

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

“Consejo sudamericano de defensa: modelo de cooperación e incidencia en el sector defensa de los países miembros”

Gabriel De Paula

El artículo tiene como objetivo general analizar la influencia del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el sector defensa (Ministerios, FF.AA. y organismos asociados) de los países miembros. Este objetivo general lo dividiremos en dos objetivos particulares. El primero orientado al análisis sobre la formación y organización del CDS, con centro de gravedad en los aspectos relativos a los modelos de integración y cooperación contemplados. El segundo objetivo, es estudiar al CDS como organismo contribuyente a los procesos de toma de decisiones en el espacio regional, por lo que tendrá componentes de análisis estratégico.

En la primer parte, se analizará el contexto en el cual surge el CDS como organización de defensa regional. En este sentido, se estudia la UNASUR, que como organización internacional se superpone y complementa a otras organizaciones regionales, como el MERCOSUR y la CAN en el espacio regional, y la OEA en el plano hemisférico. El punto de vista del trabajo que orientará el análisis, es que la dinámica política y económica sudamericana obliga a analizar la integración como proceso y no como institucionalización.

Esta óptica admite establecer que tanto los organismos de tipo económico (CAN, MERCOSUR, IIRSA) como los de origen político (UNASUR y ALBA) tienen la particularidad de ser procesos abiertos de integración. Por último, en este análisis es determinante el marco político en el cual se origina la iniciativa, cuyo actor principal es Brasil, perfilado como potencia internacional y con un liderazgo regional en construcción.

La hipótesis de trabajo a desarrollar es que la evolución de la organización regional tendrá en el mediano y largo plazo efectos sobre los sistemas de defensa de los Estados partes. Por esto, la formulación de políticas, y las estrategias tendientes a alcanzarlas tendrán un componente externo de “influencia positiva”, en tanto dicha

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

influencia no se da por imposición (desde el punto del Realismo Periférico en el cual hay independencia y multilateralismo en cuestiones económicas, pero alineamiento en las estratégico – militares) sino por el consenso de las partes.

Interesa particularmente estudiar el impacto que el CDS tendrá sobre las FF.AA., en tanto estas forman parte activa en la formulación de políticas de defensa, asesorando al poder civil (Ministerios de Defensa) a través de los Centros de Estudios Estratégicos, Escuelas de Guerra, y otros organismos afines. Y participación pasiva en tanto reciben y ejecutan de forma indirecta las decisiones que se tomen en el seno del CDS (a través de los respectivos ministerios). Este impacto estaría materializado en: diseño de fuerzas, misiones (cooperación en Operaciones de Paz y Misiones Humanitarias), presupuesto, industria para la defensa, homologación de procesos, mecanismos de toma de decisiones en operaciones conjuntas y combinadas, identificación de hipótesis de conflicto o de empleo comunes, entre otras. Se tendrá en cuenta el desequilibrio de las capacidades militares en la región, elemento que va a determinar el futuro del CDS como esquema de cooperación o integración.

UNASUR: contexto en el cual surge el cds como organización de defensa regional

El nacimiento de UNASUR tiene la particularidad de coincidir con un momento de consolidación de las democracias regionales, concordante con un período de crecimiento económico sostenido. Estas democracias tienen sus problemas internos y su propia dinámica, pero en líneas generales, las instituciones dan respuestas adecuadas, por eso hablamos de “consolidación”. El consenso extendido en entender la región como zona de paz, también es importante para este proceso de integración regional. Combinando dicho consenso con la convicción de los gobiernos de defender los regímenes democráticos, UNASUR tuvo su prueba de fuego con la crisis entre Ecuador y Colombia, y la intervención en Bolivia en los llamados “Sucesos de Pando”, oportunidad en que los gobiernos demostraron capacidad de respuesta.

Por otro lado, UNASUR representa también la necesidad de revisitar la forma en que se vienen desarrollando los procesos de integración regionales. En este sentido, tanto el MERCOSUR como la CAN, por diferentes razones, mantienen una inercia institucional burocrática, pero con estancamiento en los objetivos económico – comerciales. La respuesta de los gobiernos fue darle a la región otra organización, una de tipo político, donde al parecer hay mejor entendimiento que en las económicas.

