



CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

Director del ISIAE

Julio A. Hang

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretarios de Redacción

Lic. M. Pilar García Plorutti
Alejo Ferrandi Aztiria

Uruguay 1037, piso 1º

C1016ACA Buenos Aires

República Argentina

Teléfono: (005411) 4811-0071 AL
74

Fax: (005411) 4815-4742

Mail: cari@cari.org.ar

www.cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Espacios de oportunidad y conflictividad: cambiando el status quo en la geografía mundial

Juan BATALEME¹

Tres ideas acompañan la presente reflexión. El **Status quo territorial está cambiando**. El espacio terrestre es relativamente fijo y las presiones en términos de ocupación tradicional han cedido en tanto las guerras ofensivas expansivas son cada vez más costosas debido a: a) La creciente capacidad de resistencia material por parte de los actores terrestres; b) una mayor urbanización; c) los medios de comunicación y la necesidad de cierta legitimidad de base o construida para iniciar una campaña militar que involucre tomar territorio.

Situación distinta sucede en el mar. En este espacio geográfico - en un contexto amplio de relaciones geopolíticas- la presencia de actores estatales y no estatales que explotan la posibilidad de su uso, la aparición de amenazas asimétricas como metástasis de procesos políticos que se dan en el espacio terrestre y la decisión por parte de los estados ribereños

de desarrollar estrategias de ocupación hacen del mismo un **espacio de cooperación y competencia simultáneo**, que expresa toda la **ambigüedad de la transición a la multipolaridad**.

Es en los espacios marítimos donde se ven movimientos políticos económicos y militares por parte de los Estados que tiene al mar como parte de su composición territorial y donde se revisa actualmente el status quo orientando sus esfuerzos tanto militares, científicos y económicos a dar cuenta de este espacio, intentando evitar el mayor número de interferencias de actores externos ajenos al interés nacional en el mismo. Como zonas abiertas a la explotación comercial están en el radar de los Estados. Como espacio común se busca garantizar un doble acceso, tanto como vía de comunicación como así también a sus recursos, desde lo militar denegar el espacio y evitar la explotación por voluntades ajenas.

La tendencia general de los Estados en relación a los espacios marítimos es:

- 1) Reforzar de forma autóctona o cooperativa sus instrumentos navales: ya sea mediante la creación de capacidades navales producto de la cooperación como sucede en África mediante el AFRICOM y los países con litoral naval de ese continente.
- 2) Todos los Estados ven a este espacio con la lógica de "redes". El mar es constructor de globalización y en la actualidad la globalización se mueve por redes de interdependencia. La interdependencia económica, ambiental, cultural y militar² en el mar demanda coordinación y capacidades al estado ya que es un espacio de vinculación de cuestiones. El RUGB utiliza el espacio marítimo sudafricano para ejercitarse, realizar misiones de diplomacia pública, construir buena voluntad, y crear capacidades, como lo demuestra cada uno de los viajes de las fragatas tipo 42 que son desplegadas en el atlántico sur y que realizan visitas periódicas en los puertos sudafricanos.
- 3) La utilización del derecho del mar y de las organizaciones internacionales para reafirmar el derecho de propiedad combatir las amenazas transnacionales y asimétricas, al tiempo que desarrollan capacidades para hacer uso del mismo. Al ser el mar un espacio abierto demanda de la comunidad internacional un cerramiento cooperativo en lo que respecta a las amenazas provenientes de un contexto de globalización. Es por ello que vemos constantemente múltiples patrullas y ejercicios combinados que se hacen por todo el planeta que varían tanto en alcance como en tipo de operación dependiendo del espacio marítimo en el que las armadas operen. Sudáfrica en su

¹Lic. en Ciencia Política (UBA), Master en Relaciones Internacionales (FLACSO), Master en Ciencias del Estado (UCEMA). Becario Fulbright - Delaware University. Becario Chevening - Bradford University (UK). Docente de la UCEMA, FLACSO, UADE, UBA, USAL y las Escuelas Superiores de Guerra del Ejército y de la Fuerza Aérea. Analista de Política Internacional Estado Mayor General de la Armada. Autor de numerosos artículos sobre política internacional, defensa y seguridad, política exterior norteamericana, conflictos armados. Autor del libro: Un Mundo Ofensivo: El Balance ofensivo defensivo y los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia. Miembro del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI.

² El desarrollo de la idea de globalización como red de interdependencia y los múltiples tipos de globalización lo encontramos en el artículo de Keohane y Nye: Globalization What's new and what's no (and so what?), Foreign Policy.

conversión a una armada de aguas azules trabaja fuertemente para cumplir con dicho objetivo tanto en el atlántico sur como en el océano Índico. El cerramiento naval presenta una característica común a todos: Es cooperativo. Las especificidades las dan el espacio geográfico donde cada uno de ellos toma lugar.

4) ¡Ambigüedad! la protección de las líneas de comunicación naval cada vez van a provenir en menor medida de EE.UU. quien actuaba como garante global de dichas líneas. En la actualidad aparecen los garantes regionales que son principalmente los poderes en ascenso, en este aspecto el espacio es competitivo. Los poderes terrestres tienen correlatos en el espacio naval, y quieren el mar para ellos. Esta situación genera una doble tensión que se expresa en políticas de “balance ambiguo”, como señala Christopher Layne, donde se busca cambiar un determinado balance pero siguiendo políticas que no sean abiertamente disruptivas con la potencia hegemónica³.

