

UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO EN SU PRIMER LUSTRO 2011-2016

Gustavo Aimone Arredondo*

Resumen

La Unión de Naciones Suramericanas se constituyó en el primer núcleo de integración suramericano que logró superar las desconfianzas existentes, incorporando al sector defensa como un pilar armónico para facilitar el proceso de integración regional. En este contexto fue creado en 2008, el Consejo de Defensa Suramericano, para finalizar su implementación en 2011 con la ratificación del último país integrante, como una iniciativa para implementar específicamente políticas de defensa en áreas de cooperación militar, asistencia humanitaria y operaciones de paz, industria, tecnología y capacitación.

Palabras clave: Unasur, Consejo de defensa suramericano; Mercosur; CADSUL; CEED.

En el mundo se han conformado estructuras regionales o subregionales mediante acuerdos destinados a establecer regulaciones políticas, económicas, comerciales y en algunos casos alianzas militares para fortalecer la integración de los estados componentes.

Las alianzas y pactos integracionistas son instrumentos que promueven y materializan la conexión entre territorios, intereses, comunidades e incentivan la cooperación, además de procurar la prevención de conflicto entre sus naciones.

En el caso de nuestra subregión Suramérica, al margen de la naturaleza o el origen de cada pacto, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Mercado Común del Sur (Mercosur), Alianza del Pacífico, Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros; el diseño de las estructuras de cada organización han orientado sus esfuerzos en el anhelo de converger como subregión en forma unificada frente a temáticas

de carácter mundial y, de esa manera, poder influenciar en la agenda de los organismos internacionales para proteger los intereses suramericanos y latinoamericanos frente a las decisiones de las grandes potencias y de las primeras economías del mundo.

Sin embargo, pese a las primeras reuniones extraoficiales del organismo, efectuadas el año 2009 en Santiago, hasta antes del año 2011 en la región no había existido una sinergia integradora de todos los países de Suramérica; asimismo, los bloques conformados anteriormente no contemplaron al sector defensa en su génesis, principalmente derivado de las dificultades de integración anclados en los sentimientos históricos de desconfianza, especialmente entre los países vecinos.

Considerando los objetivos generales definidos, junto al establecimiento de los ejes de acción enunciados para el Consejo de Defensa

* Capitán de Navío, Magister en Ciencias Navales y Marítimas. (gaimone@ssdefensa.gov.cl)

Suramericano (CDS), se analizarán los logros y avances obtenidos en su primer quinquenio de funcionamiento, así como los compromisos deficitarios y con bajo rendimiento junto a un análisis prospectivo para cerrar dicha brecha. Lo anterior, en la búsqueda del rumbo que permitirá identificar los aspectos claves relativos a la integración regional en el ámbito de la defensa.

El Consejo de Defensa Suramericano y la dinámica de funcionamiento de la Unasur

La Unasur fue el primer núcleo de integración suramericana que pudo superar las desconfianzas existentes, incorporando al ámbito de la defensa como un pilar armónico para facilitar la integración en la región. El Tratado Constitutivo de Unasur fue firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, en una reunión extraordinaria de Jefes de Estado que contempló la integración entre la CAN y el Mercosur. Actualmente, Unasur está compuesta por 12 países suramericanos (exceptuando a Guayana Francesa); naciones que el año 2011 culminaron la ratificación definitiva del texto sorteando las respectivas exigencias legales de cada uno de los Estados componentes.

El objetivo general de la Unasur fue plasmado en el Tratado Constitutivo y tiene como finalidad la construcción participativa y consensual, la integración y la unión entre sus pueblos en los ámbitos cultural, social, económico y político, priorizando el diálogo, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros. Todo ello, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, a fin de lograr la inclusión social y la participación de la sociedad civil, para robustecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados.