En tercer lugar, en este contexto de creación de UNASUR, es insoslayable el análisis de la influencia de Brasil como actor de proyección internacional y su participación en la mesa de los grandes jugadores, convirtiéndose en el único país de la región que

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

negocia y discute el futuro de la estructura internacional. Su posición como miembro del BRIC (sustentado en acuerdos de cooperación con países de este grupo) provee al país las credenciales necesarias para liderar la región. Naturalmente, el ascenso en la estructura internacional y el posicionamiento regional se cruza con otros liderazgos, que entran en el cálculo estratégico de los países de la región.

El CDS se acuerda en este contexto con un marco jurídico cuya amplitud logró el consenso de las partes; situación que genera dudas respecto a su continuidad (del consenso) a medida que se avance en temas concretos. Uno de los objetivos del CDS es promover “el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”. Por ejemplo, países como Perú o Colombia entienden sus riesgos y amenazas a partir de la situación interna, y sus sistemas de defensa están afectados a misiones de orden interno. Estos son temas de suma importancia para estos países, pero que no están incluidos en la agenda de corto plazo del CDS.

Reuniones de los Consejos de UNASUR

Como venimos afirmando, es importante interpretar la integración regional como proceso y no desde lo institucional. El Continente Americano cuenta con un número vasto de instituciones de carácter hemisférico, regional y subregional, sin embargo se generan dudas al respecto de su eficiencia y futuro. En este sentido, podemos considerar que UNASUR, a diferencia de los organismos de integración que la preceden, responde a una dinámica política diferente, centrada en “la evolución, a través del tiempo, de un sistema de toma de decisiones colectivo entre naciones”¹.

Este sistema colectivo de toma de decisiones va tomando forma en una estructura dinámica y flexible. En la Declaración Presidencial de Quito (III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR) de Agosto de 2009, se crearon los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento; Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, que según el art. 16 “*contribuirán a un avance sustantivo en materia de integración y cooperación regionales*”. En consecuencia, estos Consejos constituyen condiciones de acercamiento entre los gobiernos sin darle una estructura demasiado rígida o formal que desaliente las relaciones. Así lo refleja la Declaración de Santiago de Chile (Marzo de 2009), en la que se puede leer que los Ministros de

¹ MURILLO ZAMORA, Carlos. “Aproximación a los regímenes de integración regional”. Pg. 18. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Número 8. Año 2004. Disponible on line: reei.org

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Defensa están *“convencidos que este proceso de integración y unión sudamericanos es ambicioso en sus objetivos estratégicos y flexible y gradual en su implementación”*.

El Plan de Acción acordado en Marzo de 2009 se estructura en cuatro ejes: Políticas de Defensa; Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; Industria y Tecnología de Defensa; y Formación y Capacitación. Estos cuatro ejes de trabajo que convinieron los Ministros de Defensa de la UNASUR, comprenden temas que desde hace varios años los países están llevando a cabo. Es por esto que el CDS estaría materializando e institucionalizando a nivel regional, acuerdos que están en ejecución. Por ejemplo, en formación y capacitación las FF.AA. de la región tienen mecanismos aceitados de intercambio de efectivos. En materia de cooperación militar, las Armadas de Argentina y Chile realizan desde 1998 la Patrulla Naval Antártica Combinada, la cual cubre actividades orientadas a salvaguardar la vida humana en el mar, el control y combate de la contaminación y el apoyo mutuo para enfrentar emergencias marítimas en las aguas antárticas. Con este mecanismo de cooperación ambos países reducen esfuerzos y gastos y generan lazos entre ambas fuerzas. Respecto a operaciones de paz, también Argentina y Chile formaron a principios de 2008 la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, abierta a la integración de más países de la región. Estos son solo algunos ejemplos, ya que podemos nombrar el SICOFAA (Sistema de Cooperación de Fuerzas Aéreas Americanas), la conformación del Batallón conjunto de Ingenieros “José de San Martín”, con Perú, para operaciones de paz, o la cooperación entre Brasil y Perú en el marco del Sistema de Protección y Vigilancia Amazónica.

En materia de defensa regional, los Presidentes de la UNASUR se reunieron para discutir un tema muy sensible: el acuerdo de cooperación entre Colombia y EE.UU., por medio del cual se permite a las FF.AA. de EE.UU. utilizar bases colombianas. En la cumbre se decidió convocar al CDS a fin de que se analice la estrategia militar de EE.UU. en la región, lo cual dota de legitimidad al Consejo en la discusión de cuestiones estratégicas.

