

---

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 08/2011

### LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN IBEROAMERICANA

(MARZO 2011)

---

#### 1. INTRODUCCIÓN

Los sabios aprovechan las crisis para introducir cambios que desemboquen, si ello es posible, en una situación más estable y ventajosa que la de partida.

Este parece ser el caso de la crisis diplomática ocurrida el 1 de marzo de 2008 como consecuencia de la Operación Fénix. En ella, tres aeronaves A37 y cinco aviones Súper Tucano de la Fuerza Aérea colombiana bombardearon un campamento de las FARC, situado en una zona de selva ecuatoriana denominada Angostura, muy cerca de la frontera entre ambos países. En la acción, que fue seguida de una incursión de helicópteros con policías y militares, murió Raúl Reyes, número dos de la organización terrorista.

La crisis surgida entre Ecuador y Colombia se agravó cuando Venezuela y Nicaragua dieron su apoyo total a Ecuador, lo que puso de manifiesto la necesidad de un órgano regional donde abordar los problemas transfronterizos que afectan a América del Sur. En esta ocasión la intermediación de Estados Unidos no resultaba de utilidad, por estar alineado con Colombia.

Ante esta situación Brasil, como potencia emergente que desea ocupar un puesto de liderazgo regional, tomó la responsabilidad de promover la creación de un órgano capaz de gestionar las situaciones de crisis en el subcontinente. Pocos días más tarde se evitaba la escalada del conflicto, sentando a las partes en la **Cumbre del Grupo de Río** celebrada en Santo Domingo

En mayo de ese mismo año, siguiendo el modelo de la Unión Europea, los jefes de gobierno de las 12 naciones de Sudamérica firmaron en Brasilia, el **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)**, que tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, en lo social, en lo económico y en lo político.

La ocasión fue aprovechada por el anfitrión, el presidente Lula da Silva, que propuso la creación de un **Consejo de Defensa Suramericano (CDS)**, como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en el ámbito de la UNASUR. Al poco tiempo, el 11 de diciembre de 2008, los jefes de Estado y de gobierno firmaron su estatuto de constitución.

**¿Cuál es el grado de integración en el ámbito de la seguridad y defensa de las naciones iberoamericanas?, ¿cuál ha sido la trayectoria recorrida? y ¿cuál puede ser la proyección de futuro?**

Estas mismas preguntas podríamos formularlas respecto a las naciones europeas y en el análisis encontraríamos múltiples paralelismos y también no pocas diferencias.

## **2. PROCESO HISTORICO DE INTEGRACIÓN**

En Iberoamérica, antes de la II Guerra Mundial, ya se habían iniciado diversas iniciativas de defensa colectiva en un incipiente proceso de integración.

Podríamos remontarnos a 1936 para encontrar un buen antecedente de la creación de un organismo de defensa. Fue durante la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz celebrada en Buenos Aires, en la que participó EEUU, donde se adoptó la **Convención para la Manutención, Preservación y establecimiento 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. Dos años después, en Lima, los países americanos se comprometían a prestarse apoyo mutuo, directo o indirecto ante un ataque externo.

Ya en plena guerra mundial y durante la Segunda Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en la Habana en julio de 1940, se aprobó la **Declaración de Cooperación y Asistencia Recíproca, para la Defensa de las Américas**, que en su artículo XV dice que: *“un ataque de cualquier Estado 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”*.

Tras el ataque de los japoneses a Pearl Harbor, los ministros de defensa del continente americano se reunieron en Río de Janeiro y acordaron crear la **Junta Interamericana de Defensa (JID)**, con la finalidad de preparar a los países americanos para la defensa del continente, mediante la realización de estudios y diseño de medidas de protección.

El 20 de agosto de 1947, dos años antes de la creación de la OTAN, el Secretario de Estado estadounidense, General George C. Marshall pronunció estas palabras: *“El principio de responsabilidad colectiva, para nuestra defensa común, es el resultado de un desarrollo natural de la colaboración interamericana”*.

