



Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?

ÁREA: 4
TIPO: Teoría

AUTOR

John E. Griffiths -Spielman*

Pontificia Universidad Católica de Chile.

jgriffis@uc.cl

1. Autor de Contacto: Instituto de Ciencia Política; Pontificia Universidad Católica de Chile; Campus San Joaquín; Av. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago de Chile, Chile.

* Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile. Dr. Estudios Americanos, USACH, Chile. M.A. Security Studies, Georgetown University. Profesor de Seguridad y Defensa Nacional.

Processes of regional defence integration: The South American Defence Council - UNASUR- A new attempt?

Processos de integração regional em defesa: Conselho Sul-Americano de Defesa -UNASUR- Uma nova tentativa?

En este artículo se discuten los esfuerzos históricos de integración regional, para sugerir el establecimiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), desde la perspectiva del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). La hipótesis es que cualquier intento de integración regional en el ámbito de la seguridad y defensa no se podrá obtener mientras no exista un Estado consolidado a nivel de cada uno de los países, una integración en infraestructura aceptable en la región, y un adecuado nivel previo de integración política. El proceso se verá beneficiado si las unidades participantes de este proceso de integración son más homogéneas y se encuentran más relacionadas a través de diversos proyectos políticos, en infraestructura, y de energía.

This article discusses the historical efforts for regional integration, suggesting the establishment of the Union of South American Nations (UNASUR) from the perspective of the South American Defence Council (CSD). The hypothesis is that any attempt at regional integration in the area of security and defence cannot be achieved without a consolidated State at individual country level, an acceptable integration of infrastructure in the region, and an pre-existing adequate level of political integration. The process will benefit if the units involved in the integration are more homogenous and more closely related through different political projects in infrastructures and energy.

Neste artigo, são debatidos os esforços históricos de integração regional, para sugerir o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUR) desde a perspectiva do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD). A questão debatida é que qualquer tentativa de integração regional no âmbito da segurança e da defesa não poderá ter sucesso enquanto não existir um Estado consolidado em cada um dos países, uma integração em termos de infra-estruturas aceitável na região e um nível prévio de integração política adequado. O processo será beneficiado se as unidades participantes nesta integração forem mais homogêneas e estiverem mais relacionadas entre si através de diversos projectos políticos, de infra-estruturas e de energia.

DOI
10.3232/
GCG.2009.
V3.N1.06

1. Introducción

El sueño de la integración continental, latinoamericana y sudamericana en materias relacionadas con la seguridad y la defensa es de larga data. Los primeros antecedentes referidos a la organización de un sistema de defensa hemisférico, lo encontramos en la idea de defensa continental de Don Juan Egaña, en 1810. José Balseiro¹, en su obra, *The Americas Look at Each Other*, nos indica que:

Don Juan Egaña, nacido en Lima, sobresaliente personaje de la vida cívica chilena, concibió un “Plan de Defensa General de toda la América”, entre el 18 de septiembre de 1810 y el 26 de noviembre del mismo año... En dicho plan Egaña llama a una América unida por el compromiso de todos los gobiernos constituidos, para contribuir con armas, dinero y hombres, en caso de la más ligera intención de ataque o sedición originada en Europa (Balseiro, 1969).

Dicho plan a juicio de Egaña, debiera ser dirigido por el líder de la Federación, los Estados Unidos de América (Balseiro, 1969). Interesante resulta destacar este primer intento por formular un sistema defensivo de la Región, articulado por la amenaza externa de naturaleza militar. Un segundo intento, de formular un sistema de defensa continental, lo encontramos en la iniciativa desarrollada por Simón Bolívar, en su convocatoria al “Congreso Anfictiónico de Panamá”, en 1826. Pope Atkins, nos señala que:

El Congreso de Panamá se reunió desde el 22 de junio al 15 de julio de 1826. Su objetivo más importante fue lograr la unidad de la América Hispana y la defensa de la soberanía e integridad territorial de las nuevas repúblicas... Cuatro acuerdos fueron firmados... El más importante de ellos fue el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, el cual establecía la defensa mutua contra todo intento de dominación extranjera... Durante la Conferencia la amenaza de España y de la Santa Alianza, era un factor importante (Atkins, 1999).

Sin embargo, dicho intento no prosperó, siendo sólo ratificado por la Gran Colombia². De esta forma, la defensa continental, contra la amenaza continental externa, se visualizaba tempranamente como una necesidad hemisférica, sin que pudiera prosperar formalmente, por la falta de interés y voluntad política de las nacientes repúblicas³. Esta falta de

1. En dicha obra Balseiro cita a Raúl Silva Castro como el académico que reunió la obra de Juan Egaña, en una serie de trabajos no publicados oficialmente.

2. A dicha reunión sólo asistieron los representantes de la Federación Centro Americana, los Estados Unidos de México, la Gran Colombia y Perú.