Por otro lado, relacionado a la denominada “carrera armamentista” en América del Sur, el Presidente de Perú, Alan García, propuso que se analice el tema en el marco de la UNASUR, específicamente en el CDS. García se pronunció a favor de controlar lo que a su criterio es “el gasto excesivo de armas en la región”. Este tema se inscribe en el punto del Plan de Acción que establece *“Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa”*.

En conclusión, el CDS, al igual que los demás Consejos, opera como un paraguas institucional de mecanismos que están en desarrollo, y crea áreas de trabajo en otros temas de interés. En particular, tal como expone Javier Ponce Cevallos, Ministro de

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Defensa de Ecuador, el CDS permite alcanzar consensos y no unanimidades, y que a pesar de no ser vinculantes, nos permitan caminar juntos². En consecuencia, el CDS impulsa y extiende los procesos existentes, en virtud de lo cual podemos decir que trabaja sobre una base de relacionamiento consolidada del sector defensa.

Relación con el TIAR y la OEA

Se dieron nutridos debates acerca de la naturaleza del CDS, tras las reuniones, documentos disponibles, y opiniones de especialistas, podemos decir que se acerca a la forma de una organización de seguridad cooperativa. El modelo del CDS, de acuerdo con las definiciones de seguridad cooperativa³, comprende un enfoque amplio y multidimensional de la seguridad, enfatiza la confianza mutua en lugar de la disuasión y favorece el multilateralismo. Además, implica el análisis y los acuerdos de las actividades militares, intercambio de información sobre sistemas militares e incremento de la cooperación. Por último, incluye a las misiones de paz como tareas comunes del modelo cooperativo.

En síntesis, el CDS como organización de seguridad cooperativa *“parte de la premisa de una actuación anticipada a efectos de neutralizar o reducir una escalada; surge como un complemento de la diplomacia preventiva”*⁴. En este sentido el CDS está constituido para operar y trabajar en tiempos de paz, consolidando las relaciones y creando condiciones de acercamiento y diálogo para evitar crisis y escaladas que puedan derivar en un conflicto armado de carácter internacional. Es diferente a organizaciones de seguridad colectiva, cuya activación se da una vez que las operaciones armadas se han iniciado, es decir, en tiempos de guerra.

Este esquema deja pocos elementos de comparación con el TIAR, una organización de seguridad colectiva, o la Junta Interamericana de Defensa (JID), como órgano del sistema de la OEA. Tanto el TIAR y la JID por otro lado, son de alcance hemisférico, por lo que dadas las diferencias entre los desafíos a la seguridad y la forma de entender la defensa, de América del Norte, América Central y el Caribe, y América del Sur, es difícil que den respuestas acordes, certeras, y operativas a la defensa y seguridad regional.

² PONCE CEVALLOS, Javier. **“Un nuevo diálogo”**. Pg. 61. En Archivos del Presente. N° 49. Buenos Aires. Año 2009.

³ BARRIOS, Miguel (comp). **“Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica”**. Pg. 330. Ed. Biblos. Buenos Aires. Año 2009.

⁴ Idem

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

El CDS apoya y articula los compromisos internacionales de los países que lo conforman. Por ejemplo, el eje “Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz” del Plan de Acción, incluye actividades como “Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral” y “Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias”. La preparación en el marco regional aporta a las necesidades internacionales, como la Fuerza Binacional Cruz del Sur, al respecto, en oportunidad de su inauguración, el Ministro de Defensa de Chile José Goñi destacó que este durante 2008 *“se trabajará en la última fase de preparación y puesta a punto de la Fuerza. Lo que tenemos que hacer ahora es terminar el proceso de constitución de esta fuerza, en este cuartel general, y hacer la presentación de la Fuerza ante Naciones Unidas. Esto ocurrirá, tenemos presupuestado, durante este año. Y en ese contexto estaríamos en condiciones de desplegar la fuerza. Y allí, a solicitud de Naciones Unidas, decidiremos ambos países, con la autorización de nuestros parlamentos correspondientes, los lugares donde se va a desplegar”*⁵.

En conclusión, el CDS es complementario a los sistemas de seguridad hemisférica y contribuye a los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas. El modelo es de seguridad cooperativa, por lo que el grueso de su agenda de trabajo se desarrolla necesariamente en tiempos de paz, lo cual contribuye al fomento y consolidación de las relaciones del sector defensa entre los países miembros de la UNASUR. Una mayor cooperación abre canales políticos que hacen menos probable las escaladas de los conflictos, o las mitiga antes de llegar a la expresión armada de las controversias.

