que se emprende con el objetivo de repeler una amenaza que se percibe como inminente, o bien para ganar una ventaja estratégica en un conflicto inminente. Aunque algunos la anclan al concepto de autodefensa, su legitimidad es objeto de intensa discusión, sobre todo por la dificultad de ponerse de acuerdo acerca de si la amenaza es real y, caso de serlo, de si se trata de un peligro inminente que justifique el ataque, o bien se utiliza como pretexto para atacar primero. El Presidente George W. Bush la asimiló a la potencial amenaza de “Estados delincuentes” con armas de destrucción masiva.

5 Se refiere a acciones de fuerza y/o de desestabilización que provocarían un cambio de régimen político.

6 El nuevo pacto entre Bogotá y Washington establece la destinación de recursos para la construcción de la base Palanquero (Cundinamarca) y otras que se establecerán en Malambo, Apiay, Larandia y Tolemaida (se habló de hasta siete bases). El acuerdo le da a EE.UU. la posibilidad de tener un máximo de 800 soldados y 600 contratistas, a la vez de permitir que barcos de guerra visiten Colombia con más frecuencia. Este a su vez otorga la venta preferencial de armamentos y aviones a Colombia. Algunos mandatarios como Evo Morales denostaron el acuerdo y trataron al mandatario colombiano Álvaro Uribe de traidor, mientras el Presidente Chávez declaró sentirse amenazado y que va a revisar las relaciones con Colombia.

tras el desalojo de la base de Manta en Ecuador)⁷ y la reactivación de la IV Flota bajo el mando del contralmirante (Seal) Joseph Kernan después de 58 años de inactividad. Precisamente las declaraciones del comandante de la Marina de Brasil, Julio Moura Neto, de que su país no aceptará ninguna intervención naval estadounidense en aguas brasileñas bajo ninguna hipótesis, son una clara confirmación de estas desconfianzas y aprehensiones.

Si bien los objetivos declarados por el Pentágono para la reactivación de la IV Flota son *“interactuar y entrenar a otras armadas, luchar contra tráfico ilícito, colaborar con ayuda humanitaria y en casos de desastres naturales, y mantener las vías económicas de comunicación por mar libres y abiertas”* (Clarín, 2008), en variados círculos de la región se dijo que *“ninguna potencia mundial toma una decisión importante si no hay detrás un gran motivo”* (Clarín, 2008). Y entre los motivos que más se mencionaron fueron que las reservas de agua dulce, los alimentos y los recursos energéticos (que nuestra región tiene en abundancia) se posicionan como un valor e interés estratégico para EE.UU. También hubo otras lecturas, como la existencia de figuras que les complicaban como Hugo Chávez o países como Brasil con un proyecto de liderazgo que no se opone frontalmente a EE.UU. pero que le quita poder en el escenario regional. Otros fueron más lejos, como la investigadora mexicana Ana Esther Ceceña, quien concluyó que EE.UU. piensa todo el continente como una gran isla, como una fortaleza en la que se puede aislar y desde allí luchar, en caso de que otra potencia le dispute su superioridad en el planeta (Clarín, 2008).

MIRANDO MÁS CERCA Y MÁS LEJOS

Durante estos últimos años, y a pesar de que se hayan forjado instrumentos y/o marcos interesantes en el ámbito de la seguridad y la defensa a nivel hemisférico (ahí están, por ejemplo, las declaraciones de la OEA de Santiago de 1995 y San Salvador de 1998) y se haya mantenido la cooperación en defensa con EE.UU. (esta se ha revalorizado principalmente a través de la cooperación operativa), la falta de mayordomía de EE.UU. como única superpotencia en un contexto de fragmentación de poder, la baja prioridad otorgada a la región en su estrategia global⁸ (además

7 EE.UU. tiene convenios similares con Aruba, Trinidad y Tobago y otras islas del Caribe. El Mostrador.cl, del 14 de agosto de 2009.

8 De acuerdo a Joseph Tulchin algunos decisores estadounidenses la consideran como una región no amenazante a pesar de que gran parte de la agenda de seguridad pasa por ella (narcotráfico, guerrilla y grupos delictuales armados, inmigraciones, etc.), otros no quieren abrir nuevos frentes en contexto complicado para EE.UU. como Irak y Afganistán o simplemente son reticentes al riesgo. En “La Política y los Intereses de Seguridad de Estados Unidos en América Latina”, charla dada en la Fundación Friederich Ebert en Chile, el 10 de mayo de 2010.

de no ser importante tampoco es una amenaza), el escaso diálogo político y, por lo mismo, la distancia registrada entre ambos actores en cuanto a intereses y objetivos de seguridad,⁹ dieron paso a que la región mirara hacia otros lados y reactivara y/o diera inicio a varios acuerdos de cooperación en defensa con otros actores intra y extrarregionales.

En el plano global, por ejemplo, resaltan la reactivación en el 2008 del acuerdo entre Colombia y Francia que databa de 1996 o la millonaria compra de armamento de Brasil a Francia por cerca de US\$ 12 mil millones.¹⁰ También está el renovado retorno de Rusia a la región con sus acuerdos con Cuba,¹¹ Argentina y Venezuela, o la “dilatada” venta de helicópteros a Chile por US\$ 80 millones, etc.¹² Otros actores son las potencias emergentes como China, la que solidificó su presencia en el Canal de Panamá, inició tratativas para acuerdos militares-tecnológicos con países como Brasil, Cuba y Venezuela, y ha incentivado un flujo importante de militares latinoamericanos a sus academias militares;¹³ la India, que le ha vendido helicópteros a Ecuador y países sin historia en la región como Irán, el que firmó en el 2009 nuevos acuerdos con Venezuela (estos países tienen cooperación en defensa por alrededor de cinco años)¹⁴ y con Bolivia (estos vínculos vienen desarrollándose con fuerza desde el 2007).

9 Estas diferencias se hicieron patente en la Cumbre de las Américas del 2003, donde EE.UU. propuso el terrorismo como tema central de seguridad continental, mientras Canadá y los países latinoamericanos destacaron la pobreza y la exclusión.

10 Esta incluye 50 helicópteros Cougar EC-725, 36 aviones Rafale, 4 submarinos Scorpene y un submarino nuclear. Francia por su lado compraría 12 aviones de carga KC390 de Embrear.

11 Dmitri Medvédev anunció a fines del 2008 la renovación definitiva de las relaciones con la isla y en enero de 2009, junto con la flota que atracó en La Habana, el vicepresidente Igor Sechin calificó la relación de “socios estratégicos”.

12 De acuerdo al Instituto de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (SIPRI), las ventas de armamento de Rusia a América Latina se incrementaron en un 900% en el quinquenio 2004-2008, política que es reafirmada en un reciente documento del Ministerio de Asuntos Exteriores donde se enfatiza en relación a América Latina el deseo de participar en el desarrollo nuclear y equipamiento militar.

13 China no solo se ha convertido en el principal socio comercial y en un fuerte inversor (entre otros, por ejemplo, el 2009 el Banco de Desarrollo de China concedió préstamos por US\$ 10 mil millones a Petrobrás y el 2010 China firmó un convenio para invertir US\$ 16 mil millones en prospección de petróleo en Venezuela) de varios países latinoamericanos, sino que se ha convertido en un exportador importante de armas a la región como lo demuestra la compra de 18 aviones K-8 por parte de Venezuela en el 2009, la posible venta de tanque chinos a Perú o el ingreso ilegal de ciento de miles de armas por el puerto de Buenaventura-Colombia.

14 Junto a las antiguas lógicas y ecuaciones, hoy hay nuevos actores que se perfilan en el escenario mundial, nuevas prioridades de seguridad y nuevas dinámicas que mueven la política global. A diferencia del pasado, vivimos en una época de transformaciones radicales donde se enfrentan sistemas de creencias y valores que se amalgaman y/o desplazan la lógica tradicional de confrontación de bloques geográficos o de Estados Naciones. Los liderazgos globales típicos de la Guerra Fría hoy se han dispersado y aunque EE.UU. es indiscutiblemente la única superpotencia global sobreviviente, su falta de mayordomía unido a un proceso de cambios en las condiciones y correlaciones de poder está abriendo espacios para nuevos liderazgos (el poder se ha empezado a fragmentar).

Las diferencias y los espacios abandonados en las relaciones de la región con EE.UU., también ha llevado a los países sudamericanos a replantearse el tema de la seguridad y la defensa dentro de un proceso político-institucional propio y privilegiar preferentemente los espacios subregionales (Tulchin, 2009), por cuanto es aquí, especialmente desde el retorno a la democracia y en un contexto de baja conflictividad (el último informe del Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI destaca a América Latina como la zona de menor conflictividad en el mundo), donde se producen fuertes dinámicas de convergencia de intereses y objetivos en lo relativo al terreno estratégico, la reinserción internacional y los sistemas políticos, incluyendo en estas coincidencias la seguridad y la defensa (Armerding), a pesar de la particularidades que refleja cada país.

Marcela Donadio planteó hace unos años, en esta dirección, que las políticas de enfrentamiento cruzado, las competencias por el liderazgo militar y los problemas limítrofes, han sido desplazados por tendencias crecientes en los países del Cono Sur (y ahora en toda Sudamérica) a considerar que la cooperación constituye la mejor opción para construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión (Donadio, 2000).