3. Lo anterior se fundamenta en el resultado de los siguientes eventos: en la segunda reunión convocada en Lima, desde el 11 diciembre de 1847 al 01 de marzo de 1848, denominada “El Congreso Americano”. Sólo cinco Estados sudamericanos estuvieron representados: Bolivia, Chile Ecuador, Colombia y Perú. El principal tema tratado fue el intento español por recuperar posesiones en la costa oeste de Sudamérica. Una tercera reunión continental se celebró en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 1846. La principal preocupación tras esta reunión eran las expediciones de filibusteros lideradas por William Walter y otros expedicionarios estadounidenses, principalmente en América Central y México. Sólo tres Estados participaron: Chile, Ecuador y Perú. A este intento, se le designó el Congreso Continental, adoptándose el Tratado Continental que no fue ratificado por ningún Estado. Una cuarta reunión se desarrolló por segunda vez en Lima, Perú, desde el 14 de noviembre de 1864 al 13 de marzo de 1865. Sólo asistieron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela. Europa se encontraba participando activamente en el continente a través de la ocupación francesa de México, la reocupación española de Santo Domingo y la Guerra en Contra de España por parte de Chile y Perú. Se firmó un Tratado de Unión y Alianza Defensiva, el cual acordaba la defensa mutua en contra de agresión externa. Sin embargo, dicho Tratado no fue ratificado por ningún Estado.

PALABRAS CLAVE

Seguridad, Integración, Defensa, Gobernabilidad, América Latina

KEY WORDS

Security, Integration, Defence, Governability, Latin America

PALAVRAS-CHAVE

Segurança, Integração, Defesa, Governação, América Latina

CÓDIGOS JEL

H560; N460

voluntad política tanto en la ratificación de acuerdos como en la implementación de lo pactado, se convertirá en un antecedente recurrente de los futuros procesos de integración.

El primer antecedente concreto sobre la materialización de un sistema de defensa continental lo encontramos en la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz, desarrollada en 1936 en Buenos Aires, Argentina⁴. En dicha conferencia participó activamente, y por primera vez, los EE.UU.⁵, como un actor interesado en la idea de estructurar una arquitectura defensiva continental. Como resultado de esta Conferencia, se adoptó la Convención para la Mantención, Preservación y Reestablecimiento 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.

Un segundo antecedente, previo a la conformación de la iniciativa de defensa continental, lo encontramos en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos, desarrollada en Lima, Perú en 1938⁶. En esta ocasión se acordó, la Declaración de Lima, la cual estableció que en caso de un ataque externo, todas las repúblicas americanas se comprometían a prestarse apoyo mutuo, directo o indirecto⁷. De esta forma, quedaba plasmado el principio rector de todo sistema de seguridad, todos para uno y uno para todos.

Por otra parte, los antecedentes que constituirían el origen de la actual Junta Interamericana de Defensa (JID), los encontramos en las tres Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores del continente, desarrolladas durante la Segunda Guerra Mundial⁸. Luego de la invasión de Polonia por parte de Alemania en septiembre de 1939, la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se reunió, en Panamá, acordando una Declaración General de Neutralidad de las repúblicas americanas, conocida como la “Declaración de Panamá”⁹. Junto a la declaración de neutralidad, se estableció una zona geográfica en torno al continente, en donde se haría efectiva dicha neutralidad.

La segunda reunión, de este tipo, se efectuó en La Habana, Cuba, en 1940, luego de la caída de Francia como parte de la ofensiva alemana. Esta Conferencia, estableció en su artículo XV, la “Declaración de Cooperación y Asistencia Recíproca, para la Defensa de las Américas.” En síntesis, expresaba que “un ataque de cualquier Estado no continental, contra cualquiera de los Estados firmantes, sería considerado un ataque a todo el continente

4. Considerada como una Conferencia Especial de los Estados Americanos.

5. Al comienzo de las deliberaciones de la Conferencia, Cordell Hull, Secretario de Estado de los EE.UU. de A. presentó un amplio plan que aseguraría la solidaridad interamericana frente a la guerra europea o en caso de amenaza a la seguridad continental. El plan del Secretario de Estado estadounidense comprendía tres proposiciones específicas: a) consulta obligatoria entre los Estados americanos en caso de amenaza a la paz del hemisferio, b) creación de un comité de consulta permanente de todos los ministros de relaciones exteriores para determinar la naturaleza de la acción común y c) extensión a América Latina de los principios de neutralidad vigentes en Estados Unidos.

6. Entre 1889 y 1954, se desarrollaron diez Conferencias Internacionales de los Estados Americanos. En la décima desarrollada en Caracas, Venezuela el año 1954, se cambió el nombre a Conferencias Interamericanas. Las Conferencias Internacionales de Estados Americanos fueron las siguientes: Washington D.C. 1889-1890; México 1901-1902; Río de Janeiro, Brasil, 1906; Buenos Aires Argentina, 1910; Santiago de Chile, 1923; La Habana, Cuba, 1928; Montevideo, Uruguay, 1923; Lima Perú, 1938; Bogotá, Colombia, 1948; Caracas, Venezuela, 1954.