A su vez, la creación del CDS el mismo año 2008 fue una iniciativa destinada a implementar específicamente políticas de defensa en áreas de cooperación militar, asistencia humanitaria y operaciones de paz, industria, tecnología y capacitación en defensa. Teniendo en cuenta la finalidad del CDS, el mismo está compuesto por los ministros de defensa y las respectivas delegaciones ministeriales de cada país miembro

de la Unasur. Bajo ese contexto se erige la Instancia Ejecutiva, la cual sesiona cada seis meses sin perjuicio de las reuniones extraordinarias que se convoquen, generalmente en el país que ejerce la Presidencia *pro tempore* del organismo. Los grupos de trabajo se reúnen conforme al cronograma establecido anualmente en los planes de acción, hasta la conclusión de las tareas encomendadas y la presentación del correspondiente informe con sus recomendaciones o proyectos, para proponer acciones concretas a la Instancia Ejecutiva a través de la Presidencia *pro tempore* del Consejo.

Desde su implementación oficial el año 2011, fecha que el último país ratificó el acuerdo, el Consejo ha ido avanzando en la conformación de una visión común sobre la defensa regional, promoviendo el intercambio de información y las medidas de fomento de la confianza, así como la revisión de la situación en nuestro continente y la identificación y evaluación de posibles factores que podrían amenazar la paz regional.

En síntesis, el CDS jamás tuvo la intención del establecimiento de una fuerza o alianza militar, solo ha concentrado sus esfuerzos en la definición de tres objetivos cardinales: consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en el ámbito militar y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Planes y logros en el primer quinquenio de trabajo

En estos cinco años de operación del CDS los ejes de acción formulados se desarrollan por medio de reuniones ordinarias de la instancia ejecutiva o a través de video conferencias y asambleas semestrales, anuales y extraordinarias, con la presencia de ministros y viceministros de defensa o delegaciones de los países del bloque subregional, por medio de las cuales se han delineado los siguientes objetivos generales:

- a) Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa.
- b) Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional.

c) Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la Unasur (Diálogo político).

d) Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe.

e) Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza.

f) Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa.

g) Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las fuerzas armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa.

h) Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales.

i) Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

j) Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los ministerios de defensa y de las fuerzas armadas.

Tras el esfuerzo de este primer lustro oficial de trabajo mancomunado, algunas iniciativas han prosperado con más fuerza, adquiriendo supremacía en relación a otras, por lo que algunos ejes de acción se mantienen con mayor energía y grado de actividad, emergiendo propuestas de amplio consenso en relación a las temáticas que se describen a continuación:

a) Homologación de los gastos de defensa y medidas de confianza mutua.

b) Trabajo de compilación de datos de los inventarios militares.

c) Ejercicios de prevención y respuesta ante desastres naturales en la región.

d) Agenda paz, mujer, seguridad y problemática de género en las fuerzas armadas.

e) Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CADSUL) en Brasil.

f) Catalogamiento común del material de las fuerzas armadas.

g) Ciberdefensa y ciberseguridad.

h) Fortalecimiento del concepto del derecho humanitario en la región por medio de la realización de seminarios anuales.

i) Operaciones de paz y la implementación de la resolución ONU N°1325 para la integración de la mujer en este tipo de operaciones. (Dos países del conglomerado no han adherido plenamente a la participación en operaciones de paz).

Las temáticas expuestas han derivado en la realización de sendos seminarios y exposiciones desarrolladas por los países responsables establecidos en los planes de acción anual. En este aspecto, es destacable mencionar el esfuerzo desplegado por Chile al haber realizado, a través de su Ministerio de Defensa en el mes de noviembre del año 2016, el segundo ejercicio consecutivo de preparación y respuesta ante desastres naturales en la región.

Repetición de actividades de entrenamiento y preparación que favoreció a nuestro país durante los recientes incendios forestales que devastaron la zona centro sur del país con la recepción de valiosa ayuda por parte de las fuerzas armadas y bomberos de la mayoría de los países de Unasur.



■ Hércules de la Fuerza Aérea de Brasil combatiendo el fuego en el sur de Chile, por un lapso de casi 20 días.