Francisco Rojas y Marcos Robledo compartieron esta línea de pensamiento, cuando expresaron (en referencia al MERCOSUR) que *“los países que participan en el proceso de desarrollo del régimen subregional de integración han ingresado en una etapa de cambio estratégico que, a pesar de las divergencias que persisten, origina una clara tendencia hacia el desarrollo de regímenes cooperativos de seguridad y defensa, siendo esperable que al no visualizarse modelos alternativos, la cooperatividad se consolide y profundice”* (Robledo & Rojas, 2002).

En la región han existido innumerables esfuerzos integradores¹⁵ de mayor o menor visibilidad, extensión y duración, además de los procesos de cooperación y concertación que los han acompañado, en especial desde la segunda mitad del siglo XX. Estas iniciativas han tenido como componentes principales la manifiesta voluntad política, un marco solidario y una proyección sin límites. Entre estas iniciativas, por ejemplo, figuran apuestas más globales como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y UNA-

15 Entendemos por integración latinoamericana o unidad latinoamericana, todas aquellas interacciones tendientes a la consolidación de espacios comunes de los países de América Latina. Estas interacciones pueden ser físicas y/o simbólicas en los ámbitos de las esferas políticas, sociales, económicas, culturales, religiosas, lingüísticas, ideológicas, geográficas, la defensa y la seguridad, etc.

SUR (oficializada el 23 de mayo de 2008 en Brasilia); organismos subregionales como el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones - CAN), AEC (Asociación de Estados del Caribe), CARICOM (Comunidad del Caribe), SICA (Sistema de Integración Centroamericano), Mercosur (Mercado Común del Sur), OCTA (Tratado Amazónico), ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América), etc; hasta cientos de iniciativas bilaterales del ámbito privado y público, por nombrar algunas.

Parte de estos esfuerzos (en particular los de los espacios subregionales), a la vez, han tenido una expresión en el ámbito de la seguridad. Así, por ejemplo, encontramos que la CAN fomenta una Zona de Paz Andina; el CARICOM el multilateralismo, el control de armas pequeñas y la lucha antiterrorismo; la OCTA promueve medidas de confianza mutua y de cooperación; el SICA, además de la consagración democrática, también despliega medidas de confianza; el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde si bien la preocupación fundamental está centrada en la pacificación y consolidación democrática, se plantea un nuevo modelo de seguridad regional a partir de Esquipulas I y II; la Conferencia de las FF.AA. Centroamericanas (CFAC) y su propuesta de desarrollo e integración militar; la AEC promueve acuerdos de cooperación; el MERCOSUR y su plan general de cooperación recíproca para la seguridad regional, en particular la XIV Cumbre Presidencial de Ushuaia, donde se declara al bloque como Zona de Paz; etc. Las declaraciones del Presidente Evo Morales de incluir a las FF.AA. y otros actores sociales en el ALBA con la sentencia de que *“Ya llegó la hora de desligarnos del Comando Sur”*, reafirman esta tendencia (*El Mercurio*, 2009).

Estos avances acumulados (aunque a veces imperceptibles) durante las últimas dos décadas, han consolidando en las élites y la ciudadanía latinoamericanos la percepción y el convencimiento de que la democracia y la cooperación fortalecen la paz y la seguridad regional, además de la necesidad de estructurar formas de actuación multilaterales para satisfacer las necesidades cada vez más complejas del interés nacional ante una cierta incapacidad del Estado para hacer frente a las nuevas amenazas de la naturaleza, aquellas de carácter transnacional, evitar intervencionismos o que la región se convierta en un mero apéndice de otros bloques económico-políticos, sea Estados Unidos, la Unión Europea o el aún por definir Asia Pacífico con la República Popular China a la cabeza como potencia mundial emergente, con las consecuencias que ello tiene (Yopo, 2010). América Latina ha formulado el deseo de ser un actor mundial, quiere tener voz y no ser considerado solo un ghetto estratégico, un relator anecdótico con muy limitada influencia en los temas de fondo.

EL IMPACTO DE NUEVAS AGENDAS

La denominada “agenda de seguridad hemisférica” claramente cambió con el fin de la Guerra Fría y la consolidación del proceso de globalización. Estos hechos coincidieron a nivel regional con las transiciones a la democracia en la mayoría del territorio latinoamericano, con la solución de varios conflictos fronterizos tradicionales a través de la diplomacia civil (especialmente presidencial) y la construcción de confianzas recíprocas, y la redefinición de prioridades en el marco de necesidades propias de un mundo en desarrollo (tercer mundo para otros).

La noción de la seguridad militar “frente al comunismo” con su doctrina seguridad nacional, entonces, se redimensiona dando paso a conceptos más amplios como son la seguridad humana, seguridad democrática y la seguridad multidimensional,¹⁶ todos factores que hacen traspasar la defensa y la seguridad de su dimensión territorial-fronteriza hacia un espacio de carácter más complejo, dinámico y global. Aquí, entre muchas iniciativas como el Acta de Helsinki de 1975 y sus diez principios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), destacan dos agendas particularmente relevantes para la región:

- El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que cuestiona la estrechez del concepto de seguridad al privilegiarse la protección del territorio y de los intereses nacionales en desmedro de la vida y desarrollo humano (MacGregor, 2002: 21).¹⁷ Aquí, además de incentivar una visión complementaria entre la seguridad humana y la estatal, se proponen siete nuevas esferas de amenaza que afectan los intereses básicos de los países: la económica en referencia al empleo e ingresos básicos; la alimentaria a partir de la necesidad de contar con acceso físico y económico a los alimentos; la salud en relación a las enfermedades parasitarias e infecciosas en los países pobres y accidentes y cáncer en los más desarrollados; la ambiental por la degradación del medio; la personal por la violencia en el seno del Estado o en los conflictos interestatales; la comunidad en relación a la relevancia de la socialización y el derecho

16 En esto, por ejemplo, destaca la iniciativa de secretario de Defensa William Perry quien convoca en Williamsburg-EE.UU. en 1995 a la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, donde se reafirman valores como la preservación de la democracia, adhesión al derecho internacional, subordinación de las FF.AA. y policiales al poder civil, seguridad multidimensional, cooperación e intercambio de información para enfrentar las amenazas. La octava reunión se realizó el 2008 en Branff-Canadá.

17 Señala que “*En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es la preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas*”.

a una identidad cultural; y, la política en vista de la consagración de los derechos humanos fundamentales. Este cuadro de enfoque integrado se complementa con una concepción globalizadora (la seguridad de las personas en todo el mundo está interrelacionada) y la responsabilidad de proteger que releva el informe del 2001 (responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir) incluso empleando la fuerza como “*ultima ratio*”. En la esencia de este concepto y en el marco del capítulo séptimo de la Carta de Naciones Unidas, por ejemplo, se ancla el envío de tropas chilenas a Haití en el 2004.

- La Conferencia especial sobre Seguridad de la OEA en México 2003¹⁸ y que da origen a la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, establece una naturaleza multidimensional al asumir que junto a las amenazas tradicionales, existen un conjunto de amenazas emergentes. Entre ellas, distingue las duras (terrorismo, delincuencia organizada transnacional, las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas), las de origen social (migraciones masivas, exclusión y extrema pobreza), las de origen étnico-nacional-religioso (guerras intra-estatales, las persecuciones y matanzas de grupos minoritarios), de la naturaleza y la salud (desastres de origen natural o por causa humana, deterioro del medioambiente, enfermedades como el VIH/SIDA), del crimen organizado como la trata de personas, de la información y las comunicaciones (ataques cibernéticos), del transporte y almacenamiento de productos peligrosos (derrames nucleares, químicos y biológicos), tráfico de armas de destrucción masiva (Fontana, 1997). Es decir, un conjunto heterogéneo de amenazas que, si bien no inciden directa y/o inmediatamente en la soberanía ni en el territorio de un Estado específico, constituyen un riesgo a la integridad moral y física de sus instituciones y habitantes afectando posteriormente los intereses primarios de los países.

Esta agendas si bien no terminan con el nacionalismo como una importante fuente de cohesión dentro de las sociedades (en especial de las FF.AA.), lo mediatizan al no poder este responder adecuadamente a las amenazas emergentes.

18 Esta ampliación ya tuvo expresiones en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD) en 1986, la Comisión de Seguridad Hemisférica de 1995 creada para formular recomendaciones para la seguridad, el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) en 1999, la declaración de Bridgetown de 2002 y, posteriormente, en la Declaración de Nueva León donde se reitera la naturaleza diversa de las amenazas, y la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional el 2005.

¿UNASUR COMO NUEVA ARQUITECTURA?

El nacimiento y esencia de la propia Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una condicionante esencial de las características y alcances del Consejo Sudamericano de Defensa (y de los consejos de Salud, Estructura y Planeamiento y el de Lucha en Contra del Narcotráfico), por cuanto le da origen y le sirve como matriz.

Lo primero que hay que destacar de UNASUR, es que, a diferencia del pasado, esta instancia de integración refleja una fuerte voluntad política de los gobiernos que la conforman por afianzar espacios comunes al tener que sortear una serie de límites, problemas concretos, resquemores y suspicacias en su nacimiento. Por ejemplo, entre otros, se tuvo que sortear aspectos negativos como el rechazo de algunos a darle la venia al interés del Presidente Lula de mostrar a Brasil como líder de la región ante la comunidad internacional; un nombre y una ecuación considerada controvertida al ser relacionada a la figura del Presidente Chávez; problemas concretos como el conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela por las FARC, los reclamos marítimos de Perú a Chile, el tema de las papeleras que dividió a Uruguay y Argentina, los reclamos de los socios menores del MERCOSUR a Brasil (y en menor medida Argentina) por el precio eléctrico (Paraguay) o del gas y las posteriores nacionalizaciones (Bolivia), etc.