Formulación de políticas de defensa en los estados miembros

Como veíamos más arriba, la constitución del CDS en un sistema de seguridad cooperativa según la Ministra de Defensa de Argentina, *“implica el abandono de las tradicionales hipótesis de conflicto, las que hemos reemplazado por una política de confluencia, cooperación y complementación efectiva”*⁶. Estos tres elementos: confluencia, cooperación y complementación, impactan directamente en la formulación de políticas de defensa. Antes de entrar en el análisis de estos elementos, abordaremos el abandono de hipótesis de conflicto centradas en un

⁵ Armada de Chile. **“Inauguración de fuerza conjunta binacional Cruz del Sur”**. 04 de Abril de 2008. Disponible on line: www.armada.cl

⁶ GARRÉ, Nilda. **“La Visión Argentina”**. Pg. 44. En Archivos del Presente. N° 49. Buenos Aires. Año 2009.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

enemigo. A continuación se toman algunos párrafos de una presentación realizada en Julio de 2009, sobre la relación entre recursos naturales y políticas de defensa⁷.

La construcción y definición de hipótesis es una herramienta determinante en el proceso de formulación de políticas, y a su vez, en este caso particular, es el componente operativo de nuestro marco teórico; es decir, que operativiza, baja el nivel de abstracción de aquellos intereses y objetivos que se manifiestan en las políticas de defensa nacional. Tanto las hipótesis de conflicto como las de cooperación parten de la idea de la interdependencia positiva, o de una interdependencia negativa. Según Karl Deutsch una interdependencia positiva fuerte tiende a dar sustentación o solidaridad, mientras que una interdependencia negativa fuerte tiende a promover conflictos⁸.

En la dirección de nuestro análisis, las hipótesis de conflicto se construyen a partir de escenarios de competencia centrados en un componente o interés estratégico (por ejemplo un recurso natural o una vía de comunicación). Esta es una variación importante respecto a las hipótesis de conflicto centradas en un enemigo, por lo general estatal, que la geopolítica clásica definía en función de los límites territoriales. Se determina de esta manera el objetivo a defender con independencia relativa del enemigo.

En el nivel estratégico – militar, esta metodología de análisis, como en el caso de Brasil, da forma a las “hipótesis de empleo”. Según la Estrategia de Defensa de Brasil, la hipótesis de empleo se entiende “*como una previsión de posible empleo de las FF.AA. en determinada situación o área de interés estratégico para la defensa nacional*”. Las hipótesis de conflicto se formulan considerando el alto grado de indeterminación e imprevisibilidad de amenazas al país. Las hipótesis de empleo, a su vez, son la base a partir de la cual se elaboran los planes estratégicos y operacionales. En este esquema se sintetiza en la siguiente correlación: 1° Apreciación de escenarios de competencia; 2° Construcción de hipótesis de conflicto en el nivel estratégico nacional; 3° Determinación de hipótesis de empleo para el instrumento militar; 4° Establecimiento de las capacidades necesarias de las FF.AA.; 5° Diseño de planes estratégicos y operacionales.

⁷ DE PAULA, Gabriel. “**Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos**”. Presentado en la Conferencia Subregional “Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica”, organizada por el Center For Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Cartagena de Indias, Colombia. Julio de 2009. Disponible on line:

⁸ MEDEIROS FILHO, Oscar. “**Cénarios Geopolíticos e emprego das Forças na América do Sul**”. Pg. 31. Ministerio da Defesa. Secretaria de Estudos e Coperacao. Brasil. 2004. Disponible on line: www.defesa.gov.br

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Habiendo desarrollado el parámetro general a partir del cual es posible diseñar buena parte de una política de defensa, estamos en condiciones de profundizar sobre los tres elementos contribuyentes, tanto a las políticas como a la construcción de un complejo de defensa regional: confluencia, cooperación y complementación. La confluencia debe leerse en clave de determinación conjunta de intereses, lo cual otorga los parámetros generales para la constitución en el nivel estratégico de “hipótesis de confluencia”. Estos intereses como ya hemos visto están definidos en el Plan de Acción 2009 – 2010. Es interesante un principio consensuado en el CDS: el fomento de la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones. Según la Ministra Garré “esto incluye, por ejemplo, recursos naturales tales como el agua, los mares, acuíferos, energía, etc.”⁹, lo cual está en línea con las definiciones de la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, que define como intereses estratégicos el Amazonas, y la “Amazonia Azul”, en alusión al Mar Atlántico, donde se descubrieron importantes yacimientos de hidrocarburos.