En síntesis, observamos como también a nivel de integración regional se están multiplicando las iniciativas que fortalecen las redes de contactos



■ Hércules de la Fuerza Aérea del Perú cargando helicóptero Bell 212 en apoyo a los incendios en nuestro país.

entre cada una de las naciones de la organización ante este tipo de calamidades que con cierta frecuencia golpean a Suramérica.

■ Las actividades en desarrollo que han traspaso las fronteras regionales

Además de la cooperación y coordinación frente a desastres naturales indicada, uno de los ejes de acción que en forma sostenida ha ido creciendo en actividad e importancia tanto al interior del bloque, como frente a terceras banderas, ha sido la continua participación de gran parte de las naciones de la región en operaciones de paz. Iniciativa que impulsó Chile antes de la conformación de Unasur el año 2004, como primera nación suramericana en participar en Haití, incentivando en forma paulatina la masiva presencia de casi todos los países del conglomerado en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah). Otro elemento que ha jugado un rol preponderante, corresponde al cumplimiento de la resolución ONU N°1325 por parte de la mayoría de los países de la alianza con la plena incorporación de la mujer en este tipo de operaciones. Por lo mismo, resulta de primer orden poder trabajar en el diseño de doctrinas de ayuda humanitaria como también en planes comunes frente a emergencias de la naturaleza que nos permitan actuar coordinadamente como subcontinente en estos ámbitos de acción.

Han transcurrido solo 5 años desde el 2011, por lo que exigirle resultados a la organización del CDS aún es prematuro. En este tiempo, se ha

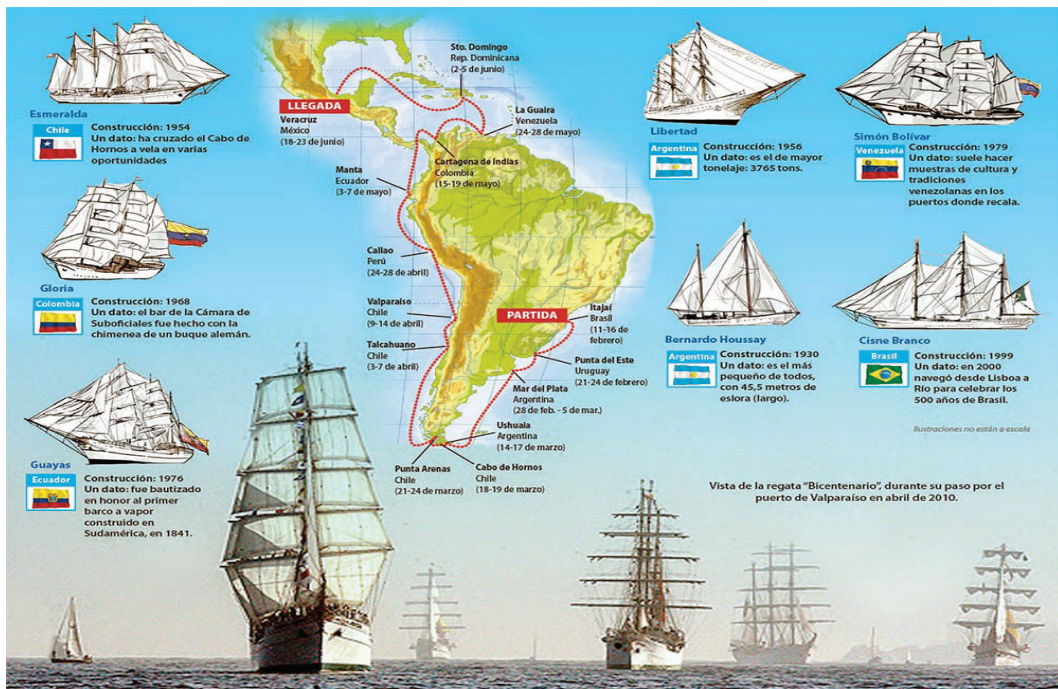
avanzado con distintas velocidades en los ejes de acción establecidos para el organismo, pero sin duda este cúmulo de esfuerzos ha convertido al conglomerado en un instrumento generador de medidas de confianza mutua, de oportunidades y desafíos comunes en su anhelo de lograr el máximo conocimiento y acercamiento entre las fuerzas armadas de sus países miembros.