Facilitó este nacimiento, en segundo lugar, el cambio geopolítico que se ha producido en la región en los últimos años con el asentamiento masivo de gobiernos y/o agendas de centroizquierda, cambio que, unido a una fuerte y positiva diplomacia presidencial, ha actuado como promotor para el establecimiento de prioridades compartidas, así como de voluntad para forjar caminos conjuntos para enfrentarlas (especialmente a través de la diplomacia presidencial).

Un tercer dato no menor, fue el realismo con que se formuló el proyecto de UNASUR (rasgo que empieza a ser importante en la mayoría de las relaciones regionales) al privilegiarse conceptos como flexibilidad, gradualidad, consenso, reconocimiento de la existencia de asimetrías (y problemas), avances concretos, etc. Esta modalidad que se aleja de la lírica integracionista de los sesentas, facilitó enormemente la confluencia de las voluntades y de las dinámicas diversas de los países, y representa una conducta aprendida de la diversidad integracionistas regional y particularmente desde el tiempo de la crisis de América Central donde destacaron la experiencia y estilo del Grupo de Contadora y de Apoyo y hoy de su organismo descendiente, el Grupo de Río, con su modalidad de concertación y cooperación política y de diplomacia presidencial directa.

Un cuarto aspecto importante en la consagración de UNASUR, se relaciona a la necesidad objetiva de empoderamiento-resguardo¹⁹ compartido de los países de la región ante los problemas, desafíos y oportunidades que ofrece el actual escenario internacional de esencia globalizadora, donde incluso a las potencias regionales emergentes de carácter mundial como Brasil les cuesta consagrar sus objetivos e intereses y necesitan sumar fuerzas en pro de ellos.

A pesar de que el limitado conflicto armado bilateral entre Colombia y Ecuador-Venezuela sirvió para reponer la urgencia de nuevos mecanismos de seguridad regional, más relevante resultó para UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencial para consolidar y articular una nueva ecuación de este espacio geográfico en el concierto internacional. Si bien Brasil ya participa en las grandes ligas por decirlo de alguna forma (Grupo de los 20, en el BRIC con Rusia, India y China), los brasileños saben que parte relevante del éxito de su proyecto global de ganar prestigio e influencia mundial,²⁰ entre otros para sentarse en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente y/o elegir al Presidente Lula como sucesor del secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, está ligado a su capacidad de consolidar su papel como potencia regional imprescindible (es decir, capaz de asegurar la paz a la vez de alinear a la región) y ello pasa por la confirmación de espacios de integración como UNASUR y su Consejo de Defensa. Esto, por ejemplo, explicaría que el canciller brasileño, Celso Amorin, se abrió a discutir una vieja aspiración paraguaya de vender su excedente de energía de Itaipú a otros clientes a precio de mercado (Digital, 2009). Incluso, y más allá de las diferencias y suspicacias, el propio Washington espera que Brasil empiece a jugar un rol relevante a nivel regional para tener una sola contraparte en defensa con quien entenderse y vaciar costos del liderazgo en ella, a la vez de contar con un socio en iniciativas más globales como terminar con el programa nuclear iraní.

19 El potencial de la organización UNASUR se encuentra en sus casi 400 millones de habitantes, en su condición de cuarta economía del mundo con su PIB de 2.886.780 millones de dólares, en su cualidad de ser una de las mayores reservas de agua dulce del planeta (27% del total), de ser el primer productor y exportador de alimentos del mundo, en sus reservas de petróleo y gas para los próximos 100 años, en una biodiversidad sorprendente con sus 17 millones de kilómetros cuadrados y ocho millones de kilómetros cuadrados de superficie forestal, en su ubicación entre los dos más importantes océanos del mundo y en su condición de espacio de cultura que alberga encuentros de múltiples cosmovisiones. En el ámbito defensa, además de una nada despreciable plataforma tecnológica, contaría con un total de alrededor de 1.056.000 hombres en armas y más de 42.674 millones de dólares de presupuesto (Fuentes: European Defense Agency, CIA World Factbook, SIPRI Yearbooks de acuerdo cifras del 2005 al 2007).

20 Ejemplo de ello, además de realizar el Mundial de Fútbol 2014 y las Olimpiadas 2016, es el acuerdo entre Brasil, Turquía e Irán para enriquecer uranio de este último para uso médico (*El Mercurio* del 18/05/2010). Este, además de abrir un poco más la industria nuclear iraní a la verificación y de bajar relativamente las tensiones, pone a Brasil en la condición de interlocutor estratégico.

No menor tampoco resultó en el impulso de la proactividad brasileña para la concreción de UNASUR y de su Consejo de Defensa, la propuesta del Presidente Hugo Chávez de crear la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) en el 2003, en un intento (permanente) por disputar el liderazgo regional a la vez de avanzar en un modelo de defensa colectiva.

Por último, UNASUR también representa una continuidad de los procesos y principios integracionistas ya presentes en la región. En lo próximo ahí están las declaraciones del Cuzco de 2004 (que da nacimiento a la fracasada Comunidad Sudamericana de Naciones), la de Brasilia de 2005, la de Cochabamba de 2006 y la de Margarita de 2007.

Aparte de las megatareas básicas de institucionalización y financiamiento, en una lógica de proceso sin límites, UNASUR se fijó la meta de ir sentando las bases para el desarrollo de objetivos tan diversos como construir una identidad y una ciudadanía sudamericana, pasando por fortalecer y consagrar políticas que tiendan hacia la igualdad y la inclusión, hasta ratificar el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, todo esto en la ruta del fortalecimiento del diálogo político y el reforzamiento de la integración.

Además de las metas fijadas, para darle solidez y persistencia, UNASUR deberá lidiar con ciertas asimetrías económicas y políticas entre los 12 miembros; deberá fortalecer la participación ciudadana creando canales de interacción efectiva, transparente y plurales entre los diferentes actores sociales de este espacio ampliado; y, a partir del quinto año, hacer crecer el espacio geopolítico hacia el resto de los países de América Latina y el Caribe para transformarla en una entidad hemisférica con valor estratégico en lo político, económico, cultural y militar. Para la ex Presidenta Bachelet, como lo reconoció en la 63ª Asamblea General de la ONU, UNASUR probó una cierta eficacia en la crisis boliviana además de “*ser un instrumento poderoso de integración*” (Chile, 2008).

LO ANDADO EN LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

Más allá de la dinámica que ha adquirido en el último tiempo la llamada diplomacia militar en sus distintas expresiones y las buenas evaluaciones cosechadas, existen innumerables esfuerzos tanto hemisféricos como regionales por normar y limitar el desarrollo militar, promover medidas de confianza y fomentar líneas de cooperación. Ahí están en el ámbito de la limitación, por nombrar algunos instrumentos, la Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945, el Tratado de Tlatelolco de 1967, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico

Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados (CIFTA) presentada por México en la X Cumbre del Grupo de Río en Bolivia 1996, la Convención de Ottawa de 1997 sobre minas antipersonales, etc.

En cuanto a medidas de confianza mutua destaca en el marco de la OEA la Primera (Chile 1995) y Segunda (El Salvador 1998) Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), donde no solo se impulsan medidas para fomentar la confianza, el diálogo y el intercambio en materias relacionadas con la seguridad hemisférica, sino que se establece la premisa que para tener un régimen efectivo de seguridad internacional todos los países deben someterse a reglas universales, iguales y vinculantes. Interesantes ejemplos resultan también en esta línea, la dinámica concreta que han adquirido estas nociones en las relaciones argentino-chilena con los libros de la defensa, las reuniones 2 más 2, el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), las reuniones interconsulta entre Estados Mayores del nivel Defensa-Conjunto y Altos Mandos, las reuniones Estados Mayores, y la colaboración nuclear entre dos países que fueron rivales (enemigos) en los siglos pasados, como Argentina y Brasil con la Agencia Binacional de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

En lo referido a programas industriales, basta señalar el caso del avión de entrenamiento y ataque Embraer EMB-314 "Super Tucano" de la empresa brasileña del mismo nombre y que, poco a poco, se ha convertido en una plataforma estándar en la zona operando ya en Chile, Colombia y Ecuador, además de Brasil; el proyecto Gaucho entre Brasil y Argentina para la fabricación de un vehículo blindado o el desarrollo entre ambos países de un satélite conjunto, entre otros.

También están las experiencias de las operaciones conjuntas, entre otras, como el primer Ejército de Operaciones de Ayuda en caso de Desastres del Comité de Comandantes del Ejército de Países del MERCOSUR y Asociados (CCEPMA), donde participaron en ejercicios en Ecuador en el 2007 efectivos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. También está la compañía binacional de ingenieros General San Martín entre Perú y Argentina, la Patrulla Naval Antártica Combinada entre Chile y Argentina y que funciona en base al Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvataje Marítimo de 1979, y, quizás, en una versión inédita y más avanzada, la Fuerza Conjunta binacional chileno-argentina "Cruz del Sur" para ser puesta a disposición de la ONU para operaciones de paz.

A esta dinámica cooperativa, se suman innumerables esfuerzos en encuentros, reconocimientos, formación y perfeccionamiento en materias de defensa y seguridad, y que han redundado en predisposiciones positivas en las distintas ins-

tituciones militares de la región. Ahí está, por ejemplo, el diálogo del Comité de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR y Asociados creado en el 2006.