Estas palabras adelantaban lo que se aprobaría a los pocos días en Río de Janeiro: un pacto de defensa mutua interamericano, denominado **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)**, también llamado Tratado de Río, que hoy continua en vigor y que según establece su artículo 4, protege un área geográfica que abarca América y las aguas hasta 300 millas de la costa.

Poco tiempo después y siguiendo las pautas marcadas por la Carta de las naciones Unidas, se aprobaba en Bogotá en 1948 la **Organización de los Estados Americanos (OEA)**, como un

organismo regional, de acuerdo con el Capítulo VIII de la Carta. También se aprobaron el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como el “**Pacto de Bogotá**”<sup>1</sup>, que obliga a resolver las controversias por medios pacíficos.

El 18 de diciembre de 1986, con la finalidad de impulsar una solución iberoamericana a la crisis centroamericana de los ochenta, fue creado el *Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*, más conocido como el **Grupo de Río**. Se trata de un organismo internacional que organiza reuniones anuales entre los jefes de Estado y de Gobierno.

Con todos estos tratados, los países iberoamericanos se adelantaron hacia un proceso de integración en materia de defensa, a una Europa convulsionada por la guerra. Y sin embargo, todos estos tratados no se han implementado en el grado en el que lo ha hecho el de la OTAN e incluso el de la Unión Europea Occidental a pesar de sus largos periodos de letargo. Las razones son varias:

1º mientras que para los países miembros de la OTAN había una amenaza incuestionable que exigía una respuesta colectiva y creíble, en Iberoamérica, una vez terminada la guerra, no se percibía una amenaza exterior al subcontinente.

2º Las importantes diferencias entre las políticas de los países Latinoamericanos y del Caribe, han dificultado los procesos de integración.

3º La existencia de una escasa cultura de seguridad y defensa que impulse a las sociedades a buscar en la defensa colectiva, la mejor forma de defender los intereses compartidos.

4º Los conflictos fronterizos larvados existentes entre algunos de los países miembros, dificulta el necesario grado de confianza mutua.

5º La escasez de recursos económicos y la necesidades de desarrollo económico, que impedían las inversiones en sistemas de defensa.

6º La forma de liderazgo de EEUU que daba preferencia a las relaciones bilaterales frente a las multilaterales.

### **3. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA COMO BASE PARA LA INTEGRACIÓN DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

Al igual que en Europa ha tenido lugar un importante proceso de integración económica y política que ha desembocado en la creación de la Unión Europea y tal vez tomando a esta como modelo, los países Iberoamericanos, han venido desarrollado una progresiva integración regional entre los años 1990 y 2005, que se materializó en 1994 en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y posteriormente en la creación de tres grupos regionales: Mercado Común Suramericano (**MERCOSUR**), la Comunidad Andina de Naciones (**CAN**), y el Sistema de la Integración Centroamericana (**SICA**). Este proceso se ha visto

---

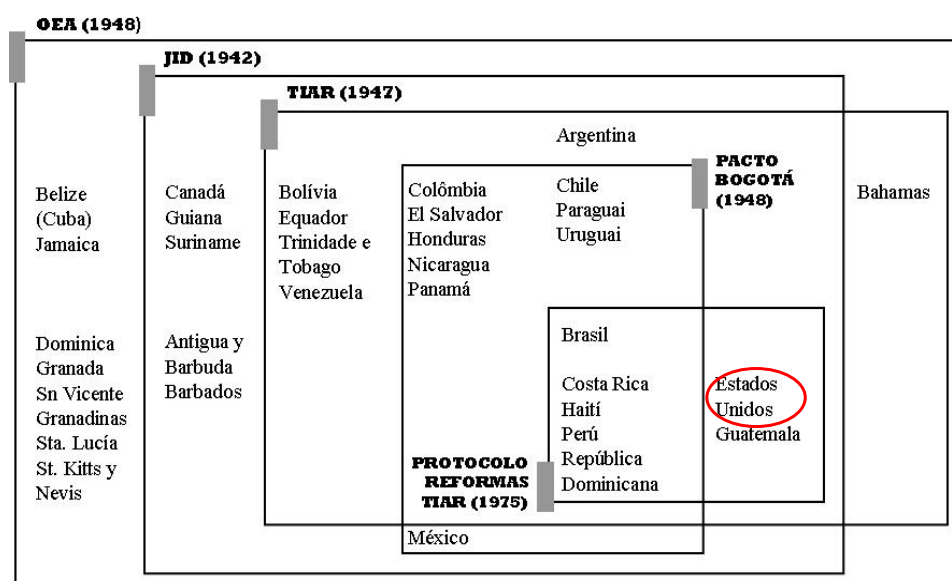
<sup>1</sup> EEUU no ha llegado a ratificar el Tratado Americano de soluciones pacíficas (Pacto de Bogotá)