7. Declaración de Lima. Disponible en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-009.htm>.

8. La primera desarrollada en Panamá en 1939; la segunda en La Habana, Cuba 1940; la tercera en Río de Janeiro en 1942.

9. Artículo XIV del texto final de la Primera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Panamá, desde el 23 de septiembre al 03 octubre de 1939.

americano, pudiéndose adoptar las medidas para una defensa cooperativa que se estimasen necesarias”¹⁰. Con la declaración anterior se sentaban las bases de lo que más tarde sería formalizado como el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.”

Luego del ataque japonés a Pearl Harbor, el 07 de diciembre de 1941, los Ministros de Defensa del continente americano se reunieron en la Tercera Reunión de Consulta¹¹, efectuada en Río de Janeiro, a inicios del año 1942. En dicha reunión, y en su artículo XXXIX, se 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”¹². Dicho antecedente se convirtió en el antecedente más inmediato que originó la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Dicha organización, forma parte del conjunto de organizaciones que conforman el sistema interamericano, siendo creada para lidiar con amenazas externas de naturaleza militar. De allí, su nombre de Junta Interamericana de Defensa.

Sin embargo, la JID sería considerada una organización integrante del sistema de seguridad colectivo, sobre el cual se establecería el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR-1947). Importante de destacar es que la creación de la JID se da en el contexto de una organización, sólo con la capacidad de estudiar y pro-

poner, pero no de implementar resoluciones en el ámbito de la defensa continental. En consecuencia, se crea la necesidad de formar un organismo o instrumento más permanente que abordara dicha situación. Ello quedaría en evidencia, con la proposición mexicana y uruguaya en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, desarrollada en México, en el año 1945, en la cual propusieron la creación de una Agencia Militar Permanente¹³, con representantes de los Estados Mayores de cada una de las repúblicas americanas, con la finalidad de implementar una colaboración militar más estrecha en la defensa del hemisferio. Sin embargo, la moción, aún cuando fue considerada en las recomendaciones del Acta Final, no contó con el respaldo de los EE.UU. De allí que, se incluyera en la misma declaración la recomendación de que la JID continuara sus actividades en la defensa hemisférica, hasta que el cuerpo militar –anteriormente citado – fuera establecido.

No obstante, hasta hoy día dicho cuerpo jamás se configuró. De esa forma, la JID se constituyó, en el período de Guerra Fría, como la única instancia militar multilateral, sólo con capacidad de estudiar y proponer, pero no de implementar un sistema que configurará un verdadero sistema colectivo de defensa hemisférico.

La JID, pese a constituir una organización del sistema de defensa hemisférico, se mantuvo como una organización sin un nexo oficial con la OEA, hasta los primeros meses de 2006, en que la Asamblea General finalmente resolvió establecer a la JID como “una entidad de la Organización con base en el artículo 53 de la Carta de la

10. Artículo XV del texto final de la Segunda Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en La Habana desde el 21 a 30 de julio de 1940.

11. En dicha reunión los EE.UU. de A., solicitaron romper relaciones diplomáticas con Japón, Alemania e Italia. Con la oposición de Argentina y Chile, finalmente se aceptó sólo recomendar la ruptura de relaciones diplomáticas.

12. Artículo XXXIX del texto final de la Tercera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Río de Janeiro, Brasil desde el 15 al 28 de enero de 1942.

13. Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. México, 1945. Parte IV. Creación de una Agencia Militar Permanente.

OEA”¹⁴, aprobando de paso su Estatuto de funcionamiento¹⁵.

Respecto del origen del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los antecedentes inmediatos de su constitución, los encontramos en el “Acta de Chapultepec”¹⁶, explicitada en el contexto de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz realizada en México, en el año 1945¹⁷. En dicha acta se sentaron las bases del TIAR en la resolución sobre “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana”¹⁸. 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 establece la percepción de amenaza tanto en una agresión motivada por un actor externo al continente, como de igual forma se evidencia la intención de evitar que al interior del continente, los Estados más poderosos pudieran afectar la soberanía e integridad territorial de los Estados más débiles. En su primera parte, el Acta de Chapultepec¹⁹ 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.

Asimismo, se establece el principio de “defensa colectiva”, cuando se configura que una agresión o ataque armado a uno de sus integrantes, ello acciona la reacción armada de la totalidad de los integrantes de dicho acuerdo. Este principio queda reflejado en la segunda parte del Acta²⁰ 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

14. OEA. Asamblea General. Resolución N° XXXII-E/06, de fecha 15 de marzo de 2006.

15. En dicho Estatuto se ratifica la condición de la JID, como una entidad de la OEA, cuyo propósito es prestar a la OEA y a sus Estados miembros 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.

16. Aprobada en sesión plenaria el 6 de marzo de 1945, en el contexto de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. México, 1945.