Habiendo hipótesis de confluencia que orienten el diseño de políticas de defensa, pasamos a la cooperación y complementación. Al respecto, la Ministra Garré y el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, están de acuerdo en la complementariedad e interacción de los medios y equipos de los respectivos instrumentos militares¹⁰. Jobim se pregunta “tenemos que pensar qué requiere de nosotros este gran continente: ¿requiere de la presencia de las fuerzas argentinas, ecuatorianas y brasileñas en todos los lugares, o de una red estratégica de movilidad? Y si es mediante movilidad, ¿cómo se establece la logística?”¹¹. Ambos Ministros plantean la integración de Fuerzas, lo cual implica una división regional en función de capacidades, ampliaremos este tema más adelante.

El Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de la Defensa: contribución a los objetivos del CDS

La propuesta argentina de la creación de un Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos fue bien recibida por los demás miembros. Este órgano se perfila como la base de cooperación académica del CDS, y como tal encargado del análisis estratégico regional a largo plazo, estudiar doctrinas y reformas educativas conjuntas, relación con universidades y otros centros de estudios. La Ministra Garré dice que este centro tiene “como objetivo primario la generación y difusión de un pensamiento

⁹ GARRÉ. Op.Cit. pg. 47.

¹⁰ Idem

¹¹ JOBIM, Nelson. “La visión de Brasil”. Pg. 53. En Archivos del Presente. N° 49. Buenos Aires. Año 2009.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

geoestratégico auténticamente sudamericano, que contribuya a la construcción de una identidad sudamericana y a la consolidación de la región como una Zona de Paz. Asimismo, el Centro será de vital importancia para avanzar en la identificación y definición del referido interés regional¹².

En un sentido amplio, podemos afirmar que para los tomadores de decisiones, la importancia de la estrategia se resume en el poder de proyección y anticipación a los hechos o serie de hechos, lograda a partir de diferentes herramientas y mecanismos de estudio. En consecuencia, se busca en el análisis estratégico encontrar componentes que ayuden a ampliar los márgenes de maniobra ante hipótesis de conflicto o de confluencia, en una proyección de corto, medio o largo plazo. El producto del análisis estratégico, es en otras palabras, una idea de futuro, que permite diseñar planes de acción que reduzcan los niveles de incertidumbre.

El análisis estratégico es también un proceso intelectual; una forma ordenada del pensamiento humano; una combinación, acertada o no, de ideas, que procuran definir los modos más adecuados para resolver o enfrentar a un determinado conflicto. Este proceso intelectual requiere de la creatividad como combustible y espíritu crítico para pensar el futuro. Contar con un Centro de Estudios Sudamericano, con una impronta regional, permite generar estudios con analistas especializados y con una formación en los asuntos de la región y para la región. Es importante que un órgano académico se encargue de pensar cuestiones estructurales como la identidad sudamericana, criterios de análisis geoestratégicos o los conjuntos de intereses comunes, ya que el riesgo de que no exista, es la réplica de modelos de análisis. Esto tiene un doble impacto, en la academia, atrofiando la perspectiva, y sobre la toma de decisiones, como fundamento de las acciones y su justificación.

Podemos decir que la falta de construcciones teóricas propias o adaptadas a los intereses y realidad nacional o regional, fue un componente que influyó en que la política exterior argentina desde la vuelta de la democracia a la fecha haya pendulado de la dependencia nacional a la autonomía heterodoxa. El ejemplo más contundente de la dependencia nacional, manifestada en una relación de auto-acatamiento excluyente (en el marco de un modelo de política exterior de dependencia nacional en términos de Juan Carlos Puig¹³), es el envío de naves al Golfo, que rompe con *“la tradicional neutralidad argentina en los conflictos bélicos que no le incumben*

¹² GARRÉ. Op.Cit. pg. 48.

¹³ Intelectual latinoamericano, Canciller Argentino durante el gobierno de Héctor Cámpora (Año 1973). Parte de su obra estuvo centrada en análisis de política exterior argentina.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

*directamente*¹⁴. Este quiebre no produjo resultados significativos en la relación con EE.UU. ni proyectó a la Argentina a un lugar diferente al que tenía en la estructura internacional. Evidentemente, la lectura teórica estaba equivocada. Otro hecho, particularmente preocupante del alineamiento automático y la situación autoimpuesta de dependencia, fue la desactivación del misil Cóndor II, que tampoco tuvo ningún tipo de “rentabilidad” para la Argentina. En este marco, considerar que una política de auto condicionarse en lo estratégico militar iba a generar beneficios en lo económico, fue un error de criterio que produjo altos costos.