EL CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA

UNASUR es, entonces, un intento de dotar a la región de una arquitectura institucional que le confiera una voz más fuerte y articulada en el contexto global (un quinto interlocutor mundial) de modo de reducir las amenazas y consagrar los intereses regionales-nacionales. La región entiende, en este sentido, que la globalización no es un fenómeno natural sino que es esencialmente político, económico, social y cultural y, por lo mismo, puede ser moldeado a través de la acción política conjunta de las naciones.

Sudamérica, en este sentido, está dispuesta a asumir responsabilidades en la conformación del escenario internacional de modo de dotar de gobernanza a la globalización y ayudar a consagrar los llamados bienes públicos universales (derechos humanos, protección ambiental, paz y seguridad, etc.) objetivos que constituyen el principal desafío a solventar por el conjunto de la sociedad internacional democrática y progresista. Para ello se ha fijado como norte la edificación de un orden mundial más justo, más democrático, más libre, incluyente y transparente, donde todas las naciones se rijan por reglas claras e igualmente válidas. Darle gobernanza a la globalización (y con ello afianzar los bienes públicos universales) significa politizar el proceso de mundialización, de modo de sustraerlo de las connotaciones que enfatizan únicamente su significación e implicancias para los mercados y la economía global, ignorando otras dimensiones tanto o más importantes, como la vida de las propias personas.

El multilateralismo regional se transforma, en este escenario, en un compromiso y una meta estratégica. Más aún asumiendo las ideas-fuerza que la seguridad mundial es más que nunca una tarea colectiva y que la existencia de amenazas provenientes de fuentes históricas y de aquellas nuevas ligadas a las llamadas “guerras asimétricas” requieren de respuesta cooperativas entre las naciones. En dicho predicamento, UNASUR propone el establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) junto a otros consejos, el que está llamado a constituirse en un organismo de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa y seguridad (Griffiths, 2009: 115).

Es interesante destacar que los objetivos generales declarados del CSD son: a) consolidar a América del Sur como zona de paz, b) construir una identidad sudamericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y na-

cionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe; y, c) generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa.

Asimismo, los objetivos específicos que se explicitaron, son: a) el análisis y debate de los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa; b) promover el intercambio de información y análisis, a nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que puedan amenazar un ambiente de paz; c) organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa; d) proporcionar la construcción de visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y el Caribe; e) fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países; f) promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; g) fomentar el intercambio de la formación y capacitación militar, además de promover la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa; h) estimular y apoyar acciones humanitarias; i) compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; j) intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas; y, k) promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa (Griffiths, 2009).

QUÉ ES EL CONSEJO

En palabras del ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, el Consejo de Defensa es la “... *articulación de una nueva visión de defensa de 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 injerencia en asuntos internos*” (Martínez, 2009). Otros dicen que llenará un espacio en materia de defensa suramericana (y también latinoamericana), puesto que no se ha creado ninguna organización regional dedicada esencialmente a la seguridad y la defensa y no es un área de cooperación efectiva a pesar de que formalmente la región se ha constituido como zona de paz y hay innumerables esfuerzos fragmentados dedicados a estas materias.

El Consejo es, entonces, una instancia eminentemente política con la diferencia que se sentarán ministros de Defensa junto a diplomáticos para tratar una agenda enfocada a la Seguridad y Defensa. Es decir, una organización que permitirá identificar problemas comunes y continentales para buscar soluciones e incrementar y fomentar la confianza, la transparencia y la integración en cuestiones de defensa. El ministro Jobim aclara calificándola como “*un colegio o un foro en el marco de UNASUR que servirá para discutir (...) la integración*”. (El País, 2008).

También fue creado con el propósito de superar (homogenizar) las diversas connotaciones que se dan en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional existentes en la región. Aunque no hay que olvidar que el organismo es esencialmente de defensa, en muchos Estados sudamericanos el ámbito de la defensa aborda clara y nítidamente aspectos de seguridad. Más aún, la complejidad de los fenómenos contemporáneos ha generado un área gris donde convergen los temas de seguridad y de defensa y por lo mismo demanda una vinculación más estrecha.

Otro proceso esperado es una modernización en aquellas FF.AA. sudamericanas menos dinámicas a partir de los procesos que se desarrollen. Al igual que lo ocurrido con la entrada de España en la OTAN donde se alejaron definitivamente los fantasmas golpistas, se considera que una organización subregional profesional y moderna servirá para incentivar la profesionalización de los estamentos militares, desideologizándolos y subordinándolos al poder político, fenómeno propio de la democracia. Esto concluirá mejorando el prestigio y la reinserción de las FF.AA. en la sociedad a la vez de fortalecer la propia democracia y la capacidad defensiva de los países.

La subsistencia de temas que pueden generar conflictos tradicionales en la región, por otro lado, también la ancla como instancia de mediación legítima en estas, ayudando a superar las desconfianzas entre los Estados que conforman la organización a través del desarrollo de medidas de confianza mutua y la cooperación como la promoción de los libros de la defensa, homologación de metodología para medir el gasto militar o actividades conjuntas.

También servirá para identificar cuáles serán los papeles y actividades sobre los que se puedan consolidar esfuerzos cooperativos concretos como operaciones de paz, operaciones humanitarias y ante las catástrofes naturales, además de intercambiar personal para formación militar.

Fomentará la ampliación del mercado regional de la industria de defensa, impulsará los desarrollos tecnológicos y la mejora de infraestructuras, factores todos que, entre otros, redundará positivamente en homologaciones, confianzas y reducción de costos (y yo diría el gasto militar en general) como lo declaró en Santiago de Chile en marzo de 2009, el almirante David Moreno, Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. de Colombia.²¹

21 En "Colombia cree que la cooperación militar puede reducir los costos en defensa", http://www.soitu.es/soitu/2009/03/09/info/1236624592_599892.html

Por último, tenderá a mejorar la seguridad de fronteras entre los doce países y sobre todo en la región del Amazona, un espacio difícil de controlar. Se plantea trabajar a través de tres grandes directrices regionales: la Amazónica, la Andina y la cuenca del Río de la Plata, y una conexión estratégica con el Caribe al haberse asegurado la participación de Guyana y Surinam.

QUÉ NO ES POR EL MOMENTO

Según lo declarado en público por el ministro de Defensa brasileño en diversas ruedas de prensa, el Consejo de Defensa Suramericano *“no será una alianza militar clásica o un ejército sudamericano contra alguien”* (Jobim). Precisamente, el amplio acuerdo de cooperación en defensa suscrito en abril de 2010 entre Brasil y Estados Unidos, es una clara demostración de que el Consejo de Defensa Suramericano va en otra dirección.²² Es decir, no se parecerá a la OTAN o lo que está intentando establecer la Unión Europea en el marco de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) y el nuevo Tratado de Lisboa. La razón fundamental es que no existirá el famoso “artículo 5” de la OTAN ni una cláusula de seguridad mutua pues, para ello, se requiere una confluencia mayor de intereses y políticas y esto es aún prematuro en el caso de los países sudamericanos. Esto, sin embargo, podría ser relativizado a partir de grados no menores de identidad y agendas compartidas, el valor de la solidaridad presente en la integración y las relaciones regionales y en experiencias aunque menores de trabajo conjunto. El propio ministro Jobim dejó abierta esta puerta en su visita a Venezuela en abril de 2008, al complementar la “no pretensión operacional” con la frase *“pero sí la posibilidad de integración en entrenamiento y el concepto integral de Defensa”* (Jobim).

También, por el momento, el CSD no tiene ninguna capacidad operativa y no se pretende constituir ningún tipo de sistema de mando y control conjunto al estilo de lo que ya tienen la OTAN y la UE. Ello, a pesar de que en el marco de los acuerdos firmados por el Presidente Lula y la Presidenta Fernández (la mayoría en materias de defensa) en el 2009, el ministro Jobim y su par Nilda Garré dialogaron sobre la idea de diseñar una Fuerzas Armadas sudamericanas para proteger recur-

22 Este, además de estar sintonizado con UNASUR al contener una cláusula que asegura el respeto a los principios de integridad, inviolabilidad territorial y no intervención en los asuntos internos, se dirige a facilitar la compra y venta de armamento, fomentar la cooperación en el desarrollo de tecnología de defensa, la realización de ejercicios militares conjuntos y el intercambio de estudiantes e instructores. El secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates dijo al respecto: *“Creo que la cooperación de defensa entre Estados Unidos y Brasil establece un ejemplo importante, una alianza que ofrece un modelo transparente y positivo para todo el continente”*. En www.infolatam.com del 12/04/2010.

regionales estratégicos.²³ Serviría de modelo para estos desarrollos mayores, además del trabajo en OPAZ y en catástrofes, por ejemplo, la paradigmática e inédita experiencia bilateral como la Fuerza Cruz del Sur entre Argentina y Chile, con mando y control conjunto.

Hasta que no haya una definición propiamente tal en relación a la defensa y seguridad, la lucha en contra de amenazas regionales como el narcotráfico, el crimen organizado o el tráfico de armas, entre otras, se limitará al campo de las acciones de cooperación interagencial. Tampoco se ha planteado realizar ejercicios militares conjuntos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano, más allá de los que se encuentren contemplados en tratados de cooperación multilateral o bilateral.

Remarcando las interrogantes, en todo caso, podemos decir que la consolidación de estas interacciones que genera el CSD puede abrir la puerta a lo que en Europa se denominan “*cooperaciones reforzadas sin sus limitaciones*”,²⁴ es decir, acuerdos bilaterales o multilaterales de sus miembros que estén dispuestos a avanzar más rápidamente en alguna de las dimensiones o en relación con acciones concretas que transiten hacia y/o incorporen sentidos de una seguridad colectiva, por ejemplo, para mantener soberanía sobre recursos naturales vitales como el agua, la biodiversidad, los alimentos, los recursos energéticos o la propia democracia.