17. Los alcances más relevantes, referidos a la seguridad y defensa, logrados y explicitados en el Acta Final, en esta conferencia son: Parte VIII sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana, en donde se formula el “Acta de Chapultepec”; parte IX sobre Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano.

18. Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. México, 1945. Acta de Chapultepec. Parte VIII. Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana.

19. Ibid.

20. Ibid.

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; 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.

De esta manera, el establecimiento de un tratado quedaba como tema pendiente, de los Estados Americanos, para abordar la defensa continental. Es importante destacar, que la reunión de México, se realizó previo a la reunión de San Francisco, en la que se estableció la creación de las Naciones Unidas, como la principal organización internacional, que estableció las regulaciones para el uso o amenaza del uso de la fuerza militar. De allí que, los EE.UU., hayan sido muy cautos en la reunión de México, para no avanzar en la consolidación de dicho tratado continental mientras no se definiera la creación y normas de las Naciones Unidas. De ello, da cuenta Connell-Smith al expresar, en relación a la Conferencia de México, que:

Debido a la creciente preocupación y participación de los Estados Unidos en los planes para establecer una organización mundial, las dificultades se hicieron evidentes. Específicamente, los países latinoamericanos resintieron la decisión estadounidense de no consultarlos previamente para la reunión y conferencia de Dumbarton Oaks, en donde se formularon planes provisionales para la organización mundial. Luego cuando dichos planes se hicieron públicos, los Estados latinoamericanos quedaron disconformes con el estatus de las organizaciones regionales, las cuales aún cuando serían reconocidas, fueron sujeto de importantes restricciones por parte del Consejo de Seguridad, al establecerse que sin su autorización, no se podrían adoptar acciones de fuerza (Connell-Smith, 1966).

Así, queda en evidencia la divergencia de intereses entre la potencia emergente a nivel mundial –EE.UU.– y el resto de los países latinoamericanos. Mientras los estadounidenses se preparaban para tomar parte en el escenario mundial como una de las potencias líderes, miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; los países latinoamericanos se mostraban aprensivos respecto de la posición dominante de los EE.UU., y de las otras grandes potencias partes del Consejo de Seguridad, como miembros permanentes y de la influencia de dichas potencias en los asuntos continentales, esperando ejercer su influjo, como países pequeños desde la Asamblea General. Ello explica, porque el principio de no intervención en los asuntos internos de los países, haya sido uno de los principios básicos del sistema interamericano. La asimetría de poderes, entre los EE.UU. y los países latinoamericanos, evidente nítidamente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, significó que mientras la principal potencia favorecería las acciones de fuerza para lograr sus objetivos, el resto de los países a través de acuerdos y tratados trataría de restringir dicho poder, para neutralizar dicha influencia.

A principios del año 1947, no se había efectuado ninguna reunión o conferencia para concluir lo acordado en México el año 1945. De esta forma, no se había dispuesto el tratado de defensa común; como tampoco se había efectuado la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos en Bogotá, Colombia, para reorganizar, consolidar y fortalecer el sistema interamericano; finalmente, no se había desarrollado la conferencia especial económica

para abordar los urgentes problemas económicos de post guerra en la región.

Un aspecto que afectó la ejecución y postergación de la conferencia fue la disputa y las deterioradas relaciones entre el gobierno de Argentina²¹ y el de los EE.UU., pero finalmente, en Junio del año 1947, el gobierno de Brasil, anunció después de consultas gubernamentales que la conferencia sería convocada en Quitandinha, cerca de Petrópolis, Estado de Río de Janeiro, para el 15 de agosto de 1947, en virtud del acuerdo logrado por la Junta de la Unión Panamericana, el 13 de septiembre de 1945, en el cual se estableció –como parte de la agenda– que la conferencia consistiría en la preparación de un Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca que diera forma a los principios establecidos en el Acta de Chapultepec (Connell-Smith, 1966).

En la conferencia, estuvieron representados 20 Estados del continente, con más de 250 delegados, consejeros y asistentes²².

En la tercera sesión plenaria del 20 de agosto de 1947, el Secretario de Estado estadounidense, General George C. Marshall declaró que:

El principio de responsabilidad colectiva [establecido en el Acta de Chapultepec], para nuestra defensa común, es el resultado de un desarrollo natural de la colaboración interamericana. Nosotros hemos sido por años una comunidad de naciones, con profundas tradiciones de cooperación y respeto mutuo. Ahora nos abocamos a la elaboración de un tratado para establecer una responsabilidad común, de defender a través de la acción colectiva a cualquier miembro de nuestro grupo regional que pudiera ser víctima de una agresión (Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Continental, 1948).

Con dicha declaración, queda establecido que el tratado a definir, era una estructura para la defensa común del continente, a través del empleo de la fuerza militar, si fuera del caso, ante una amenaza externa en la zona geográfica respectiva.

Lo anterior, se expresa en el texto del TIAR²³, específicamente, en el artículo número tres, punto 1, que señala que:

ARTÍCULO 3.