En este sentido es relevante mencionar la iniciativa complementaria a los intereses de Unasur y Latinoamérica impulsada por la Armada de Chile con la realización del circuito oceánico Velas Sudamérica 2010, 2014 y Velas Latinoamérica 2018, en torno a transformar este evento velero en un motor de conocimiento mutuo entre las marinas y las distintas culturas de la región, como también otorgarle a la integración suramericana la prioridad establecida por la Cancillería a nuestras relaciones internacionales, sitio que posiciona a Sudamérica como su primer eslabón para acceder a las otras regiones del mundo.

La materialización de estos eventos náuticos permite que las tripulaciones suramericanas del futuro internalicen desde su juventud la importancia que reviste la integración regional, como también lo trascendente que significa conocer a las autoridades militares regionales del mañana, estableciendo puntos de contacto que potenciarán el conocimiento mutuo y la confianza entre los oficiales y suboficiales del resto de los países miembros de la Unasur junto a algunos países latinoamericanos del Caribe.

La reunión velera aludida, también se ha consolidado como un significativo aporte para las economías locales de los puertos de recalada de los distintos países de Suramérica y el Caribe, con el arribo simultáneo de más de diez buques con casi 2.500 visitantes que a diario durante las estadías participan en una multiplicidad de actividades culturales, sociales y militares que favorecen el comercio y el turismo e intensifican las relaciones y los lazos de amistad entre los países de nuestro continente.

Bajo este contexto, la reciente incorporación del buque escuela BAP *Unión* de la Marina de Guerra del Perú al listado de unidades del servicio naval de nuestro vecino país desde el año 2016, es otro hito cardinal más respecto del apoyo de los países miembros de la Unasur a



■ Velas Latinoamérica 2014.

la envergadura regional que ha adquirido este periplo velero suramericano.

Otro factor que ha repercutido favorablemente en la integración regional se ha relacionado con el incentivo a la complementación de las industrias de defensa suramericanas en el afán de procurar que las necesidades logísticas de sus núcleos industriales puedan ser satisfechas a nivel regional o continental, disminuyendo con esto el flujo de la cadencia de repuestos, equipos y materiales habitualmente requeridos desde los países industrializados que se encuentran a grandes distancias de Suramérica.

Un ejemplo de ello corresponde a como países de la alianza buscan fórmulas de acercamiento, sellando instrumentos internacionales como el acuerdo internacional suscrito entre Chile y Argentina sobre la coproducción de unidades navales firmado por los presidentes Frei y Menem en Santiago el año 1996.

Enmarcado en la óptica logística y de desarrollo tecnológico es pertinente destacar la falta de continuidad en la asignación de recursos financieros por parte de algunos países para el desarrollo de los proyectos de investigación en la industria de defensa durante las distintas fases de estudios de ingeniería y diseño de material bélico, por lo que

tal realidad dificulta la concreción de proyectos de innovación tecnológica a nivel suramericano. En términos generales la región invierte menos del 0,5%, muy inferior al nivel de los países desarrollados, en investigación y desarrollo (I+D) que corresponde a un 2,4% de sus respectivos PIB, por lo que es de esperar que la reciente creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en nuestro país se constituya en un polo de concientización que permita ayudar a multiplicar los esfuerzos para que el desarrollo tecnológico también favorezca a las fuerzas armadas de Chile y en su relación de industrias de defensa con los otros países de Suramérica.