5) EE.UU. busca mantener estrategias que garanticen la libre movilidad y obviamente su propia capacidad para negar espacios a futuros competidores. Al mismo tiempo las estrategias de los poderes ascendentes van en sentido contrario ya que buscan estrategias de denegación de espacio: cada informe acerca del poder naval de los BRIC señala la importancia de estrategias de negación de espacio conocidas en la bibliografía como “Sea denial” o “anti Access Strategies” y en menor medida proyección de poder. El interés y la construcción de capacidades buscan excluir adversarios de sus espacios marítimos. En crioallo adquisiciones de submarinos de ataque, mejorar sus herramientas de detección tanto de antisubmarina como también del control del espacio aéreo sobre el mar, y aquellos que pueden portaaviones y buques anfíbios de usos múltiples o buques de proyección “humanitaria”⁴

La segunda idea se relaciona con en **el Atlántico Sur -área de interés para la República Argentina-** se cruzan múltiples organizaciones UNASUR, IBSA, el ALBA y ZPCAS, como así también potencias hemisféricas como EE.UU. y extra regionales como Inglaterra. Si uno pudiera graficar en un mapa lo que ello implica, habría que señalar las múltiples presiones que existen sobre el espacio argentino. En primer lugar la IV Flota con su AOR en América Latina y la VI Flota con su AOR en el sector atlántico de África -además de ser concurrente con Europa- Ambas flotas dan una idea de cobertura “total” del espacio naval además de sumar la presencia norteamericana dual que se cimienta en un doble esfuerzo ya que por un lado crea capacidades “autónomas” en los países africanos aunque las mismas dependen de EE.UU. a los efectos de reforzar las

capacidades de control costeras, al mismo tiempo que mantienen flotas operativas que son “ensambladas” según el tipo de operaciones o entrenamiento que se quiera realizar. Multilateral y unilateral (útese en caso de...) coexisten.

Esta estrategia tiene un **fundamento geopolítico**. Por un lado encontramos que **los problemas de asimetría en el mar** -en especial en el caso africano- **son producto de la descomposición de la gobernabilidad terrestre** ya que las amenazas asimétricas que aparecen en tierra hacen metástasis en el espacio marítimo obligando a adaptar las estrategias marítimas. África en el Índico pero también en aguas del Golfo de Guinea y los estados petroleros ribereños muestran preocupantes signos de descomposición que se traslada al mar y que amenazan las líneas de comunicación naval. El otro elemento geopolítico está dado por **los recursos naturales y la re-periferización de África** como zona de provisión de recursos naturales para China, India, Europa, y como oportunidad de negocios y mercados para Brasil⁵.

Esto impacta directamente en las funciones de las armadas y la necesidad de cubrir un amplio espectro de capacidades. La convivencia de las funciones tradicionales como la Disuasión y la Proyección de Poder junto con Mantenimiento de la ley y el orden, la de construir el consenso marítimo y controlar el mar demanda más capacidades a los estados ribereños⁶.

Gran Bretaña también tiene una presencia significativa en este espacio mediante la cadena de islas cercanas a África (Ascensión, Tristan Da Cunha, Santa Elena, en esta última proyectan armar un aeropuerto para el año 2015) y en América del sur mediante Malvinas. Desde allí influye en las relaciones económicas y políticas de la región y actúa mediante sus contactos múltiples en el continente como un actor más en la dinámica regional⁷.

El rol de Sudáfrica es interesante por su posición geográfica bi-oceánica lo cual lo hace conector entre el océano Índico y el Atlántico. Esta situación lleva a incrementar sus capacidades navales incorporando y modernizando unidades de superficie como así también fuerza de submarinos y entrenando a sus hombres para trabajar con fuerzas multinacionales en tareas de imposición del orden. Por el momento es concentrarse en el llamado “Maritime Domain Awareness” que es un paso previo al establecimiento de estrategias de denegación y que presentan una articulación mayor con las políticas originadas en sus socios del norte.

³ Layne, Christopher: The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present, Cornell University Press, 2006.

⁴ Indian navy: “India’s Maritime Military Strategy”, [indianavy.nic.in/maritime_strat.pdf](http://www.indianavy.nic.in/maritime_strat.pdf). Holmes, James & Yoshihara, Toshi: China’s Naval Strategy in the XXI: The Turn to Mahan, [http://www.ada.asn.au/defender/Summer2007-08/ChinaNavy\(Defender,Summer2007-08\).pdf](http://www.ada.asn.au/defender/Summer2007-08/ChinaNavy(Defender,Summer2007-08).pdf). Russian navy: Maritime Doctrine of Russian Federation 2020, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Russian_Maritime_Policy_2020.pdf. Brasil: National Defense Strategy, Ministry of Defense, https://www1.defesa.gov.br/eventos/temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_ingles.pdf.

⁵ Le Monde Diplomatique: El Atlas III, Un Mundo al Revés: de la hegemonía occidental al policentrismo. África en la Encrucijada: Grandes Líneas de fractura del continente negro, 2009.

⁶ Till, Geoffrey: Poder Marítimo: Una Guía para el SXXI, Instituto de Publicaciones Navales, 2007.

⁷ Como señaló el secretario de defensa británico Liam Fox frente a los recortes presupuestarios de las FFAA británicas en general y de la Armada en particular, la defensa de las islas estaría asegurada ya que “**we have no plan to retake the falklands because we don’t plan to lose them**”, 3 de noviembre de 2010 en <http://en.mercopress.com/2010/11/03/we-have-no-plan-to-retake-the-falklands-because-we-don-t-plan-to-lose-them>. Ministry of Defense, UK Defence Minister sign cooperation treaty with Brazil, <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/DefenceMinisterSignsCooperationTreatyWithBrazil.htm>. 17/09/2010

El IBSA es un grupo de articulación de intereses como lo representa el BRIC, grupo en el cual Sudáfrica no participaba hasta la última reunión donde fue formalmente invitado a participar. Sudáfrica es el eslabón más débil de los poderes emergentes y como señala Francis Kornegay ejerciendo un liderazgo por default aunque con una presencia activa en los mares regionales.⁸

Eso sitúa a 3 grandes jugadores (EE.UU.-UK-BRA) y a uno en proceso de definirse como tal (Sud África), en nuestra área de interés interoperando con potenciales adversarios y con socios que tienen un interés limitado en nuestra expansión marítima.

La creciente presencia y juego en “solitario” por parte de Brasil es su activa participación en los ejercicios IBSAMAR I y IBSAMAR II que tiene un rol más político que militar y que hacen de Sudáfrica el país puente en las estrategias cruzadas de India y Brasil en sus estrategias latinoamericana y Asiática respectivamente.

Sudáfrica en el juego sur-sur detenta un rol creciente desarrollando las capacidades necesarias para transformarse en pivote político de la región al tiempo que desarrolla una estrategia dual de cooperación con las potencias occidentales⁹.

Siendo una potencia en progreso lejos de estar establecida como sus pares de India y Brasil, trabaja en dos dinámicas distintas en el campo de la seguridad (Índico y Atlántico) explotando su condición de puente, siendo la primera más acuciante para sus intereses que la segunda.