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del

21. Las relaciones se habían deteriorado producto de la persistente posición argentina de no declarar la guerra a las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, salvo a finales del conflicto y las marcadas diferencias políticas entre el gobierno norteamericano y el gobierno peronista de la época. Connell-Smith, en su obra *The Inter-American System*, cita a Dean Acheson, quien en su calidad de Secretario de Estado norteamericano acusó al gobierno argentino de ignorar y rechazar sus obligaciones internacionales, declarando que los Estados Unidos no se asociarían con el actual régimen argentino en el Tratado de asistencia militar a ser negociado en Río de Janeiro, Brasil.

22. En la Conferencia, 16 países se hicieron representar por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. Representando a Chile asistió el Ministro de Relaciones Exteriores, Don Germán Vergara Donoso; representando a los EE.UU. de A., concurrió el Secretario de Estado, General George C. Marshall; finalmente el Perú fue representado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Don Enrique García-Sayán.

23. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Artículo Número 3, punto N° 1.

derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

En el artículo anterior, queda consagrado el principio de defensa colectiva, que adquiere significado en la frase “todos para uno y uno para todos”, respecto de las obligaciones ante el ataque a uno de ellos y su posterior reacción. En directa relación con este artículo, se formuló además lo referido a la inviolabilidad de la soberanía nacional²⁴.

ARTÍCULO 6.

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra continental o intra-continental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

Finalmente, este instrumento de defensa regional colectivo, actualmente vigente, posee tres características principales:

- Primero, ha servido para consagrar principalmente el derecho a la legítima defensa individual y/o colectiva establecida en la Carta de Naciones Unidas, del año 1945, en su artículo número 51. Estando considerada, además, como un organismo regional con los considerandos propios del capítulo VIII, “Acuerdos Regionales”, de la Carta de las Naciones Unidas ONU, en sus artículos 52 al 54.

- En segundo lugar, consagra el principio de defensa continental, de todos para uno y uno para todos, estableciéndose que de ocurrir un ataque armado, contra uno de sus miembros, en la zona geográfica definida, se considerara 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.

- Tercero, 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.

En síntesis, el origen del actual sistema de seguridad y defensa hemisférico se encuentra en el desarrollo, conformación, estructuración y consolidación durante la Segunda Guerra Mundial y los primeros años post conflicto del denominado Sistema de Seguridad Hemisférico, compuesto principalmente por la creación de:

- La Junta Interamericana de Defensa (JID) de 1942.
- El Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR) de 1947.
- La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948.
- El Pacto de Bogotá de 1948.

²⁴. *Ibíd.* Artículo 6.

Estos cuatro pilares representan los elementos fundacionales del Sistema Hemisférico, siendo la clave lógica del sistema, la existencia de una amenaza externa al continente, principalmente de naturaleza militar. Esta arquitectura de seguridad iniciada con anterioridad a la creación de Naciones Unidas y consolidada después de la creación de esta última, en 1945, se encuentra en completa armonía de principios e intereses con los principales postulados de dicho organismo mundial.

Sin embargo, si consideramos el nuevo escenario de seguridad global y los particulares desafíos que ello demanda tendríamos que expresar que la arquitectura del sistema, necesita en alguna medida readecuarse a los actuales desafíos del ámbito de la seguridad y defensa hemisféricos, principalmente sobre la base de los ya existentes.

2. Fortaleza del Estado moderno: Un adecuado Proceso de Consolidación de Estado (PCE).

Existe consenso en que el Estado es una creación social, mediante la cual los hombres se someten a sus disposiciones, a cambio de obtener beneficios que por si solos no podrían, siendo la finalidad suprema o ultima-ratio del Estado, la obtención del bien común general. Uno de esos beneficios es la seguridad, bien que el Estado debe proveer, a través del monopolio de la fuerza, que es una de sus características principales.

Por Estado moderno encontramos la definición de John A. Hall y John G. Ikenberry, quienes basándose en los clásicos ya señalados, lo definen como:

Un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción... Un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a su sociedad... Y la instancia que monopoliza el establecimiento de reglas en el interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos (Hall & Ikenberry, 1989).

Charles Tilly, por su parte define al Estado moderno, en los siguientes términos:

Una organización que controla la población ocupando un territorio definido es un Estado en tanto (1) Se diferencia de otras organizaciones actuando en el mismo territorio; (2) es autónoma; (3) es centralizada; y (4) sus divisiones están normalmente coordinadas entre ellas (Tilly, 1975).

Por otra parte, Oszlak, en su artículo "La formación histórica del Estado en Latinoamérica," define al Estado como:

Una relación social, un medio político a través del cual un sistema de dominación social es articulado... Su manifestación concreta es un grupo interdependiente de instituciones que forman el aparato en el cual el poder y recursos, de esa dominación política, se concentran (Oszlak, 1981).