Las instituciones complementarias del CDS

■ El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa

En su corta navegación el CDS ha recibido aportes de instituciones que han potenciado sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos, tal como ha sido el asesoramiento del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Este centro, a contar del año 2009 ha efectuado trabajos dirigidos a distinguir e informar asuntos de interés como: gastos en defensa de los

Cuadro suramericano porcentual anual de gastos en defensa por objeto del gasto						
Año	% PIB	% Gasto Fiscal	Personal	Operaciones y Mantenimiento	Inversión	Inv. y Des. (I+D)
2011	0,92	3,92	61,3	23,63	14,51	0,43
2012	1,02	4,28	56,53	21,60	21,54	0,23
2013	1,06	4,36	57,03	21,14	21,57	0,17
Promedio	1,00	4,19	58,3	22,12	19,21	0,28

■ Fuente: CEED.

países miembros del bloque, inventarios de material militar de los países, la institucionalidad del sector defensa (Ministerio de Defensa y fuerzas armadas), la política de género en el ámbito de la defensa, así como la información de los ejercicios militares realizados en la región.

Este centro reúne los datos entregados por los 12 países suramericanos en relación a sus gastos en el sector defensa, emitiendo periódicamente un informe global respecto de estos indicadores en nuestro continente y como ha sido su evolución a través del tiempo. Aquí se vislumbran algunas diferencias respecto de otras entidades internacionales encargadas de información de datos estadísticos en materias de defensa, como la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), el Instituto Internacional de Investigación de Paz de Estocolmo (SIPRI) y otros organismos a nivel mundial, donde las cifras entregadas son individuales por cada país y colectivas por región. El CEED cuenta con una estructura conformada por un Consejo Directivo que lo integran los vice ministros de defensa de la región, un director, subdirector que en estos momentos es un académico nacional y solo cinco delegados (dos Brasil, uno Chile, uno Uruguay, uno Venezuela). Como ejemplo de instancia de medidas de transparencia y confianza mutua, se expone uno de los trabajos estadísticos que año a año consolida el CEED de acuerdo a las erogaciones informadas por las naciones. Las cifras reflejan una constante respecto de los indicadores correspondientes al tramo 2006-2010 y evidencian algún grado de similitud en el volumen y la distribución del gasto en el sector de la defensa de las fuerzas armadas suramericanas en términos del Producto Interno Bruto (PIB) de cada país.

■ La Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)

Bajo el mismo prisma de la defensa, también fue creada la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), con el objeto de realizar seguimiento y articulación de las iniciativas nacionales de los Estados miembros para la formación y capacitación de civiles y militares en asuntos de defensa y seguridad regional de nivel político estratégico. Esta escuela está localizada en las instalaciones de la Unasur en la ciudad de Quito (Ecuador); cuenta con una dotación conformada por un secretario ejecutivo y dos auxiliares, realidad que deriva en una reducida capacidad para la ejecución de sus actividades; por lo que, en la actualidad, más que un centro de estudios solo constituye una entidad coordinadora de redes de contactos académicos en el ámbito de la defensa en Suramérica.

Pensamiento estratégico suramericano e integración en el sector defensa

Uno de los aspectos claves para la estructuración del futuro pensamiento estratégico regional ha correspondido a la iniciativa realizada por Brasil con el desarrollo del Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CADSUL), instancia de estudios que se ha efectuado en forma ininterrumpida en la Escuela Superior de Guerra en Río de Janeiro desde el año 2011.

La ejecución anual del curso CADSUL, corresponde a lo establecido en los Planes de Acción del CDS desde sus inicios hasta la fecha, el cual es íntegramente financiado por el Ministerio de Defensa de Brasil. Esta actividad académica habitualmente reúne a dos alumnos (uno civil y uno militar) de los 12 países del conglomerado y en sus aulas se imparten enseñanzas relacionadas



■ Escola Superior de Guerra de Brasil en Rio de Janeiro, sede del Curso CADSUL.

con la historia de los distintos organismos políticos y económicos que han existido en nuestra región (OEA, Mercosur, CAN, Caricom y Alianza del Pacífico), cuáles son sus fortalezas y debilidades. En resumen, cuáles son sus desafíos para diseñar las bases que cimentarán la estructuración de un pensamiento estratégico y geopolítico suramericano que pueda en el futuro cercano guiar los esfuerzos de nuestra región en orden a alcanzar las metas y los desafíos que como región debemos enfrentar para proyectar a nuestro subcontinente como un bloque unificado frente a las demandas de los grandes círculos de poder del mundo.