En conclusión, la constitución de un Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos genera las condiciones necesarias para contar con una masa crítica de estudios con una visión regional, formulada por cuadros civiles y militares de los países del CDS. Estos estudios serán contribuyentes a la toma de decisiones en los Ministerios e instituciones armadas, así como también material de consulta, discusión y difusión en los ámbitos académicos.

Cooperación militar regional en la industria de la defensa.

La operativización de los objetivos declarados en el papel es el primer reto que se impone a toda organización. En el caso de aquellas que deben cooperar, implica un esfuerzo adicional, ya que existe una mayor cantidad de voluntades en juego. El Plan de Acción 2009 prevé en uno de sus puntos “elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica; y promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este Consejo”.

La cooperación regional para el desarrollo aeroespacial se plantea como una asociación estratégica, que tenga como objetivos generales responder a las necesidades regionales y nacionales de cada país, sean estas de seguridad, defensa, económicas o medioambientales, y no solo en lo estratégico, sino además en lo operacional y táctico.

La existencia de intereses de “signo positivo” entre los actores es una oportunidad para avanzar en la cooperación. En otras palabras, desde el punto de vista del análisis estratégico, no es un juego de suma cero o variable, sino que hay sinergia en

¹⁴ BOLOGNA, Alfredo y BUSSO, Anabella. “La política exterior a partir del gobierno de Menem: una presentación”. Pg. 36. En: “La política exterior de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato”. pp 17 – 51. CERIR. Rosario. Año 1994.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

la combinación de esfuerzos entre los actores. En el caso europeo (y esto se puede hacer extensivo al ámbito regional) la finalidad de la cooperación es aumentar la autonomía (o reducir la dependencia, según la perspectiva) respecto de otros sistemas (como por ejemplo el sistema GPS controlado por EE.UU.). Derivado de esto último, la actividad aeroespacial permite la producción de “bienes públicos regionales” como la navegación satelital para el transporte; el control medioambiental, incluyendo catástrofes naturales; o la seguridad y defensa del territorio nacional en lugares donde la infraestructura estatal no llega.

Respecto a la industria del sector defensa, hay algunas particularidades a destacar, dado que la investigación y el desarrollo, así como las políticas de coordinación se dan en áreas sensibles de tecnología dual. Es preciso por otro lado, enumerar los problemas y desafíos a los que se podría enfrentar la región en proyectos de este tipo. El primero de ellos es la restricción presupuestaria, por lo que en proyectos de esta envergadura es fundamental que exista acuerdo político para la liberación de fondos en emprendimientos de mediano y largo plazo. Otro desafío, en un modelo de cooperación por capacidades, está relacionado a la “socialización” entre los miembros de los desarrollos e innovación tecnológica propios de cada país. Está claro que este punto es una cuestión política, con dos dimensiones: voluntad y confianza mutua.

El Ministro Jobim se pregunta: “¿Será que no es posible que podamos hablar de una integración de nuestras bases industriales de defensa en América del Sur? ¿Vamos a continuar siendo compradores en el supermercado de materiales militares? Y aparece la cuestión de la integración en defensa para el desarrollo económico. Precisamos crear esa capacidad para el desarrollo”¹⁵. Esta es una perspectiva que revela la relación entre el sector defensa, la economía y sociedad; visión estratégica que supone que la industria para la defensa puede aportar a la creación de bienes públicos regionales.

Podemos ilustrar lo dicho con un ejemplo internacional, de la EADS (European Aeronautic Defence and Space Company). En este caso uno de los objetivos de la cooperación en materia aeroespacial es ganar autonomía respecto de otros sistemas, como por ejemplo el sistema GPS controlado por EE.UU. Derivado de esto último, la actividad aeroespacial permite la producción de “bienes públicos regionales” como la navegación satelital para el transporte; el control medioambiental, incluyendo catástrofes naturales; o el monitoreo para la seguridad y defensa del territorio nacional, en lugares donde la infraestructura estatal no llega.