Esta definición de Oszlak supone, por una parte, un conjunto de valores sobre los cuales se articula esta dominación social y por otra el conjunto de instituciones que le dan forma. Es decir, existe un elemento subjetivo, que implica valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad, que en lo general debiera formar una identidad colectiva. En otras palabras, una comunidad imaginada, como ya se comentó anteriormente. Por otra parte, existe un elemento objetivo, expresado en la formación de instituciones. Debemos suponer que la formación de un Estado involucra ambos procesos, sin que éstos necesariamente sean procesos simultáneos.

No obstante, Oszlak profundiza la definición citando una serie de atributos que el Estado debe poseer (Oszlak, 1981). Ellos son los siguientes:

- *Capacidad para externalizar su poder*²⁵.
- *Capacidad para institucionalizar su autoridad*²⁶.
- *Capacidad para diferenciar su control*²⁷.
- *Capacidad para internalizar una identidad colectiva*²⁸.

En su texto, concluye que en el caso particular de Latinoamérica, la formación del Estado en sus inicios, se caracterizó por los siguientes fenómenos:

- *La mayor parte de los movimientos de emancipación fueron municipales en su carácter, es decir limitado a las localidades en la cual las nuevas autoridades residían.*
- *El débil aparato estatal se formó con un pequeño número de instituciones jurídicas y administrativas, con una integración territorial limitada por las precarias comunicaciones internas.*
- *En suma, la existencia del Estado, estuvo basada en sólo uno de los atributos mencionados anteriormente, el reconocimiento externo de su soberanía política (Oszlak, 1981).*

Dicha caracterización, continúa siendo hoy en día un desafío para muchos Estados de la Región, distinguidos por una falta de soberanía efectiva en su territorio, es decir la acción del Estado no llega efectivamente a la totalidad de su espacio y ciudadanos. Las principales instituciones de un Estado continúan siendo débiles, caracterizadas por una seria ingobernabilidad, falta de mecanismos de control, rendición de cuentas y balances de poder. Más aun, en muchos países la unidad nacional continúa siendo un objetivo no consolidado.

Finalmente, Oszlak aporta una propuesta mediante la cual la efectividad de un Estado y de su sistema de poder depende fundamentalmente de lo siguiente:

25. Entendido como el reconocimiento a una entidad soberana, dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad está garantizada por entidades similares ya en existencia.

26. Implica la imposición de una estructura de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios de coerción ya organizados.

27. Considera la emergencia de instituciones públicas diferenciadas que son relativamente autónomas con respecto a la sociedad civil y deben poseer: una capacidad reconocida para extraer recursos de la sociedad, un cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y una cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades.

28. Consiste en la habilidad del Estado para generar símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y cohesión social, componentes imaginarios de la nacionalidad que aseguran el apoyo ideológico al sistema de dominación.

Grado de articulación entre el interés rural y el urbano, los cuales están relacionados con las condiciones existentes para la integración económica del territorio.

Si observamos, la fortaleza institucional, de la región nos encontramos con que a la fecha muchos de los países de la región se encuentran tratando de obtener aceptables niveles de institucionalidad y gobernabilidad. Ello es de vital importancia ya que se sostiene que un adecuado nivel de consolidación de Estado es crucial para el establecimiento e implementación de iniciativas de integración regional. Ahora bien, si observamos los principales indicadores internacionales referidos a gobernabilidad e institucionalidad, el panorama antes descrito es coherente con tales declaraciones.

Resulta relevante destacar que en todo Proceso de Consolidación de Estado (PCE), no existe una prioridad entre los factores de desarrollo, institucionalidad, gobernabilidad y seguridad ya que todos ellos se encuentran interrelacionados y son en esencia interdependientes. De allí que toda estrategia que se diseñe debiera considerar avanzar en todos esos frentes teniendo en consideración que la ganancia en uno de ellos afecta todo el proceso. De esta forma, las ganancias que se perciban en dichos factores beneficiarían la legitimidad de cada gobierno.

Existe otro antecedente que afecta el PCE de los países de la región: las fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización, las cuales al impactar el accionar del Estado le generan riesgos, amenazas, pero también oportunidades. El problema es que nuevamente el impacto de dichas fuerzas es directamente proporcional a la fortaleza estatal, dada por su propio proceso de consolidación. Si tomamos como ejemplo la criminalidad o el narcotráfico, tendríamos que señalar que esta amenaza encontraría mayores facilidades en estados con fragilidad o debilidad institucional; contrariamente un estado más robusto podrá generar una respuesta más sólida y articulada en todos los frentes. Aparece entonces más nítidamente el verdadero desafío regional: mejorar la capacidad del estado para proveer en forma eficiente y eficaz el bien que debe proyectar y por el cual se constituye, el bien común expresado en desarrollo, bienestar y seguridad. Se requiere un Estado pequeño y altamente eficiente²⁹, con una robusta capacidad de articular los actores e instituciones involucrados en el proceso político (Fukuyama, 2004).