Como uno de los alumnos chilenos participantes en el último curso CADSUL efectuado en Brasil entre los meses de septiembre y noviembre del año 2016, es oportuno mencionar lo trascendente que resulta la realización de este esfuerzo académico impulsado por las autoridades brasileñas del sector de la defensa. Tal iniciativa se ha transformado en un prisma de convergencia e integración regional, instancia de la cual ha emergido un prometedor puerto de ideas con la formulación de propuestas para el fortalecimiento del intercambio académico a nivel suramericano. Asimismo, para capacitación en las áreas de instrucción básica y especialmente en el ámbito de la ciencia y tecnología e industria de defensa, como también bajo la óptica estratégica subcontinental que facilite la complementación del trabajo para el óptimo cumplimiento de

la hoja de ruta trazada por los ministerios de defensa de nuestra región.

Constituirá un punto decisivo para los buenos resultados que se espera del CDS, es que la comunión de ideas que fluyen hacia el laboratorio del futuro pensamiento estratégico suramericano sean difundidas y conocidas en todos los establecimientos de ciencia políticas, centros de estudios político-estratégico y academias de guerra de las distintas ramas de las fuerzas armadas de los países del conglomerado. Lo anterior, en el afán de reforzar el compromiso regional del entendimiento integral y de la búsqueda del camino de la cooperación mutua y de la generación de una masa crítica de ideología común para que nuestra zona de paz se convierta en un polo de desarrollo y poder en el concierto mundial.

Conclusiones y propuestas

Unasur y particularmente el CDS, en su breve pero intensa historia han podido establecer un diseño de confianzas mutuas que se encuentra sentando las bases para convertirse en la llave maestra que permita alcanzar los lineamientos de la fisonomía del pensamiento estratégico suramericano del mañana.

El ámbito de acción del CDS, de génesis totalmente distinto al de una alianza militar estándar, le ha permitido desarrollar un dinámico

accionar desde el cual se han visualizado las carencias existentes en el corto andar de la organización. Por lo anterior, se ha considerado que para reducir los elementos que le impiden un sostenido avance en su consolidación a nivel regional y continental es primeramente requerir de una mayor apertura en la entrega y posterior difusión de datos individuales de gastos en defensa de los países miembros, como también un aumento del presupuesto en investigación y desarrollo en defensa, junto al establecimiento de doctrinas comunes para enfrentar tareas de apoyo humanitario y en prevención y respuesta ante desastres naturales. Asimismo, unificar criterios para el desarrollo de ejercicios combinados en operaciones de paz, ataques cibernéticos, de control de delitos transfronterizos, de fiscalización contra la pesca ilegal en altamar, sumado a la plena integración de la mujer a las fuerzas armadas de Suramérica y a un sustantivo incremento en el intercambio

de becas de capacitación y a la inclusión de asignaturas con la concepción y aplicación de este pensamiento estratégico regional.

Todos insumos indispensables para que la arquitectura regional pueda continuar abriéndose paso rumbo al esperado desarrollo, inspirados en la cooperación e integración de sus países miembros.

Finalmente, en materia política y social, con el afán de proyectar a Suramérica como un polo de desarrollo de relevancia internacional en el futuro; el conglomerado necesariamente debe continuar intensificando y fortaleciendo sus redes de cooperación y elevando sus niveles de confianza mutua. El reto es poder establecer un modelo geopolítico genuino que tome en cuenta las fortalezas de la región, caracterizadas principalmente por la abundancia de recursos naturales e intercomplementariedad política, social, religiosa y económica existente.

* * *