LA REPROBACIÓN FRENTE AL CASO DE HONDURAS

A pesar de esta nueva arquitectura (UNASUR-CDS), de las agendas compartidas entre los gobiernos de la región, de la simple voluntad mostrada por los liderazgos regionales o del buen manejo en el caso del conflicto ecuatoriano-colombiano (1 de marzo de 2008), el “test case” de Honduras mostró con claridad las debilidades y vacíos que aún tiene la seguridad regional y hemisférica.

23 “Defensa: Argentina y Brasil abren era de cooperación militar”. <http://ipsnoticias.net>

24 La cooperación reforzada es un concepto desarrollado en la Unión Europea y permite una cooperación más estrecha entre los países que deseen profundizar una construcción común, respetando el marco institucional de la UE. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar en ritmos y objetivos, pero no más allá de las competencias previstas por los tratados. Además, una cooperación reforzada solo puede iniciarse en caso de que los objetivos no pueden alcanzarse, en un plazo razonable y mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los tratados. El Tratado de la UE (título VII) establece que en principio debe participar un mínimo de ocho Estados, aunque puede incorporarse cualquier Estado y no debe haber discriminación entre los participantes y el resto. En la actualidad, un Estado miembro ya no puede impedir que se establezca una cooperación reforzada y esta se puede dar en ámbitos tan diversos como la política exterior y la seguridad común (PESC), excepto en cuestiones militares y en política de defensa. En http://europa.eu/scadplus/glossary/enhanced_cooperation_es.htm

El arresto y posterior deportación del Presidente Zelaya a Costa Rica a fines de junio de 2009, no solo puso de manifiesto las debilidades que aún padecen muchas de las democracias latinoamericanas, sino que develó la fragilidad de los sistemas de seguridad en el hemisferio y sus instrumentos frente a conflictos y dilemas de esencia doméstica compleja, en especial la Carta Democrática Interamericana, a la vez de demostrar la diversidad de intereses que guían y limitan los esfuerzos de seguridad cooperativa y colectiva en la región, incluyendo el propio Consejo Suramericano de Defensa.

Desde la elección de Dionisio de Herrera (autor del acta de independencia centroamericana) como primer jefe de Estado electo en 1824, Honduras ha padecido de una profunda fragilidad societal e institucional que ha impedido la evolución y consolidación de un sistema democrático. Entre los factores que han influido en esta realidad, destacan las invasiones de Estados Unidos (1907-1931) y el pacto militar firmado en 1954 que lo transformó en base de operaciones (de ahí salen esfuerzos y/o apoyos en el golpe a Jacobo Arbenz en Guatemala, Bahía Cochinos en Cuba o ayuda a los Contras en Nicaragua, etc.). También está la enorme influencia de compañías extranjeras de esencia mercantil (léase las bananeras como la United Fruit Company y hoy las más de 300 maquiladoras). Se une a esto el relevante papel militar expresado en golpes de Estado o intentos y el de la existencia de una pequeña pero dominante oligarquía que ha privilegiado beneficios familiares por encima de los nacionales y que se ha reflejado en la lucha bipartidista entre conservadores (hoy partido nacional) y liberales. Completan este crítico panorama, una pobreza cercana al 70% y una enorme desigualdad (el decil más rico se apropia del 45% del PIB mientras el más pobre llega al 4%) que ha facilitado la delincuencia y la corrupción. En este contexto, los gobiernos electos poco han podido y/o querido hacer por la gobernanza democrática en este país centroamericano.

Esta fragilidad histórica se reforzó con dos debilidades estratégicas del gobierno del ex Presidente Zelaya y que terminaron complicando su margen de acción para realizar las tareas y transformaciones que contemplaba su programa. La primera se debe a la falta de un apoyo mayoritario, al obtener y ganar con un 45% de los votos pero solo a tres puntos del nacionalista Porfirio Lobo Sosa. La segunda se relaciona a la conflictividad que acompaña al Partido Liberal de Honduras (PLH), la colectividad del Presidente Zelaya. Este es un partido asociado a ideas de centroderecha, pero con facciones ligadas íntimamente a los poderes fácticos, lo que lo ha envuelto en fuertes pugnas internas. No es extraño, entonces, que su partido le diera la espalda y llamara a no votar en la consulta y/o que, negando el sentido golpista, haya apoyado el nombramiento de Micheletti (un correligionario del Presidente Zelaya).

En este contexto se desata la polémica y la crisis a partir de dos temas, más allá de que el problema de fondo haya sido la posibilidad de una transformación sistémica (de las relaciones de poder). El primero se ligó al temor de la oposición y del propio PLH a la perpetuación en el poder del Presidente Zelaya luego de que propusiera la consulta no vinculante que permitiera reformar la Constitución y buscar la reelección. El mandatario alegó que pretendía una “democracia participativa” y “no solo representativa”. Sin embargo, desde su partido el jefe de la Comisión de Campaña del Consejo Central Ejecutivo, Marlon Lara, acusó “un anhelo de continuismo” a partir de una consulta “amañada”.²⁵ En general, tanto la derecha hondureña como regional ven en este tipo de propuestas el peligro de transitar hacia el modelo cubano de partido único (hoy homologado en la estrategia del Presidente Chávez).

No menor pecado ya había resultado para la derecha, en segundo lugar, el anuncio hecho el 2008 de ingreso a la Alianza Bolivariana (ALBA) sin un respaldo mayoritario. Esta cercanía con el Presidente Chávez y con la Nicaragua del Presidente Ortega, sirvieron de contexto para darle verosimilitud al paradigma chavista como objetivo central tras la propuesta de consulta del Presidente Zelaya, por cierto sin ponderar los “beneficios” del ingreso al ALBA (entre otros petróleo subsidiado).

La oligarquía (incluyendo la Iglesia) se sintió traicionada cuando uno de los suyos fue “virando” hacia la izquierda y, como poderes fácticos, decidieron actuar sin vacilación y con una respuesta no correlativa a los cuestionamientos políticos y legales que se le pudiesen hacer al ex Presidente Zelaya. Así, no solo se promulgó una ley “express” a pocos días de la consulta (el 24 de junio), que impedía la realización de referendos y plebiscitos 180 días antes y después de las elecciones generales (noviembre de 2009), sino que usaron esta ley para crear un conflicto entre el Ejecutivo con los otros poderes del Estado.²⁶ En una profecía autocumplida, el Parlamento, basándose en un informe de una comisión legislativa que estableció que se violó la legalidad y en una falsa carta de renuncia, aprueba la destitución del Presidente Zelaya y nombra a Roberto Micheletti “por el tiempo que falte” del mandato (27 de enero de 2010), mientras el Presidente Zelaya era secuestrado por fuerzas militares y puesto en la frontera con Costa Rica sin procedimientos legales (acusación formal, derecho a defensa, etc.) propios de los estados de derecho.

25 En “Honduras: Partido de Zelaya también pidió no votar en el plebiscito”, www.cooperativa.cl del 27 de junio de 2009.

26 Ver, Cronología de la Crisis Hondureña en BBC Mundo/América Latina, actualización del 10 de diciembre de 2010.

Durante la Guerra Fría era clásico en la región que los militares derrocaran a los presidentes, detentaran el poder e impusieran las normas de convivencia. El golpe en Honduras, sin embargo, fue distinto: es un golpe apoyado en una supuesta legalidad a partir de la pugna entre los poderes del Estado, donde los militares terminaron aceptando los argumentos de los otros dos poderes sobre la inconstitucionalidad del referéndum. Sin embargo, el problema de fondo se expresó en que se expulsa al Presidente por no acatar las leyes mediante la comisión de delitos. Aclaratorio de esto resulta lo expresado por el principal asesor jurídico del ejército, coronel Herberth Bayardo Inostroza, quien señaló que: *“Cometimos un delito al sacar a Zelaya, pero había que hacerlo”*.²⁷ El Código Penal hondureño señala en su artículo 323 que *“Quien ofendiera al Presidente de la República en su integridad corporal o su libertad será penado con ocho a doce años de reclusión”*. Por lo mismo, y más allá de que fuese una “charada”, los mandos militares acusados de expatriar al Presidente Zelaya fueron sometidos a proceso, aunque el actual mandatario, Porfirio Lobo, abogó por una amnistía general desde el principio y el Congreso defendió a Roberto Micheletti (uno de los suyos) otorgándole inmunidad al designarlo en un cargo que no existe, diputado vitalicio (esta idea fue planteada por el empresario Adolfo Facussé acusado de ser uno de los promotores del golpe).

Cruzaba esta disputa política una fuerte presencia del crimen organizado. Nydia Egremy, en un reportaje publicado en la revista electrónica Contralínea, “Crimen organizado estaría detrás del golpe a Zelaya”, relata que *“el lucro que se obtiene por la venta de drogas, el tráfico de personas y armas, así como el robo de bienes hicieron de Honduras un eje fundamental de la delincuencia organizada transnacional, que el gobierno de Manuel Zelaya intentó contener a pesar de la rotunda oposición del Congreso Nacional, que encabezó el golpista Roberto Micheletti”*. Denuncia en este reportaje, a través de distintas fuentes, que las instituciones del Estado (parlamentos, jueces, policías, FF.AA., etc.) están infiltradas por el crimen organizado.²⁸ Esta realidad ha sido ratificada por el embajador de Estados Unidos en Honduras, Hugo Llorens, quien, al firmar un convenio de cooperación con el gobierno de Lobo para apoyar actividades comunitarias de prevención, dijo: *“Escúchenme bien: Yo diría que las organizaciones de crimen organizado y los cárteles de drogas tienen a Honduras como un blanco en su estrategia de romper la institucionalidad del país y quebrantar el frágil orden democrático con el propósito final de crear una base de operaciones para operar su ilícito negocio de drogas por toda la región”*. Y agregó que los narcotraficantes *“buscan sobornar políticos,*

27 www.elfaro.net del 2 de julio de 2009.