¹⁵ JOBIM. Op.Cit. pg. 51.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

A partir de lo expuesto, estamos en condiciones de afirmar que en América del Sur encontramos capacidades que están desarrolladas en cada país, pero en sectores específicos, por lo que aprovechar las ventajas comparativas e integrar tecnologías puede ser la respuesta para que en la región se dé un salto tecnológico cualitativo, que tenga un efecto derrame en el sector público, las comunidades regionales y el sector privado. La cooperación e integración en industria de la defensa, incluyendo investigación y desarrollo, contribuiría según el Ministro Jobim¹⁶ a evitar conflictos y reducir la dependencia tecnológica de los países desarrollados proveedores de bienes militares.

Influencia en el diseño de fuerzas

Hasta este punto hemos abordado varias cuestiones de carácter estratégico, en las cuales se evidencia la confluencia de intereses. Sin embargo, el CDS no se plantea como un organismo con responsabilidades o funciones de tipo operacional. En efecto el CDS es un foro de discusión de temas comunes a la región en materia de defensa. Pero cabe la pregunta, de cuál será el impacto o influencia de las decisiones que se tomen en el seno del CDS en el diseño de Fuerzas de cada uno de los países miembros.

Llevando a cabo los planes en los cuatro ejes que dispone el Plan de Acción 2009, y previendo una continuidad para los años que vienen, debemos suponer que directa o indirectamente habrá un replanteo en el diseño de las FF.AA. Cuando decimos que sea en forma directa, nos referimos específicamente a que a priori se establezcan planes y programas de modernización y adaptación de fuerzas. Mientras que un replanteo indirecto, sería a posteriori por la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos, o por la pérdida o degradación de una capacidad que puede ser suplantada en virtud de la cooperación regional. Un ejemplo claro de esto último, es la cooperación entre las Armadas de Brasil y Argentina, por medio de la cual los pilotos navales de Argentina se entrenan en el portaaviones brasilero. Ante una capacidad degradada (proyección del poder aeronaval), se decide no perderla con un convenio de cooperación.

Cualquiera sea el diseño es necesario preguntarse (y posteriormente responder): ¿qué se defiende? ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo o de qué manera? ¿con qué medios, apoyos? ¿contra quién o qué? Al responder estas preguntas se tienen en cuenta los aspectos cuantitativos y cualitativos a lograr para el alcance de los objetivos. En su

¹⁶ COLLIT, Raymond. “Após crise, Jobim quer criar grupo de defesa sul-americano. Objetivo do ministro é evitar conflitos e reduzir a dependência das armas norte-americanas na região”. Disponible on line en: www.estado.com.br

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

conjunto, la base de una política debería contar con una directriz estratégica, un planteo general que vincule intereses, objetivos y medios de la nación. De esta manera, la estrategia responderá a la pregunta: ¿qué plan logrará mejor los fines propuestos, dados los recursos disponibles? El resultado, el planeamiento de fuerzas, consiste en prever una estructura para el futuro que sea "de la magnitud correcta y tenga la composición correcta (distribución de las fuerzas) a fin de alcanzar los objetivos de seguridad de la nación, a la luz del entorno de seguridad y de las limitaciones de recursos"¹⁷. El concepto de "estructura de fuerzas", es central para el análisis, ya que da cuenta de aspectos tácticos sobre la movilidad, permanencia, poder ofensivo, poder defensivo, sostenimiento, flexibilidad táctica y versatilidad; y por otro lado de los tiempos de respuesta, sincronización, cohesión, control y la distribución espacial de las fuerzas.

En síntesis, la etapa de planeamiento es una derivada o función de la estrategia militar, que debe ser necesariamente contribuyente a la estrategia nacional. Si en el marco de la UNASUR, los países convienen en avanzar en la cooperación e integración militar, es posible pensar que en el mediano y largo plazo, tanto el planeamiento militar como el diseño de fuerzas estén influidos por requerimientos que emanen del CDS.

Reflexiones finales

Hemos recorrido las páginas precedentes con una visión optimista acerca del futuro del CDS. No podría ser diferente, dados los hechos que en el pasado cercano y presente materializan la voluntad política de cooperación militar. Estas experiencias de cooperación que han sido nombradas en distintas partes del artículo tienen continuidad y son exitosas, debido principalmente a dos criterios: objetivos concretos y conocimiento del arte común. Los objetivos concretos se refieren a que las tareas a desarrollar son específicas, planificadas y programadas; el conocimiento del arte común, podemos definirlo de la siguiente manera: "los militares hablan el mismo idioma, tienen los mismos parámetros del mando y conducción, doctrinariamente guardan pocas diferencias".