El tercer eje son los **escenarios**: el primero deviene del problema del **desplazamiento**. A medida que se vayan cerrando los espacios marítimos del norte, actores no gubernamentales o fuerzas de desestabilización van a buscar hacer un mayor uso del Atlántico Sur por lo tanto la lógica del cerramiento cooperativo se va a ir haciendo presente en nuestro espacio naval lo cual traslada la lógica cooperación competencia a nuestra área de interés

Uso. Las capacidades crecientes de exploración y explotación off shore sitúan al Atlántico Sur en el radar de las grandes potencias lo cual demanda tener capacidades para proteger y coordinar desde las necesidades propias esquemas de acción multilaterales. Depredación, contaminación, ilegalidad y explotaciones no autorizadas o que se estructuran como hecho consumado representan un escenario en configuración claro para el país. La emergencia de estrategias de denegación demanda la incorporación de capacidades acordes a las estrategias de presencia activas. Tanto desde el aire como desde el mar. El primer paso es complementar la lógica de de “conocer lo que sucede en el mar” ello fuerza a los estados ribereños a complementar sus capacidades.

El factor desconocido. El Cambio climático, la incorporación de áreas energéticas, el mayor tráfico naval pone presión sobre los estados rivereños para desarrollar capacidades duales. Si los peores pronósticos del cambio climático enfrentamos la

posibilidad de asistir humanitariamente a quienes hoy ocupan las Malvinas. Las formas que pueden asumir los conflictos por los recursos en el mar, mediante el uso de nuevas tecnologías.

Por último, el **balance de poder**. En el mar se ven también los cambios en el poder militar de los Estados y los medios que cuentan para actuar. Dicho cambio permitirá incrementar acciones y misiones al tiempo que abrirá el paraguas de las opciones cambiando el posicionamiento del estado y porque no -de ser necesario- su actitud estratégica. Un mundo desbalanceado es tan nocivo como una región desbalanceada. El poder habilita acciones y dispara ambiciones.

Todos los actores estatales en ascenso siguen la misma lógica: **ocupar, articular y dejar en claro la revisión y propiedad estatal de dicho espacio**. El status quo en el mar rápidamente esta cediendo lugar al revisionismo típico de las etapas de transición multipolar.

Integración y capacidad disuasiva en materia de defensa en Sudamérica

Alejandro KENNY¹⁰

Introducción

La integración regional, continental, hemisférica o panamericana –en materias relacionadas con la defensa en Sudamérica– constituye una frágil realidad, aunque su desarrollo se haya iniciado en los albores de la descolonización latinoamericana. Los primeros antecedentes referidos a la organización de un sistema de defensa regional en esta parte del mundo, se remiten a las guerras de la Independencia. Las campañas libertadoras de San Martín y de Bolívar en Sudamérica, son exponentes claros y tempranos de un accionar llevado a cabo en forma colectiva, para defender los intereses vitales de la región, contra las agresiones por parte de “fuerzas armadas de otros Estados”.

Aunque estos antecedentes respondieron a una dinámica, donde la amenaza principal la constituía la España declinante en su condición de potencia colonial, en el siglo XIX existieron coaliciones intrarregionales tales como la Guerra de la Triple Alianza, que unió a la Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay entre 1864 y 1870, y la Guerra del Pacífico que unió a Bolivia y Perú contra Chile entre 1879 y 1883.

¹⁰ Contraalmirante y ex Jefe de Política y Estrategia de la Armada Argentina. Actualmente es Consultor Marítimo y Perito Naval en OMNIA Consultores Asociados, empresa dedicada a la protección marítima y puertos. Es Licenciado en Sistemas Navales por el Instituto Universitario Naval. Bachelor en Sistemas Navales por la Naval Academy, Officers School and Naval War College. Posee un Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Belgrano, un Master of Science de la Salve Regina University y un Postgrado en Protección Marítima del Galilee International Management Institute.

⁸ Kornegay, Francis: “The Geopolitics of IBSA: The South African Dimension”, CPS-FES, August 2007.

<http://www.ipc-undp.org/ipc/doc/ibsa/papers/ibsa14.pdf>

⁹ Wessels, Andre: “The South African Navy and Its predecessors 1910-2010: A century of Interaction with the commonwealth navies, Department of History, University of Free State, 2009.

En el siglo pasado, luego de los acontecimientos que sucedieron a la Primera Guerra Mundial, se inició –para todo el continente americano– un largo proceso vinculado a la conformación de algún sistema de defensa abarcador.

Principales hitos¹¹

- 1936, Buenos Aires, Argentina: “Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz”. Participó activamente Estados Unidos, como actor interesado en estructuración de una arquitectura defensiva continental. Se adoptó la “Convención para la Mantención, Preservación y Restablecimiento de la Paz”, la cual estableció que ante una amenaza a la paz continental, los estados deberían efectuar consultas mutuas con el propósito de adoptar métodos de cooperación pacíficos.
- 1938, Lima, Perú: “Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos”. Acordó la “Declaración de Lima” que estableció que en caso de ataque externo, todas las repúblicas americanas se comprometían a prestarse apoyo mutuo, directo o indirecto.
- 1939, Panamá (luego de la invasión alemana a Polonia): “Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”. Acordó la “Declaración General de Neutralidad de las repúblicas americanas” que estableció una zona geográfica en torno al continente, en donde se haría efectiva dicha neutralidad.
- 1940, La Habana, Cuba (luego de la caída de Francia como parte de la ofensiva alemana): “Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”. Estableció la “Declaración de Cooperación y Asistencia Recíproca, para la Defensa de las Américas” por la cual:
“un ataque de cualquier Estado no continental, contra cualquiera de los Estados firmantes, sería considerado un ataque a todo el continente americano, pudiéndose adoptar las medidas para una defensa cooperativa que se estimasen necesarias.”
- 1942, Río de Janeiro, Brasil (luego del ataque de Japón a Pearl Harbor): “Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”. Estableció la recomendación para:
“...la inmediata reunión en Washington D.C., de una comisión compuesta por técnicos militares y navales a objeto de estudiar y recomendar las medidas necesarias para la defensa del continente.”

Esto dio origen a la “Declaración de Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas”, en la cual se reafirmó el procedimiento de consulta entre los Estados y se reiteró el concepto de que:

“...un atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, soberanía o independencia política de un Estado americano sería considerado como un acto de agresión contra todos.”