28 <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/09/06/crimen-organizado-estaria-detras-de-golpe-a-zelaya/>

jueces y la empresa privada”, sentenciando que si logran su cometido, “*Honduras caerá como una víctima de la peor gente*”.²⁹

El Presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, certeramente dijo que no solo estaba en juego el destino de un Presidente y una nación, lo que sería suficiente motivo para luchar por su restitución, sino que estaba en entredicho la legitimidad misma de la Comunidad Interamericana y el presente y el futuro de la gobernabilidad hemisférica. En esta perspectiva, pidió dignidad de la comunidad internacional y propuso suspender a Honduras del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) como una forma de presión para lograr la reposición de Manuel Zelaya en el poder.³⁰

En este entendido, en una actitud de coherencia dicen unos (la democracia no puede exigir menos) y maximalistas otros, inicialmente se planteó con fuerza que cualquier solución al margen de la restitución del Presidente Zelaya sería sellar el fracaso de la Comunidad Interamericana y de la Carta Democrática de la OEA, instrumento que todos sus miembros por unanimidad se comprometieron a respetar (2001), incluido Estados Unidos. En este marco de enérgica condena y de no reconocimiento, se inscribieron las declaraciones de los países del hemisferio, de instituciones continentales como la OEA y de organismos subregionales como el Grupo de Río, UNASUR, MERCOSUR, la Comunidad Andina y de variados actores mundiales (la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución en la que pidió la “inmediata e incondicional” restitución de Zelaya como Presidente “legítimo y constitucional” de Honduras).

Para revertir el golpe se convocó la Carta Democrática, un instrumento jurídico y de acción colectiva en defensa de la democracia más desarrollado que la Resolución 1080 de la OEA. Basándose en ella, los ministros de Relaciones Exteriores decidieron suspender al gobierno de facto de Micheletti, una porción no menor de países retiró embajadores, se congelaron préstamos multilaterales (la UE suspendió unos US\$ 97 millones, el Banco Mundial detuvo US\$ 270 millones y el BID retuvo unos US\$ 50 millones) y se impusieron otras sanciones.

Para muchos la Carta Democrática cumplió su propósito al servir de referente común a los Estados americanos para demandar colectivamente la reposición del Presidente Zelaya y el restablecimiento de la normalidad democrática. Sin

29 “Crimen organizado busca crear desestabilización en Honduras”, en www.latribuna.hn del 13 de agosto de 2010.

30 Entre otros, ver website de la radio HRN de Honduras del 26 de agosto de 2009.

embargo, para otros la crisis hondureña puso de manifiesto los límites de la acción colectiva al tener que enfrentar situaciones de crisis política de alta complejidad como la que se presentó. En este sentido, caben destacar, al menos, seis puntos que han impedido y/o limitado un éxito de la acción colectiva.

El primero se relaciona al hecho de que, si bien la Carta Democrática establece que la Asamblea General de la OEA puede adoptar *“las decisiones que estime apropiadas”* en caso de no conseguir el restablecimiento del orden democrático, entre dichas decisiones no está incluida el uso de la fuerza, facultad que solo está reservada al Consejo de Seguridad de la ONU. Las presiones, por tanto, se limitaron a los ámbitos diplomáticos, de opinión pública y de sanciones económicas (aunque estas últimas se mediatizaron por el negativo efecto humanitario).

La segunda, se ancla a un contexto de disputa política interna relativamente equilibrada y no de vacío político. Aquí, además de los partidarios del Presidente Zelaya, destacó la fuerte resistencia interna de los actores opositores ante la presión, situación que limitó las acciones ante la posibilidad de una escalada del conflicto con efectos de desequilibrios en otros países de la subregión. Incluso más, los propios actores anti Presidente Zelaya tuvieron *“la prudencia”* de no generar hechos que implicaran una convocatoria al *“capítulo séptimo”* de la ONU (el asedio a la embajada de Brasil que asilaba al mandatario depuesto, por ejemplo, no traspasó el mero acoso).

La tercera razón por la cual la simple aplicación de la Carta Democrática no se tradujo de manera automática en el cumplimiento de los objetivos deseados, se inscribe en las posturas maximalistas de las partes (el no retorno del Presidente Zelaya versus su restitución total) y que impidieron cualquier diálogo con costos de credibilidad y legitimidad para el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, y en menor medida para el Presidente Arias de Costa Rica.

Un cuarto aspecto se relacionó a las posturas disonantes de países del alta influencia como Estados Unidos. Así, ante el golpe de Estado, por razones de principio y sintonizando con el hemisferio, el gobierno del Presidente Obama condenó el hecho, le quitó la visa a funcionarios del gobierno de facto y suspendió la ayuda militar y otros programas de asistencia. Sin embargo, a la vez invocó el principio de la *“no intervención”* poniéndose a tono con una vieja aspiración regional, pero que limitaron acciones colectivas mayores a la vez de relativizar las consecuencias de no acceder a las presiones. No menor resultado también, el poder de cierta diplomacia militar norteamericana (por cierto con aval del neoconservadurismo republicano) y cuyas buenas predisposiciones hacia el gobierno de facto limitaron

la acción oficial (varios acusan que sin este apoyo el golpe contra Zelaya hubiese sido infructuoso).³¹ Por último, junto a la necesidad de contención de la crisis, esta dualidad se graficó en un chantaje del conservadurismo que forzó al gobierno del Presidente Obama a reconocer la victoria del candidato del conservador, Porfirio Lobo, en una elección carente de los mínimos estándares democráticos (alta abstención, medios opositores amordazados, fuerte presencia represiva, etc.) como parte del pliego para dar el pase al nombramiento del secretario de Estado adjunto para América Latina, Arturo Valenzuela (fue este quien elogió los comicios y los calificó de justos y transparentes). MERCOSUR, en cambio, desconoció las elecciones alegando que se dieron en “*un ambiente de inconstitucionalidad, ilegitimidad e ilegalidad*”.³²

Un quinto punto se relaciona a los márgenes que tenían las dos potencias regionales emergentes (México y Brasil). En el caso de México, si bien este país sintonizó proactivamente desde un inicio con la postura de condena regional (parte de la tradicional política exterior progresista) y claramente relacionó la crisis como una posibilidad de reinsertarse y asentar un rol como estabilizador, su accionar estuvo mediatizado por una baja presencia en el escenario regional a partir de factores tan diversos como los conflictos internos, la dependencia de EE.UU. que tiende a “anular” una política propia y por el deseo de mantener la estabilidad en Honduras y que la crisis no se extendiera más allá de las fronteras. Por estas razones, aparte de las cortesías ofrecidas al Presidente Zelaya y de sintonizar con las condenas, el gobierno mexicano ha buscado tener un papel relevante en la solución de la crisis a partir de la promoción de un diálogo (a pesar de la baja disposición que existió) como lo expresó la canciller Patricia Espinosa. Incluso más, y alejándose de la postura brasileña, la ministra catalogó la elección de Lobo como “*condición necesaria, pero no suficiente*”.

En el caso de Brasil, y más allá de las convicciones democráticas, la crisis de Honduras se situó en el doble carril de su política exterior: su aspiración global y su anclaje regional, dualidad que ha sufrido críticas durante los gobiernos del Presidente Lula. Honduras, en este sentido, se presentó como una oportunidad de síntesis de ambos carriles, al asumir el amplio consenso latinoamericano y poder representar ante el mundo un liderazgo resolutivo en una crisis de alta exposición (es decir capaz de resolver crisis en su propio entorno). Sin embargo, esta ecuación se encontró con la evidencia que el propio Brasil había previsto al determinar

31 La importancia de la diplomacia militar es bien descrita por Jim Lobe, en “Estados Unidos: La diplomacia uniformada”, cable IPS del 7 de marzo de 2008.

32 BBC Mundo del 8 de diciembre de 2009.

que UNASUR (su espacio de integración) terminaba en el estrecho de Panamá, es decir, reconocer una cierta hegemonía de EE.UU. sobre la zona más allá de la tierra de Torrijos. Este hecho y, en específico, la postura más complaciente (y complicada) de EE.UU. redundaron negativamente en el objetivo brasileño. Esto último, se reflejó en las dos posturas que se dieron frente a la elección de Lobo: EE.UU., Canadá, Colombia, Panamá y Costa Rica apoyaron abiertamente el reconocimiento, mientras Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Uruguay, entre otros, rechazaron la elección.