3. UNASUR. Consejo Sudamericano de Defensa.

Habiendo realizado una descripción general de los procesos históricos de integración en defensa y destacado la importancia de fortalecer el proceso de consolidación de Estado de cada país de la región, se hace necesario abordar las características principales del nuevo escenario regional sudamericano.

29. Francis Fukuyama distingue en la capacidad estatal dos actividades: “la amplitud de la acción estatal” de la “fortaleza” de dicha acción. Ello lo lleva a configurar cuatro cuadrantes de acuerdo al nivel de amplitud versus nivel de fortaleza. De esta forma, el mejor cuadrante de la capacidad estatal está representado por el de menor amplitud de la acción estatal, pero con un alto grado de fortaleza como la capacidad institucional. Se asume que lo ideal no es un Estado omnipotente ni dominando el conjunto de actividades, sino un Estado regulador, que beneficia y coordina la actividad de su sociedad. En general, Latinoamérica se caracteriza por poseer una vasta amplitud estatal con una baja fortaleza de sus instituciones. Lo anterior fue ratificado por Francis Fukuyama en entrevista con el autor el 23 agosto 2007.

Este nuevo escenario encuentra a Sudamérica sumida en diversas visiones sobre cómo abordar su desarrollo, las cuales se constituyen en un obstáculo más para enfrentar la ansiada integración, se mantienen las diversas y serias asimetrías entre sus unidades políticas. A lo anterior, se suma la pérdida de la influencia de los Estados Unidos en la región y la aparición de nuevos poderes en la región. De ellos los más visibles son China y Rusia. Sin embargo, el dato más relevante está constituido por la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencialmente toda la capacidad para consolidar y articular una nueva relación de este espacio geográfico en el concierto internacional.

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. En dicho contexto, la principal iniciativa relacionada con defensa es el establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) el cual está llamado a constituirse en un organismo de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa.

Los objetivos generales del CSD, expresados en el artículo N° 4 de su documento son:

- Consolidar a América del Sur como zona de paz.
- Construir una identidad suramericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y Caribe.
- Generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa

Por otra parte los objetivos específicos que se explicitan son:

- Análisis y debate de los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa.
- Promover el intercambio de información y análisis, a nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que puedan amenazar un ambiente de paz.
- Organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa.
- Proporcionar la construcción de visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y Caribe.
- Fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países.
- Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa.
- Fomentar el intercambio de la formación y capacitación militar, además de promover la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa.
- Estimular y apoyar acciones humanitarias.
- Compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.
- Intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas.
- Promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa.

Teniendo en consideración los objetivos señalados anteriormente, los desafíos que enfrentará y deberá superar el CSD, no son menores y se estima estarán, entre otros, relacionados con:

1. Superar las diversas connotaciones del ámbito de la seguridad y la defensa nacional existentes en la región. No debemos olvidar que el organismo es de defensa, pero el ámbito de la defensa en muchos estados aborda clara y nítidamente aspectos de seguridad. Más aún, existe un área gris, en donde convergen los temas de seguridad y de defensa que al mismo tiempo demanda una vinculación más estrecha entre ambas esferas de influencia.
2. Superar las desconfianzas entre los diversos Estados que conforman la organización, aun subsisten temas que pueden ser generadores de conflictos tradicionales en la región.
3. Identificar cuáles serán los factores de riesgos y amenazas comunes a enfrentar en la región, y que en alguna medida se traducen en el sustento de la organización.
4. En el contexto de la defensa identificar cuáles serán los papeles y actividades sobre los cuales se puedan consolidar esfuerzos cooperativos. Al respecto, las operaciones internacionales y el accionar ante las catástrofes naturales son dos ámbitos muy propicios para dicho fin.

4. Desafíos primarios en un proceso de integración.

Si observamos otros procesos de integración regional, tendríamos que señalar que en alguna medida, se vieron dramáticamente fortalecidos, por desarrollar primariamente un proceso de integración en infraestructura que les permitiera el tráfico de bienes, personas y servicios en forma expedita. En el caso de Sudamérica ello además significa integrar a una gran cantidad de población a las oportunidades del desarrollo, haciendo llegar efectivamente los beneficios del Estado a los lugares más remotos y apartados, consolidando de esta forma el concepto de soberanía efectiva.

De allí que, se estime como de total relevancia la consolidación del proyecto de Iniciativa Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el cual identifica 10 ejes de integración y desarrollo para conectar a los países sudamericanos a través del desarrollo de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones.

Junto a lo anterior, el desafío de la integración energética regional se transforma en un segundo catalizador de una mayor integración. El problema es que la región presenta potencialidades muy favorables, pero la integración en este ámbito continua siendo un objetivo a lograr, ante las dificultades principalmente radicadas en lo político.