Formalmente en 1942 se constituyó la JID¹². Su labor consistiría:
“...en preparar gradualmente a las Repúblicas americanas para la defensa del Continente mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto.”

La JID es actualmente una entidad de la OEA¹³, siendo su propósito prestar a la Organización y a sus Estados Miembros, los servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio, para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA.

- 1945, México: “Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”. En el “Acta de Chapultepec”, en la resolución sobre “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” se sentaron las bases del TIAR¹⁴. En dicha acta se señala que:

“La seguridad y solidaridad del continente son afectadas de igual forma tanto por un acto de agresión contra cualquiera de los Estados del continente, de parte de un Estado no continental, como por un acto de agresión de un Estado del continente en contra de uno o más Estados americanos.”

De esta forma, se estableció la percepción de amenaza tanto en una agresión de origen “externo” como “interno” a la región y donde los Estados son considerados los principales actores del sistema. En su primera parte, el Acta de Chapultepec establece que:

“Cada ataque de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad de territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado del continente, será considerado como un acto de agresión en contra de los otros Estados signatarios de la presente Acta.”

Con lo cual se establece el principio de “defensa colectiva”, en tanto cuando se configura una agresión o ataque armado a uno de sus integrantes, ello provoca la reacción armada de la totalidad de los integrantes de dicho acuerdo. Este principio queda reflejado en la segunda parte del Acta al recomendarse que:

“Con el propósito de enfrentar amenazas o actos de agresión contra cualquier República Americana... Los gobiernos de las Repúblicas Americanas consideran como acuerdo, en consonancia con sus procesos constitucionales, el establecimiento de un tratado que establezca procedimientos para enfrentar tales amenazas o actos de agresión a través del empleo –de todos o algunos de los signatarios de dicho tratado– de una o más de las siguientes medidas: retiro de embajadores;

¹¹ Griffiths John. “Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa –UNASUR– Un nuevo intento?”, en *Revista GCG Georgetown University*, Washington, 2009, Vol. 3 N° 1, pp. 104–119.

¹² JID: Junta Interamericana de Defensa.

¹³ OEA: Organización de los Estados Americanos.

¹⁴ TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

rompimiento de relaciones diplomáticas; rompimiento de relaciones consulares; rompimiento de relaciones telefónicas, telegráficas, postales o radio telefónicas; interrupción de relaciones financieras, comerciales y/o económicas; uso de la fuerza armada para prevenir o repeler una agresión.”

- 1947, Río de Janeiro, Brasil: Por el Acta de Chapultepec se establece el TIAR, también llamado Tratado de Río. Sus disposiciones comprenden el continente americano y 300 millas náuticas a partir de la línea costera, incluyendo en el norte Alaska, Groenlandia, y en la zona ártica hasta las islas Aleutianas y el Polo Norte. En el este abarca los islotes de San Pedro y San Pablo (Brasil), la Isla de Trinidad (Brasil) y las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur (que reclama Argentina). En el sur llega hasta el Polo Sur, y en el oeste incluye las Islas de Juan Fernández (Chile) y las Islas Galápagos (Ecuador). Su delimitación no abarca sin embargo, ni la Isla de Pascua (Chile), ni las Islas Hawai (EUA).

Asimismo establece que:

“... un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.”

- 2006, Washington: Asamblea General de la OEA. Resuelve que la JID que era una organización todavía sin nexo oficial formal con la OEA, sea “una entidad de la Organización con base en el Art. 53” de su Carta. Aprueba además su Estatuto de funcionamiento.

Acerca del TIAR

Se trata del primer tratado de su especie después de la Segunda Guerra Mundial. El establecimiento de la OTAN¹⁵ fue dos años después. También, a partir la creación de la OEA en 1948, su Consejo Permanente actúa provisoriamente como mecanismo de consulta, pero sólo participan en la votación las partes contratantes del TIAR. El Consejo es el encargado de evaluar si existen las condiciones para convocar una Reunión de Consulta de los integrantes del TIAR o la aplicación de las medidas correspondientes.

La firma del TIAR fue una de las razones por las que Costa Rica disolvió su ejército en 1948. Es porque consideró a las previsiones del Tratado como garantía suficiente para asegurar su defensa. Aún hoy se mantiene en cierta medida este dilema, en especial frente a Nicaragua¹⁶.

El TIAR ha sido invocado durante el bloqueo a Cuba en 1962 y la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969. La más reciente invocación del TIAR ha sido la de Estados Unidos luego de los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001.

En 1982, durante la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido, se trató de hacer efectivo el TIAR. Sin embargo, Estados Unidos, que es miembro del TIAR –pero también de la OTAN– optó evidentemente por cumplir ciertas obligaciones que surgen de esta última, dado que el Reino Unido es también integrante¹⁷.

Una de las razones para no cumplir el TIAR, esgrimida por Estados Unidos, fue que Argentina comenzó la guerra –al invadir las Islas Malvinas ocupando su territorio por la fuerza– y que por lo tanto no correspondía su aplicación. Similar fue la posición de Chile y Colombia, que también adujeron que el TIAR es un acuerdo netamente defensivo. Por otra parte, la Resolución N° 502 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de aquel momento, exigía el retiro de las fuerzas argentinas como condición a cualquier proceso de negociación. Esto no significó que a posteriori Estados Unidos abandonara el TIAR. Sin embargo, la condición del TIAR como instrumento de defensa multilateral de América quedó seriamente deslegitimada. Ésta fue una de las razones de México para renunciar al tratado en el año 2002.

Este instrumento de defensa regional colectivo actualmente vigente, tiene como características principales las siguientes:

- Ha sido el principal antecedente del derecho a la legítima defensa individual y/o colectiva establecida en la Carta de la ONU¹⁸ del año 1945 en su Art. 51. Es además uno de los organismos regionales previstos en el capítulo VIII, “Acuerdos Regionales” de la Carta, Art. 52 al 54.
- Consagra el principio de defensa continental, al establecer que de ocurrir un ataque armado contra uno de sus miembros, en la zona geográfica definida, se considerará un ataque a la totalidad de ellos. Si consideramos que las decisiones aprobadas por los dos tercios de los miembros del TIAR, son obligatorias para la totalidad de los Estados, el derecho de autodefensa colectiva, pasa a ser obligatorio para los países integrantes.
- Se transforma en un organismo de consulta y de solución pacífica de controversias, ante la amenaza o agresión en contra de un Estado firmante, o de cualquier situación que afecte la paz continental.