Naturalmente hay algunos elementos que operan paralelamente en el sistema de defensa regional, los cuales pueden ser leídos como componentes de disrupción en los objetivos del CDS. El primero de ellos tiene que ver con el objetivo de la defensa nacional en cada uno de los países, concentrado en la preparación de las FF.AA. para disuadir, repeler un ataque y/o defender los intereses nacionales. Además

¹⁷ Owens, Mackubin (sin fecha). "La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas". Pg. 7. Ficha del autor, sin datos de editorial.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

debemos tener cuenta que en varios países de la región se mantienen hipótesis de conflicto intrarregionales. Un segundo elemento es la compra de armamento, que recibe distintas lecturas. Algunas afirman que en América del Sur se lleva adelante una carrera armamentista, y otras que los países entraron en un ciclo de renovación y modernización de sus sistemas de armas. El caso de Brasil requiere una lectura especial, dado que como potencia regional con alcance global, invierte en el factor de poder militar como atributo de su condición. En cualquier caso, los objetivos propuestos por los propios países en el CDS no son contrarios a la situación regional presente.

Como pudimos ver, el CDS se perfila como un foro de discusión regional, limitado a las relaciones intra – regionales, pero como modelo no es cerrado. Esto quiere decir que dada una proyección del bloque sudamericano consolidado en la UNASUR, necesitará dialogar con otros bloques donde “limiten” sus zonas de interés y responsabilidad. Por ejemplo, en la proyección Atlántica, se encuentra con los países atlánticos de África¹⁸. Hacia el Oeste ocurre algo similar con Chile y Perú, y sus intereses con los países de la Cuenca del Pacífico. En América Central y el Caribe, es prioritario el diálogo con EE.UU., y el accionar de la IV Flota. Dejando la lógica geográfica, otras instancias de relacionamiento se dan con la ONU. Recordemos que el Plan de Acción del CDS contempla “compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”.

Es probable que el CDS venga a institucionalizar en la región, lo que algunos autores denominan como “zona de paz relativa”. Con la cooperación y diálogo se mitigan las escaladas del conflicto, por existir canales de relacionamiento interagencial de la defensa, conocimiento entre las partes involucradas, etc. Está claro que la guerra es una posibilidad, y como hipótesis no será abandonada. Pero no caben dudas de que las alianzas contribuyen a la paz entre sus miembros, y esto es, en definitiva, uno de los mas altos valores de la comunidad internacional.

¹⁸ No olvidemos que Brasil tiene relaciones estrechas con países del Continente Africano, especialmente con las ex colonias portuguesas.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Bibliografía

Armada de Chile. **“Inauguración de fuerza conjunta binacional Cruz del Sur”**. 04 de Abril de 2008. Disponible on line: www.armada.cl

BARRIOS, Miguel (comp). **“Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica”**. Ed. Biblos. Buenos Aires. Año 2009.

BOLOGNA, Alfredo y BUSSO, Anabella. **“La política exterior a partir del gobierno de Menem: una presentación”**. En: “La política exterior de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato”. pp 17 – 51. CERIR. Rosario. Año 1994.

COLLIT, Raymond. **“Após crise, Jobim quer criar grupo de defesa sul-americano. Objetivo do ministro é evitar conflitos e reduzir a dependência das armas norte-americanas na região”**. Disponible on line en: www.estado.com.br

ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA DE BRASIL. EM Interministerial N° 00437/md/sae-pr. Ministerio de Defensa de Brasil. 17 de Diciembre de 2008. Disponible on line: www.defesa.gov.br

GARRÉ, Nilda. **“La Visión Argentina”**. En Archivos del Presente. N° 49. Buenos Aires. Año 2009.

JOBIM, Nelson. **“La visión de Brasil”**. En Archivos del Presente. N° 49. Buenos Aires. Año 2009.

MURILLO ZAMORA, Carlos. **“Aproximación a los regímenes de integración regional”**. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Número 8. Año 2004. Disponible on line: reei.org

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Owens, Mackubin (sin fecha). "**La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas**". Ficha del autor, sin datos de editorial.

PONCE CEVALLOS, Javier. "**Un nuevo diálogo**". En Archivos del Presente. N° 49. Buenos Aires. Año 2009.