Un sexto elemento se relaciona al inmovilismo de la izquierda latinoamericana. Más allá de que los países progresistas de UNASUR y del ALBA se cuadraron con acciones diplomáticas y declaraciones, en lo esencial la gran mayoría se puso detrás de Brasil. En el caso de los países del ALBA y más allá de la retórica venezolana y del limitado pero entendible apoyo nicaragüense, países como El Salvador y Guatemala se mantuvieron casi ausente de la crisis, y en el gobierno cubano prácticamente desaparecieron las referencias a la situación de Honduras a partir de la jerarquización de un fuerte pragmatismo relacionado a “intereses superiores”: la supervivencia del régimen cubano en un mundo que exige apertura y libertades.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Los escenarios de la seguridad y la defensa regional están en una etapa de transición en vista a forjar una nueva arquitectura de paz y seguridad a partir de nuevos contextos y agendas. Uno de los principales problemas en el asentamiento de un sistema de seguridad nuevo, ya sea a nivel hemisférico y/o regional, ha sido la falta de una concepción consensuada al respecto, al igual que un anclaje más claro y diferenciado de los conceptos de defensa y seguridad (hay un campo gris difícil de despejar por la complejidad de las amenazas). Por lo mismo, el Consejo Sudamericano de Defensa como la propuesta más amplia creada en los últimos años, por el momento está llamado a constituirse en un organismo de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa y seguridad (algunos hablan de un foro más político que militar) que responde más al modelo de seguridad cooperativa que al de seguridad colectiva, aunque ambos hoy pueden ser considerados perfectamente complementarios.

Sin embargo, también hay que recalcar que a partir de la imagen que tiene la región de sí misma y la que intenta construir frente a otros actores mundiales, existe la percepción de que se procura construir lo que algunos llaman un complejo de seguridad y/o asociación de seguridad; es decir, un grupo de Estados cuyas percepciones de seguridad tienden a ser comunes y cuyo listado de amigos y ene-

migos tienden a aliarlos en una perspectiva disuasiva o de solución efectiva a problemas de distinta índole. Otros incluso van más lejos, como Susanne Gratius del programa Paz y Seguridad (FRIDE), al expresar que *“a pesar de que Brasil tiene un liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto sudamericano (interés colectivo), está apostando por un sistema colectivo de defensa y el Consejo de Defensa Sudamericano podría ser un primer paso hacia una OTAN sudamericana con una estructura y capacidad militar propia”*.³³ Más allá del acento de una limitación de recursos de parte de Brasil que insinúa Gratius para el desarrollo de esta hipótesis (escribió su artículo antes de las inmensas compras de armamentos a Francia o su acuerdo con Gran Bretaña), esta estrategia se liga a un sentido de legitimación como una potencia global emergente, que se está asentando, por decirlo de otra manera probando como lo demuestran sus actuaciones fuera de sus esferas de influencia como su gestión, junto a Turquía, para resolver la interpelación nuclear sobre Irán.³⁴

Lo cierto es que la evolución final de esta u otras iniciativas en las áreas de seguridad y defensa estarán condicionadas por una variedad de factores como el desarrollo de los Estados miembros, por la posibilidad de afianzar una apreciación política estratégica común, por la relación bilateral entre los países signatarios, por la consolidación de resultados concretos y su coherencia con los intereses nacionales, por el tipo de relación que plantee EE.UU. y en menor medida México³⁵ y Venezuela como otros polos de influencia, por la voluntad e inversión brasileña en el proyecto, por la reactivación más originaria de organismos hemisféricos como la OEA que se han proactivado positivamente en la solución de la crisis colombiano-ecuatoriana, en la revocación de la sanción a Cuba y en fuerte despliegue en el caso hondureño más allá de los resultados.

33 En el artículo “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, Susanne Gratius expresa que: *“De hecho, ante el tamaño de Brasil y su superioridad militar, un Consejo de Defensa Sudamericano podría correr el riesgo de ser dominado por este país. Pero desde el fin de la dictadura militar, Brasil se ha convertido en una potencia benigna y cooperativa que, pese a su superioridad en materia de seguridad, está consciente de que no es ni pretende ser una potencia militar. Aunque figura entre los quince países del mundo con mayor capacidad militar y el tamaño de su fuerza armada es parecido al de Alemania, Brasil gasta menos de la mitad que la potencia germana en defensa. Ante la falta de recursos y las amenazas de seguridad comunes, Brasil apuesta por un sistema colectivo de defensa. De hecho, una fuerza militar sudamericana en su conjunto sería, en número de tropas, equivalente a Rusia y algo menor que EE.UU., mientras que su presupuesto sumado sería parecido al de potencias como Alemania o Japón. En esta óptica, un Consejo de Defensa Sudamericano podría ser un primer paso hacia una OTAN sudamericana o, mucho más adelante, una fuerza armada sudamericana”*, en www.fride.org del 10 de abril de 2008.

34 Más allá del fracaso del acuerdo firmado entre Brasil, Irán y Turquía, por no garantizar para Estados Unidos suficiente transparencia y confianza como lo expresó el embajador norteamericano en Brasil, Thomas Shannon (agencia Xinhua del 19 de mayo de 2010), refleja claramente la estatura, capacidad y voluntad de Brasil para asentarse como potencia global emergente.

35 Está invitado a ser parte de UNASUR en 5 años, pero ha manifestado la posibilidad de jerarquizar el Grupo de Río.

Una respuesta hemisférica a esta ecuación, se sigue topando con una serie de obstáculos a pesar de la “alianza entre iguales” planteada por el Presidente Obama³⁶ o la nueva doctrina de seguridad anunciada por el mismo.³⁷ Mónica Hirst destaca al respecto que sigue existiendo de parte de Washington (a excepción de Brasil) la percepción de una cierta irrelevancia de América Latina para su política de defensa, connotación que se asentó con fuerza a partir de la política estratégica adelantada por Washington en 2002. Hirst añade que la seguridad se ha convertido en la principal preocupación estadounidense para todas las regiones, y solo un muy selecto grupo de cinco países han sido señalados como socios (en detrimento de un enfoque regional) en las prioridades de esa nación: estos son México, Chile, Brasil, Colombia y Canadá. También revela que de estos solo Colombia es simultáneamente identificada como fuente de apoyo e inseguridad. Por último, destaca que se ha tornado más difícil poner al hemisferio como un todo dentro del nuevo diseño estratégico de EE.UU., una vez que la doctrina de seguridad de Washington se mueve más allá de la disuasión y la contención (Hirst, 2003: 94).

En el ámbito regional, existe un tablero que avanza hacia procesos integrativos pero de manera revuelta por el momento. Esto último se grafica, primeramente, a partir de un escenario diverso donde, por un lado, están los gobiernos conservadores afines a Washington, como Colombia y Perú, por el otro, la izquierda socialista de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, entre ambos, una socialdemocracia a la europea con Luiz Inácio Lula da Silva como estandarte; y, entre estos dos últimos, la Argentina de los Kirchner, que no acaba de decidir su lugar en el tablero. Un segundo factor que se agrega es la probabilidad que se constituya un “eje del Pacífico”, unido por su deseo de cooperar con Estados Unidos, formado por Chile, Perú, Colombia y México, pero cuyas formas de colaboración varían desde lo meramente comercial, como Chile, hasta la alianza estratégica militar, en el caso de Colombia. Este eje claramente no es una alianza sino meras predisposiciones por las divergencias (Ej. Chile con Perú por el desconocimiento de los límites marí-

36 El Presidente Obama habla de “alianza entre iguales” y de “socios efectivos” demostrando más interés, simetría y coherencia, lo que explicaría la postura concordante con UNASUR frente a la ruptura democrática en Honduras. En la misma dirección resaltan las declaraciones del general James Cartwright, vicejefe del Estado Mayor Conjunto de EE.UU., en cuanto a que su país debe dar más explicaciones sobre las bases en Colombia “porque las preocupaciones de todos son válidas”. Ver, entre otros, “Obama promete una nueva era de cooperación con Latinoamérica más allá de la colaboración en contra de los narcos”. ABC-España, de 19 de abril de 2009, y “Estados Unidos debe dar más explicaciones”, El Mostrador.cl, *op cit.*

37 Entre otras, esta doctrina opta por una cooperación más allá de aliados tradicionales; resalta un acercamiento al mundo, a una renovada Naciones Unidas y alianzas *ad hoc* con potencias emergente; restaurar los valores éticos y legales estadounidenses; separar nuevamente el islam del terrorismo; sugiere recurrir al conflicto armado como “último recurso” una vez agotadas las vías diplomáticas; etc. En *Diario Financiero* y *El Mercurio* del 28 de mayo de 2010.

timos) y diferencias (el tamaño de México y su simbiosis con estados Unidos) que hay entre los países identificados. Un tercer elemento, es una profundización de las divergencias que tiene mucho que ver con el meteórico ascenso de Brasil³⁸ y las suspicacias que despierta entre sus socios. Esto se evidenció en la cumbre de MERCOSUR de finales de 2009, cuando Cristina Fernández de Kirchner llamó a Brasil a liderar el proceso de integración regional a la manera en que lo hizo Alemania en Europa (esto es, financiando el desarrollo de sus socios), palabras que no gustaron a Lula.³⁹ Todas estas disonancias, sin embargo, están aplacadas por lo que expresó el Presidente Lula cuando se conformó UNASUR (conciencia de un destino común): *“La novedad es que los países están comprendiendo, cada vez más, que no existe salida individual para ningún país de Suramérica o de Latinoamérica. O nos juntamos, acordamos políticas complementares y comenzamos a ejecutar entre nosotros una política de ayuda, de solidaridad, para crecer juntos, o vamos a terminar otro siglo pobres, como terminamos el siglo XX”*.⁴⁰

En el caso particular de Honduras, la proactividad regional debe situarse en contexto del esfuerzo por la recuperación y consolidación de la democracia en América Latina. En este entendido, si bien el Derecho Internacional Interamericano (Carta Interamericana), junto al proceso de democratización regional y mundial, ha evolucionando positivamente en términos de conceptos y mecanismos para defender los procesos democráticos, estos se han demostrado como insuficientes para dar respuestas a situaciones complejas como la vivida en Honduras, donde hay apoyos divididos (incluyendo los del Estado). En lo particular, muestra debilidades frente a reacciones preventivas y oportunas (el golpe no fue una sorpresa), así como en respuestas globales e incrementales de acuerdo al desarrollo de los acontecimientos.