¹⁵ OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

¹⁶ Redacción BBC Mundo. Nicaragua / Costa Rica: ¿cuáles son las opciones?, Recuperado:

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101115_nicaragua_costa_rica_defensa_sin_armas_rio_san_juan_az.shtml

¹⁷ Los integrantes de la OTAN del continente americano son los Estados Unidos y Canadá.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas.

Antecedentes normativos para la integración, en el sistema de Defensa Argentino

Las normas argentinas, que contemplan aspectos relacionados con la integración de un sistema de defensa con otros países de la región son numerosas y las principales están establecidas en los siguientes instrumentos:

▪ **Constitución Nacional**¹⁹

Art. 27: establece que *“...el Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.”*

Art. 31: *“Esta Constitución, las Leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación...”*

Art. 75 Inc. 24: *“Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes...”*

Art. 75 Inc. 28: *“Permitir la introducción de tropas Extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.”*

▪ **Ley de Defensa Nacional**²⁰

Art. 8: *“El sistema de Defensa Nacional tendrá por finalidad: ...h) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse. i) Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias y suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de hipótesis de guerra...”*

Art. 13: *“El Consejo de Defensa nacional asistirá y asesorará al Presidente de la nación en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución.”*

▪ **Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas**²¹

Art. 5: *“Tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, así como con la fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo y con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integran contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas.”*

Art. 7: *“Los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analizarán, a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas, los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir.”*

Art. 21: *“En lo referente a la producción para la defensa se estimularán el interés y la intervención privada, debiéndose impulsar en forma decidida la investigación de las tecnologías duales que sirvan a la defensa y procurar la asociación con otros países, a estos fines...”*

▪ **Reglamentación de la ley de Defensa**²²

“CONSIDERANDOS: ... Que sólo a partir de allí resulta posible poner en marcha definitivamente un proceso de reconversión y modernización de los esquemas tradicionales de defensa, fundados sobre realidades geopolíticas desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto ya superadas, toda vez que la subregión se exhibe ante los ojos del mundo como un ámbito en el cual el equilibrio y el diálogo político democrático aparecen para sus integrantes como una situación consolidada, generando inapreciables ventajas comparativas respecto de otros lugares y/o regiones del mundo.

Que dicho proceso de reconversión y modernización institucional se asienta en la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz.”

▪ **Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas**²³

Respecto de las Misiones principal y subsidiarias del Instrumento Militar y de sus respectivos ámbitos de actuación

“... deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar a las que a continuación se detallan:

...Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Estas misiones subsidiarias..., deberán entenderse según las consideraciones que a continuación se detallan:

...como un importante factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral...

...como factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión...”

¹⁹ Constitución de la Nación Argentina (Reforma de 1994).

²⁰ Ley de Defensa Nacional N° 23.554 de 1988.

²¹ Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 de 1998.

²² Decreto N° 727/2006.

²³ Decreto N° 1691/2006.

Respecto de cómo Rediseñar el Instrumento Militar según la Concepción, el Posicionamiento y la Actitud Estratégica Defensiva de la Nación Argentina

“En el marco general de avanzar hacia la consolidación de las capacidades operacionales del instrumento militar..., dentro de un contexto subregional de creciente entendimiento y cooperación en materia de defensa y militar, el rediseño del Instrumento Militar de la Nación Argentina avanza y consolida el perfil defensivo propio y su disposición cooperativa regional y mundial...”

...Un diseño de la estructura orgánico–funcional del instrumento militar..., en cuyas consideraciones aparecen (además de los determinantes geográficos), la necesidad de evitar posicionamientos contradictorios con la política y los objetivos de cooperación regional...

Un desarrollo de las capacidades militares necesarias para afianzar la contribución nacional con el sistema de seguridad colectiva a través del alcance y del mantenimiento de estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral, como asimismo necesarias para avanzar en los niveles de interoperabilidad subregional y para progresar también en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión en propósitos de interés mutuo (por ejemplo, en materia de coparticipación del control de espacios limítrofes comunes, en complementación de capacidades en casos de operaciones de paz o en los de actividades antárticas) en el marco de la eventual construcción del pretendido sistema de defensa subregional.”

Respecto de la Orientación que habrá de tener la Priorización de las Capacidades del Instrumento Militar y del Equipamiento que las deberá asistir

“...la priorización de las capacidades con que deberá contar el Instrumento Militar de la Defensa Nacional estará orientada, en primer término, por el objetivo de garantizar la continuidad y la eficacia creciente en la ejecución de la misión principal de las Fuerzas Armadas y, en segundo término, por el cumplimiento de las responsabilidades de las misiones subsidiarias que refieren a la interacción militar multilateral.

...Criterios y principios generales:...

Asegurar los niveles necesarios de compatibilidad, interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión.

Garantizar los niveles de aptitud requerida para la interoperabilidad multilateral de las misiones de Naciones Unidas.”

▪ Directiva de Política de Defensa Nacional²⁴

“CAPITULO I

Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa Global y Regional:

...En otras regiones..., como es el caso del ámbito sudamericano más inmediato a la REPUBLICA ARGENTINA, la realidad en la materia se encuentra caracterizada por la escasa posibilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares, el generali-

zado apoyo a las iniciativas de establecimiento de la región como una "zona de paz", el compromiso extendido a los esquemas de seguridad colectiva regional y mundial o el constatado incremento de medidas de confianza mutua y cooperación militar tanto bilaterales como multilaterales.

Cabe destacar..., la persistencia de diferendos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial, así como el mantenimiento de enclaves coloniales en diversas partes del mundo (por ejemplo, para el caso argentino, las ISLAS MALVINAS)...

El Escenario Regional en Materia de Defensa:

“...El despliegue de estos factores enmarcó, posibilitó y/o promovió, en términos de un proceso sinérgico, una generalizada dinámica de distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración entre los estados de la región, particularmente entre las naciones de la subregión del cono sur, geografía ésta donde se han registrado de manera mucho más profunda los positivos avances de estos cambios en las últimas DOS (2) décadas.