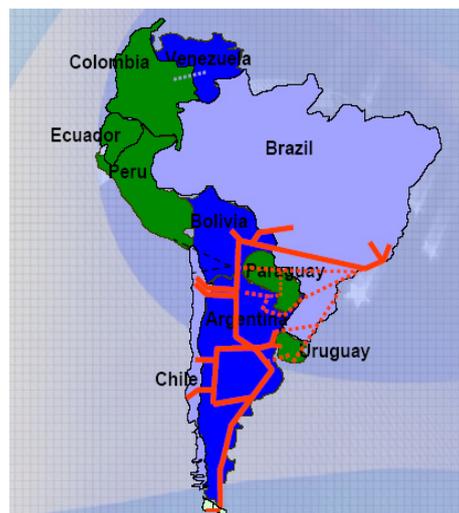
Integración en Infraestructura

117



De esta forma se estarán sentando las bases para posibilitar un proceso de mayor interdependencia en todos los planos, que posibilite un mayor grado de integración en temas de defensa cuando dicho proceso se fundamente en una integración física y energética ya consolidada que pueda abrir y generar espacios de mayor integración en lo político, en donde la defensa encuentra su lógico sustento.

Integración en Energía



5. Consideraciones finales.

A modo de consideraciones finales, de la exposición anterior es posible establecer las siguientes ideas generales:

- La importancia de fortalecer un adecuado Proceso de Consolidación de Estado (PCE), a través de políticas que fortalezcan la triada buen desarrollo económico, buen gobierno y buen nivel de seguridad. De esta forma el Estado estará en mejores condiciones para asumir los nuevos desafíos y oportunidades que se le imponen, articulando un efectivo proceso interagencial para hacer efectivo el bien común en las áreas del desarrollo, bienestar y la seguridad. Obteniendo de paso mayor legitimidad.
- La región se encuentra afectada por diversas fuerzas endógenas y exógenas que afectan dicho proceso de consolidación, superarlas determinará en gran medida obtener mayores facilidades para enfrentar procesos de cooperación e integración.
- Es relevante lograr una efectiva integración en infraestructura y energía a nivel regional. Ello se convertirá en las fundaciones de una más expedita integración en lo político. Sin embargo, una mayor integración en infraestructura al mismo tiempo demandara una mayor coordinación interestatal para enfrentar los desafíos a la seguridad proveniente de fenómenos cuya naturaleza es precisamente transnacional, como las organizaciones criminales, de narcotráfico, terrorista etc.
- En síntesis, una integración en el ámbito de la seguridad y/o de la defensa encontrará mejores oportunidades de éxito si se fortalece en forma prioritaria el respectivo PCE de cada país, mientras al mismo tiempo se mejora la integración regional en infraestructura y energía.
- Se requiere resolver regionalmente el ámbito de acción de la seguridad y la defensa, para consensuar efectivas políticas de cooperación interestatales en ambas esferas de acción. Más aún, se requiere adicionalmente identificar las áreas grises en donde ambas convergen.
- La región requiere en forma prioritaria invertir la actual dinámica crimen organizado versus Estado desorganizado.
- En el contexto hemisférico se requerirá establecer la relación de esta nueva organización (UNASUR) con la arquitectura de seguridad y defensa establecida a fines de la Segunda Guerra Mundial (OEA, TIAR, JID). Más que privilegiar una separación, se debiera pensar en cómo complementar y hacer más efectivas ambas instituciones, toda vez que el sistema hemisférico ya ha consolidado una red de relaciones y organizaciones ya en marcha.
- Las amenazas de naturaleza transnacional demandaran soluciones multilaterales, es allí donde la cooperación se torna crucial como forma efectiva de neutralizar dichos fenómenos.
- Finalmente, esta nueva iniciativa de integración regional en defensa enfrentará importantes desafíos que en alguna medida pudieran ser minimizados si entre otros factores se consideran los anteriormente expuestos, ya que nadie duda que Sudamérica requiere de espacios de mayor cooperación para generar mayor estabilidad, progreso y paz.

Referencias:

Atkins G. Pope (1999). Latin America and the Caribbean in the International System. Westview Press. 4th. Edition. Pág. 176 y 177

Balseiro José Agustín (1969). The Americas Look at Each Other. University of Miami Press. Pág. 41.

Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Continental, Brasil 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947 (1948). Report of the Delegation of the United States of America. Washington DC: U. S. Government Printing Office, Pág. 8.

Connell-Smith Gordon (1966). The Inter-American System. Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press. London. Pág. 129.

Fukuyama Francis (2004). "The Imperative of State Building". Journal of Democracy. Vol. N° 15, Numero 2. Abril. Pág. 17-31.

Hall John y John G. Ikenberry (1989). The State. Minneapolis. University of Minnesota Press. Pág. 1-2.

Oszlak Oscar (1981). "The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study". Latin American Research Review. University of Texas. Vol. 16. N° 2. Pág. 5.

Tilly Charles (1975). The Formation of National States in Western Europe. Princeton, New Jersey. Princeton, University Press. 1975. Pág. 70.