También se trasluce que la seguridad democrática hemisférica, más allá de los principios compartidos que la guían, está mediatizada por intereses y dinámicas propias (a veces contradicciones internas), sobre todo de la potencia hegemónica y de las potencias emergentes. Muchos piensan, por ejemplo, que el apoyo de países del ALBA al Presidente Zelaya se dirigía más a una oportunidad de confrontar a Estados Unidos que al hecho de aunar esfuerzos para restaurar al Presidente

38 Brasil ha ganado una proyección internacional arrolladora y se ha consolidado como principal interlocutor de Washington en la región. Su sólida posición en el tablero global se evidenció nítidamente con dos cartas que recibió Lula en noviembre de 2009: una de Shimon Peres pidiendo su intermediación en el conflicto de Oriente Medio y otra de Barack Obama solicitando su ayuda para contener al presidente iraní.

39 Extraído de “Las alianzas con EE.UU. dividen a América Latina” en www.publico.es del 3 de enero de 2010.

40 En www.cdsunasur.org

depuesto. Lo claro es que la dualidad (y en una visión más compleja de heterogeneidad) de posturas e intereses debilitó una acción colectiva más integral y permitió al gobierno de facto desafiar a la comunidad regional y mundial.

Dadas las áreas de influencias y las ecuaciones de poder en el hemisferio, lo lógico hubiese sido un mayor liderazgo de Washington para resolver esta crisis. Sin embargo, y pese a su ostensible compromiso con el multilateralismo y la causa democrática, las limitaciones a los márgenes de maniobra del Presidente Obama junto a un interés no prioritario para la política exterior estadounidense, en este caso, hicieron optar a Washington por una salida intermedia: reconocer la elección de Lobo como un paso más hacia una reconciliación, exigiendo un gobierno de unidad nacional, una restitución simbólica del Presidente Zelaya y una comisión de la verdad. Es decir, optó por trabajar en la consolidación de la democracia de aquí para adelante poniendo en el congelador las perniciosas variables que condujeron al proceso electoral. El propio Arturo Valenzuela reiteró este camino al expresar que el Presidente Lobo ha tomado las medidas previstas en los acuerdos firmados para resolver la crisis de Honduras y reinsertarse en el sistema interamericano (*El Mercurio*).⁴¹

Si bien un ambiente de radicalización y propuestas maximalistas no es propicio para la negociación y la reconciliación, tampoco lo es llegar a la mesa con un escenario ya “cocinado” (un nuevo mandatario electo). Aquí se inscribe las declaraciones del canciller Celso Amorim de que su país no va a “reconocer un proceso que no fue legítimo”. Esto, si bien dificultó seguir fielmente el proceso de reconciliación basado en el Acuerdo Tegucigalpa-San José, no impidió establecer un escenario de normalización con el reconocimiento de Lobo como nuevo Presidente. El acuerdo del Presidente Fernández y el Presidente Lobo, con el supuesto aval del ex Presidente Zelaya, para que este último saliese del país y la promesa de construcción de un gobierno de unidad nacional, limpiaron el camino para que este fuerte crítico asistiese a la transmisión del mando de Lobo y se afianzase la imagen del fin de la crisis, aunque no dio por terminada la interpelación más de fondo como lo demuestra el rechazo de los principales líderes de UNASUR a la asistencia de Lobo a la cumbre Unión Europea-Latinoamérica de mediados de mayo de 2010 (*El Mercurio*).⁴²

El Presidente de Paraguay, Fernando Lugo, expresó con malestar y precisión el epílogo de la situación hondureña: “Se ha sentado un mal y peligrosí-

41 El Mercurio.com del 6 de mayo de 2010.

42 El Mercurio.com del 5 de mayo de 2010.

*simo precedente político hemisférico: resulta que ahora nos quieren presentar un golpe de Estado como la vía apta para organizar los procesos electorales”.*⁴³ Sin embargo, y para ser justos, también hay que señalar que UNASUR también aprendió del caso Honduras como se vio en su acción rápida y decidida, traspasando problemas puntuales y barreras ideológicas, para la resolución de la crisis en Ecuador, incluso con la incorporación de instrumentos sustanciales como la cláusula democrática.⁴⁴

Más allá de los casos de particulares (conflicto ecuatoriano-colombiano, golpe de Honduras, la crisis de Ecuador o la reciente escalada en la disputa Costa Rica-Nicaragua) y sus resultados, la seguridad hemisférica y regional sigue con una cierta deuda (que va más allá de lo operativo) frente a la prevención o resolución de las crisis y conflictos a pesar de las nuevas iniciativas como el Consejo Sudamericano de Defensa o la reforma de la propia Carta Democrática que se ha planteado con fuerza en el seno de la OEA tras los sucesos de Honduras (*El Mercurio*).⁴⁵

Lo claro es, en todo caso, que hay un proceso de transición en los instrumentos de seguridad y defensa de la región sin alcanzar una ecuación final. Pensamientos distintos, la priorización de hipótesis de conflicto no siempre coherentes, la falta de una síntesis entre el mundo de la seguridad y la defensa, la multiplicidad de instrumentos existentes, la falta de un hegemon legitimado unidos a las dinámicas y voluntades integracionistas y de concertación política, de agendas compartidas y de la clara conciencia de la incapacidad para resolver ciertos dilemas individualmente, están promoviendo en la región un sistema flexible de organización en los ámbitos de seguridad y defensa que combina componentes que van desde seguridad cooperativa, con elementos de la seguridad de cooperación reforzada y de la colectiva en vista a enfrentar amenazas emergentes más que conflictos del tipo tradicional a pesar de seguir estas últimas presentes.⁴⁶

43 En “*Mercosur resuelve desconocer las elecciones en Honduras*”. Los Tiempos.com del 8 de diciembre de 2009.

44 Además de la reunión inmediata del los presidentes y de una enérgica declaración de condena, y del viaje a Quito de los cancilleres, destaca la incorporación de la cláusula democrática al Tratado Constitutivo de la UNASUR. La cláusula democrática, entre otras, dispone que toda nación en la que el gobierno democrático sea depuesto será excluida inmediatamente de UNASUR; los países limítrofes cerrarán sus fronteras con la nación afectada; se suspenderá el comercio, el tráfico aéreo, la provisión de energía y cualquier otro suministro. En definitiva y como lo explicó el canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, “*los golpistas serán aislados inmediatamente*”. Página 12 del 3 de octubre de 2010

45 *El Mercurio* del 30 de mayo de 2010.

46 Estos últimos, como los diferendos territoriales de Nicaragua con Costa Rica y con Colombia, por lo general están circunscritos al carril de la solución pacífica en el ámbito multilateral y privilegiando el consenso en el marco del derecho internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ARMERDING, G. *Mercosur: ¿Hacia una comunidad de defensa?* Buenos Aires: Working Paper N° 8 del Centro Argentino de Estudio Internacionales.

CELIS, P. (2007). *Integración y Seguridad en un Nuevo Regionalismo*. Recuperado el 15 de agosto de 2010, de Atlas comparativo de la defensa en América Latina: <http://www.resdal.org/>

CHILE, Gobierno de (27 de septiembre de 2008). *gobiernodechile.cl*. Recuperado el 15 de enero de 2010, de www.gobiernodechile.cl

CLARÍN (30 de junio de 2008). La IV flota vuelve a patrullar aguas latinoamericanas. *El Clarín*.

ABC. Digital (21 de julio de 2009). Recuperado el enero de 15 de 2010, de Paraguay: <http://www.abc.com.py/>

DONADIO, M. (2000). Las Opciones de la Seguridad Estratégica para Países del Cono Sur. *Fuerzas Armadas y Sociedad* N° 4.

FONTANA, A. (1997). *Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional*. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

GRIFFITHS, J. (2009). Procesos de integración regional en defensa. *Universia*, p. 105ss.

HIRST, M. (2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad* N° 185, p. 94.

LEV, L. (7 de mayo de 2003). Vuestros guerras, nuestra paz. *República de Uruguay*.

MACGREGOR, F. (2002). *Reflexiones Sobre Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MARTÍNEZ, R. (2009). *El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿Realidad o Ficción?* Obtenido de http://www.cidob.org/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion

El Mercurio (21 de julio de 2009). *El Mercurio (Chile)*, p. A-4.

MONROE, S. (2 de diciembre de 1823). *Doctrina Monroe*. Recuperado el 31 de agosto de 2010, de Filosofía.org: www.filosofia.org/ave/001/a264.htm

ROBLEDO, M. & ROJAS, F. (2002). Construyendo un Régimen Cooperativo de Seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos Conceptuales. *Fuerzas Armadas y Sociedad*.

SÁNCHEZ, E.G. (s.f.). *La política exterior de Theodore Roosevelt hacia América Latina: el inicio de la política del gran garrote*. Recuperado el 15 de 8 de 2010, de <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2007/gomez.pdf>

TULCHIN, J. (2009). Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio. *Nueva Sociedad*, pp. 102-105.

YOPO, M. (2010). *América Latina en la Mira Estratégica de la República Popular China*. Santiago de Chile: ANEPE.