...De hecho, esta nueva dinámica abrió paso al inicio de procesos de establecimiento de medidas de confianza mutua y a una interacción y cooperación en materia militar que no encuentra precedente desde la configuración de los estados nacionales en el siglo XIX. Estas nuevas interacciones se consolidaron especialmente en el ámbito subregional del cono Sur, entre las REPUBLICAS de ARGENTINA, de CHILE y FEDERATIVA DEL BRASIL.

En efecto, el actual escenario de defensa y seguridad regional, en especial en la subregión sudamericana del cono Sur, se caracteriza por un conjunto de situaciones y tendencias, que entre las más relevantes, registra a las siguientes:

a) El generalizado compromiso con los esfuerzos y los intentos tendientes a la preservación del status regional de zona libre de armas nucleares, químicas y biológicas, consagrado a través de múltiples declaraciones regionales, tratados y resoluciones de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), como así también respetuosa del derecho internacional y de los principios de solución pacífica de controversias, al tiempo que se constata y reafirma en ella la existencia extendida de políticas de defensa orientadas por el principio de legítima defensa y de concepciones y "actitudes estratégicas" de carácter defensivas.

b) El afianzamiento de las alternativas de carácter diplomático y de concertación para la resolución pacífica y negociada de los diferendos y conflictividades interestatales, con explícita renuncia a las alternativas de resolución militar de los mismos.

c) El incremento y sostenimiento de medidas de cooperación y de fomento de la confianza y la seguridad tanto bilaterales cuanto multilaterales (tanto de nivel político como militar), entre las que se cuentan, por ejemplo, las iniciativas de transparencia en los gastos militares (a través de los mecanismos multilaterales sobre Información en materia de Gastos Militares y de Transferencias de Armas Convencionales, sistema estandarizado de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) y Registro de Armas Convencionales, respectivamente), ejercicios combinados entre las diversas Fuerzas Armadas de la región o iniciativas para instrumentar institucionalmente el diálogo y la concertación política en materia de

²⁴ Decreto N° 1714/2009.

defensa. En este contexto se debe inscribir el reciente establecimiento de la fuerza conjunta y combinada "Cruz del Sur" para operaciones de mantenimiento de la paz entre la REPUBLICA ARGENTINA y la REPUBLICA DE CHILE.

d) *Un compromiso generalizado con los esquemas de seguridad colectiva global y regional (la región aporta casi el DIEZ POR CIENTO (10%) del personal de operaciones de paz de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) desplegados a nivel mundial) y una tendencia hacia un sostenimiento del compromiso futuro en el ámbito regional–continental, de lo cual la REPUBLICA DE HAITI es el ejemplo inmediato, al margen de la colaboración que la mayoría de los estados regionales realiza, como se mencionara precedentemente, con los despliegues de la ONU registrados en casi toda la geografía del orbe.*

En este sentido se debe destacar que la mayor parte de los países de la región y en particular aquellos localizados en la cercanía geográfica de la REPUBLICA ARGENTINA, como la REPUBLICA DE CHILE, la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL y la REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, han desarrollado organizaciones específicas para la formación y capacitación del personal para operaciones de paz...

e) *...En varias de las naciones de la subregión Andina se registran dinámicas y graves desafíos a la seguridad, protagonizados particularmente por las actividades del narcotráfico, la insurgencia o el accionar de grupos armados paramilitares. Además se registran en esta subregión latentes conflictos interestatales derivados de causas diversas, tales como: persistentes diferendos limítrofes, dificultades para implementar acciones cooperativas en la gestión de asuntos de seguridad de carácter transnacional y también por el mismo círculo vicioso de la desconfianza provocadas por la propia vigencia de estas dinámicas, cuadro general que resulta en un escenario y tendencia a la inestabilidad estratégica militar. La reciente situación de conflicto entre la REPUBLICA DE COLOMBIA y la REPUBLICA DEL ECUADOR da cuenta de este estado de situación en esta subregión Sudamericana.*

En las naciones del Cono Sur, por su parte, el escenario en materia de defensa y seguridad internacional es, como se destacara anteriormente, mucho más estable y carente de las dinámicas negativas señaladas en la materia para la subregión Andina.

f) *...Es en este marco, que debe recordarse la última guerra convencional entre países latinoamericanos, registrada durante 1995 entre la REPUBLICA DEL PERU y la REPUBLICA DEL ECUADOR y conocida como "Guerra del Cóndor". Originada en diferendos limítrofes y con características de enfrentamiento "limitado", tanto en razón de la magnitud de los medios militares empleados como también en función del alcance del territorio afectado de manera concreta en las acciones bélicas. En esa ocasión, cabe mencionar también, se registró una rápida y relativamente eficiente capacidad de respuesta de las naciones de la región con su correspondiente correlato referido al despliegue de observadores militares en la zona de conflicto.*

CAPITULO II

Política de Defensa Nacional: Concepción y Posicionamiento Estratégico de la REPUBLICA ARGENTINA en Materia de Defensa:

"... la REPUBLICA ARGENTINA concibe su defensa en la doble dimensión "autónoma" por un lado, y "cooperativa" por otro, esto es, la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global. En este espíritu, la Argentina participa de modo activo y constructivo en las consultas tendientes al futuro establecimiento de un órgano de Defensa Sudamericano en el marco de la UNION DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).

...De la misma forma que la NACION ARGENTINA asumió sus responsabilidades respecto de la paz, la defensa y la seguridad internacional a través de su contribución al sistema de Seguridad Colectiva estructurado en torno a las Naciones Unidas, la política de defensa argentina también continuará comprometida con el afianzamiento y la consolidación de las prácticas y de las políticas de cooperación militar y de defensa que a nivel regional y, particularmente, subregional se registran en Sudamérica.

Es política de estado profundizar, a nivel regional, la cooperación en materia militar y de defensa y, al mismo tiempo, avanzar, según las voluntades de los estados vecinos, en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores a los que la cooperación militar y de defensa de la subregión han logrado hasta el presente, a fin de asegurar las condiciones que contribuyan a garantizar el mantenimiento futuro de la paz..."

Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur

La Fuerza de Paz Binacional "Cruz del Sur" es una fuerza conjunta y combinada, conformada por personal militar y medios de la República Argentina y de la República de Chile. Esta fuerza realiza ejercicios de planificación y de entrenamiento combinado, con participación de las fuerzas armadas de ambos países. Pretende formar parte de las fuerzas de apresto o *stand by forces* de la ONU. Esta es una iniciativa inédita e inimaginable hace tres décadas en las relaciones bilaterales, que marca un salto cualitativo de la etapa de medidas de confianza mutua, al de la integración y la cooperación entre las fuerzas armadas de los dos países.

En el año 2005, los ministros de Defensa de los dos países comenzaron las negociaciones para la formación de una fuerza de paz combinada, firmando el acta que creó el EMCC²⁵ de la fuerza. En el año 2006 se firmó el memorando de entendimiento que contempló la estructura organizacional.

²⁵ EMCC: Estado Mayor Conjunto y Combinado.

En el año 2007, el EMCC comenzó a desempeñarse como tal en el Edificio Libertador, Buenos Aires, sede del Ministerio de Defensa argentino. Se trasladó en marzo de 2008 al Edificio Diego Portales, sede del Ministerio de Defensa chileno, en Santiago de Chile. En el mes de marzo de 2009, el EMCC se trasladó nuevamente a la sede en Argentina, reiniciando el ciclo de rotaciones previstas.

La Fuerza Binacional de Paz "Cruz del Sur" operará como una fuerza "de despliegue oportuno" y en el caso de una crisis o emergencia, deberá estar disponible en la zona de misión en un plazo de entre 30 y 90 días, y por un período de 6 a 12 meses.

▪ **Medios establecidos**

Terrestre	Naval	Aéreo
800 hombres	600 hombres	120 hombres
	1 fragata lanzamisiles con helicóptero 1 buque de transporte 4 patrulleras 2 corbetas MEKO 140	4 pelotones de helicópteros

▪ **Tareas principales previstas**

- a) Personal para Cuarteles Generales, Oficiales de Enlace y Observadores Militares.
- b) Proveer presencia de ONU en áreas de crisis.
- c) Prevenir un escalamiento de la violencia.
- d) Cooperar, monitorear, asistir y facilitar un acuerdo de Cese del Fuego o Tregua.
- e) Otorgar Seguridad de Base, líneas de comunicaciones, aeropuertos etc.
- f) Creación de "Áreas de Seguridad" para la población civil o grupos vulnerables.
- g) Otorgar seguridad en Operaciones Humanitarias.
- h) Servir como "puente" entre una Operación Regional y el inicio de una Operación ONU. Reforzar una Operación de Paz en desarrollo.

Hacia un nuevo sistema de defensa regional

▪ **La Unión de Naciones Suramericanas**

El 23 de mayo de 2008, en Brasilia, e inspiradas en las Declaraciones de Cuzco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006), Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, constituyeron

mediante el tratado respectivo, la UNASUR²⁶. Esta Unión ha encontrado a Sudamérica compartiendo diversas visiones ideológicas, acerca de cómo abordar su desarrollo, de tal modo que los desafíos no son menores para enfrentar la ansiada integración.

Por otra parte tal como afirma Ugarte *"Resulta evidente que la integración económica y física y la cooperación política habrán de reflejarse tanto en la seguridad pública como en la defensa. Es por ello que el Tratado Constitutivo²⁷ trata en tres incisos separados –no sin cierta ambigüedad– ...q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional, y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado...; ...s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa...; y...t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana."*²⁸

También han hecho aparición nuevos poderes que influyen en la región. De ellos los más visibles son la Unión Europea y China. Aunque la trascendencia de Brasil como líder regional –entre los denominados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China)– se continúa consolidando, por su voluntad política y por su capacidad potencial para ofrecer una posición de jugador principal y de locomotora de la región.

La creación de UNASUR como un intento de dotar a la región de un nuevo organismo internacional que le confiera una voz más fuerte y articulada en el contexto global, es coherente con los objetivos trazados por Brasil, y su consolidación sin duda pondrá a prueba la capacidad de liderazgo descrita anteriormente. De manera coherente la diplomacia brasileña consideraba *"como un elemento de su política exterior el concepto de América del Sur, que adquirió mayor peso que el concepto de América Latina."*²⁹

▪ **El Consejo de Defensa Suramericano**

La principal iniciativa en la UNASUR relacionada con la defensa, fue la creación del CDS³⁰, el 11 de diciembre de 2008 en Santiago de Chile. Su objeto es ser un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa.

²⁶ UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

²⁷ Tratado Constitutivo de la UNASUR.

²⁸ Ugarte, José Manuel. "Integración subregional en seguridad pública y defensa; del MERCOSUR a UNASUR", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, noviembre de 2008, N° 7, pp. 142–143.

²⁹ Briseño Ruiz, José. "La UNASUR: ¿Continuum o un Nuevo inicio del regionalismo sudamericano?", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, julio de 2010, N° 8, pp. 104.

³⁰ CDS: Consejo de Defensa Suramericano.

Su Estatuto³¹ explicita:

Artículo N° 4: "...tiene como objetivos generales los siguientes:

- a) Consolidar a América del Sur como zona de paz, base para la estabilidad democrática.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y Caribe.
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa."

Artículo N° 5: "...los objetivos específicos que se explicitan son:

- 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 e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- 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.
- 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 y difundir las lecciones aprendidas.
- 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.
- k) Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa."

Teniendo en consideración los objetivos señalados anteriormente, los desafíos que enfrentará y deberá superar el CDS, no son menores y se estima estarán, entre otros, relacionados con³²:
"... a) La identificación de varios puntos de vista ideológicamente contrapuestos en la región, así como diversos modelos de desarrollo económico, generan espacios de controversia en el CDS.

b) El CDS fue creado como un organismo de cooperación, coordinación y consulta en materia de defensa, y no como un mecanismo de seguridad colectiva, lo que excluye las cuestiones propias de la seguridad y la posibilidad de que pueda actuar operativamente, a través de alianzas de tipo militar. Estas exclusiones crean la necesidad de aclarar los conceptos de seguridad y defensa.

c) No se debe soslayar que todavía hay conflictos limítrofes en la región, como son los de Chile con Perú y Bolivia, Venezuela con Surinam, y Venezuela con Colombia. El conflicto Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido, por más que se encuentre "encapsulado", seguirá constituyendo una referencia obligada en la región. Todo esto incorpora al sistema la cuota de incertidumbre e inestabilidad política, que será aportada al sistema, con la dinámica y variabilidad que le brinden otros ingredientes a lo largo del tiempo.

Desafíos futuros de la Integración

Más allá de las oportunidades de integración que se generaron entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en los años 90, a partir de la creación del MERCOSUR, y ahora con mayor amplitud de miembros, de la resultante del binomio UNASUR – CDS, son las decisiones que puedan traducirse en mayor cooperación activa, entrenamiento y equipamiento militar, las que adquieren especial valor desde la perspectiva bajo análisis. Por su parte, en el devenir de las normas argentinas, se registra un notable incremento en la retórica y la sofisticación de los temas vinculados con la integración y la necesidad de consolidar la cooperación regional en materia de defensa. En tal sentido, las expectativas son mayores a partir de la creación de una Fuerza Conjunta y Combinada, para el apoyo a operaciones bajo el mandato de la ONU. La Fuerza Binacional "Cruz del Sur", que une a fuerzas de Argentina y de Chile, es una muestra promisoría de un camino encontrado para la cooperación, pero también para el desarrollo y diseño de medios militares modernos y profesionales.

Por otra parte, surgen muchos interrogantes acerca de la sustentabilidad de las iniciativas de la UNASUR en los temas vinculados a la defensa, dada la coexistencia del sistema surgido a partir de la creación del CDS, con las iniciativas de defensa hemisféricas de larga data, aunque estas sean consideradas por algunos estamentos y actores como obsoletas.

Esto es así porque asistimos a la convivencia de dos sistemas de defensa regionales: el primero basado en la trilogía OEA, JID, TIAR, que fuera establecido a nivel continental, hemisférico o panamericano, para enfrentar amenazas de naturaleza militar, con un imprescindible correlato de apoyo explícito –o de veto– por parte de Estados Unidos; y el segundo, basado en la UNASUR y el CDS, que sólo incluye a Sudamérica, para conjurar principalmente los conflictos interestatales, a partir de la confianza en el ejercicio del control civil sobre los estamentos militares.

Mientras ambos constituyen exponentes de sistemas de defensa regionales elaborados –al parecer y hasta hoy– para dar

³¹ Estatuto del CDS.

³² Pérez, Rosa Mercedes, *Desafíos del Ecuador en la Presidencia del Consejo de Defensa Suramericana*. Recuperado: http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/articulo_lo_viceministra_ecu.pdf, 2010.

respuesta a los desafíos en una de las zonas estratégicas menos importantes del globo, la Fuerza Binacional “Cruz del Sur” representa un intento larvado pero concreto, de integración subregional para la defensa.

Por otro lado, la dinámica en las relaciones entre el Reino Unido y la Argentina por el tema Malvinas, a treinta años de la Guerra que conmovió la región –aún a pesar de contener elementos novedosos como la exclusión a buques con bandera de las Islas, a entrar y permanecer en puertos de la región– no parece ser un tema que altere una concepción estrictamente cooperativa de la defensa. Esto dificulta el análisis –no sólo argentino, sino también regional– de alternativas aún retóricas, porque son excluyentes de la articulación de algún grado de capacidad disuasiva de características regionales, basada en atributos tangibles e intangibles de poder.³³

Consideraciones finales

Los tratados, instituciones y entidades relacionados con la defensa, no parecen originar en el ámbito regional ni continental, vínculos y referencias para el desarrollo de oportunidades de peso para la cooperación militar activa, interoperabilidad y entrenamiento profesional. La condición de la República Argentina como único Aliado Extra OTAN de los Estados Unidos en Latinoamérica desde el año 1998, tampoco ha arrojado resultados sensibles y convenientes para las partes, al menos en la percepción de los observadores de los temas de defensa.

Por otra parte, tampoco el desarrollo económico, el buen gobierno y un mínimo nivel de seguridad pública, constituyen elementos regionales previos, para poder consolidar un sistema de defensa supraestatal. En realidad ambos ámbitos son independientes, si bien debemos convenir que un sistema de defensa regional con una concepción moderna y atributos tangibles de poder, requiere no sólo de profesionales sino también de un presupuesto que responda adecuadamente a la pregunta “¿cuánto es suficiente?”. Y esto todavía no parece estar en ninguna agenda regional. Resulta también indispensable, que los Estados que desean integrarse cuenten no sólo con la voluntad política, sino también con simetrías eficientes en las relaciones y capacidades militares, de tal modo que puedan interactuar en un plano de igualdad con los demás interlocutores.

Se requiere además resolver regionalmente los ámbitos de actuación de las instituciones dedicadas a la defensa y a la seguridad pública, para consensuar efectivas políticas de cooperación interestatales en ambas esferas de acción. Más aún, se deberán adicionalmente identificar las áreas grises en donde ambas convergen, para poder prever y actuar sin hesitaciones.

Nuestro país debiera continuar participando en los distintos foros de seguridad y defensa hemisféricas, para contribuir a establecer y consolidar los vínculos entre el CDS de la UNASUR – de carácter regional– con la arquitectura de seguridad y defensa establecida a nivel continental (OEA, TIAR, JID). Esto posibilitará la interacción y complementación de las instituciones involucradas, manteniendo los acuerdos bilaterales y multilaterales establecidos, lo que redundará en la posibilidad de dar una respuesta adecuada a actores extra regionales, en la defensa de intereses comunes o particulares de la región.

Finalmente, consideramos que las nuevas iniciativas de integración regional en materia de defensa, enfrentarán en el tiempo importantes desafíos, institucionales y eventualmente hasta operacionales, que requieren hoy de una visión estratégica generadora de circunstancias futuras que sean beneficiosas para los países de la región. En definitiva dichos desafíos deberán ser mitigados si fuera posible a priori, ya que nadie duda que Sudamérica requiere de espacios de mayor cooperación activa, para generar efectos sinérgicos de desarrollo, paz y seguridad regionales³⁴.

³³ Tokatlian, Juan Gabriel, *El valor de una capacidad disuasiva*, en Diario La Nación, Buenos Aires, 2 de febrero de 2012.

³⁴ Para un análisis de detalle de lo ya actuado en la material por la UNASUR/CDS, ver Döring, Matías, Dalponte, Bruno y Hoffay, Mercedes. “América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires, julio de 2010, N° 8, pp. 123–152.