favorecido por el proceso de pacificación que siguió al fin de la Guerra Fría, en el que se generaliza la implantación de los sistemas democráticos.

En no pocos países iberoamericanos los procesos de integración económica entran en crisis a partir de 2005, debido en gran medida al fracaso de una mejora de la distribución de las riquezas entre una población mayoritariamente pobre. Empieza entonces a ponerse el énfasis en el desarrollo, en las políticas sociales y en la búsqueda de nuevas soluciones a los nuevos riesgos y amenazas emergentes en el continente. En este caldo de cultivo y por iniciativa del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, surge la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América (**ALBA**).

Hasta la creación de UNASUR el sistema de defensa y seguridad iberoamericano se basaba en cuatro pilares: la **Junta Interamericana de Defensa (JID)**, el **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)**, la **Organización de los Estados Americanos (OEA)** y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (**Pacto de Bogotá**). Sin embargo cada uno de estos tratados tiene diferentes signatarios lo que viene a complicar el problema de integración, conformando un complicado sistema de seguridad en este subcontinente en el que EEUU está presente en todos ellos, si bien no ha llegado a ratificar el Pacto de Bogotá.

**ESTRUCTURA DE DEFENSA IBEROAMERICANA**



Todos estos tratados no fueron capaces de evitar conflictos como la **"Guerra del Futbol"** que tuvo lugar entre Honduras y el Salvador en 1996 o la **Guerra del Cenepa** en 1995, por una delimitación de frontera entre Ecuador y Perú. Este último conflicto se resuelve con la intervención de Argentina, Chile, Brasil y EEUU en el seno de la Junta Interamericana de Defensa (JID).

El **Consejo de Defensa Suramericano (CDS)** ha venido a cubrir una laguna, como foro donde tratar los problemas suramericanos entre suramericanos, pero además, establece entre otros objetivos el de construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tenga en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la Unidad de América Latina y el Caribe.

Con la creación del CDS, la arquitectura de defensa de América Latina cambia en su planteamiento al contar con un órgano estrictamente suramericano, pero que adolece de problemas endémicos como es la falta de una organización con estructura de mando, capacidades y procedimientos, que esté dotada de una estrategia que dirija su trayectoria. Al final se traduce en la necesidad de una mayor implicación política de los gobiernos de los países miembros de UNASUR.

El CDS se ha mostrado especialmente dinámico en el poco tiempo que lleva funcionando y son frecuentes las reuniones de alto nivel organizados para abordar temas como las crisis de Haití y Chile, con motivo de los terremotos sufridos, o la generada por los acuerdos sobre la utilización por parte de EEUU de bases militares en Colombia en 2009 y en la crisis interna de Bolivia en 2008. También se ha mostrado eficaz en el establecimiento de un sistema de medidas de confianza.

Y aunque no tiene capacidad operativa, si ha sabido establecer una mínima estructura con:

- La creación de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ), en Buenos Aires.
- Y con el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa, en Buenos Aires, que se inaugurará el próximo mes de mayo.

Podríamos resumir diciendo que el CDS es el organismo con más futuro para articular un proceso de integración en materia de seguridad y defensa en América Latina y el Caribe. Al ser un organismo de UNASUR, se beneficiará de sus impulsos. El camino, como ocurre en la UE con la PCSD, será largo y no exento de dificultades.

#### **4. NUEVOS RIESGOS Y AMENAZAS**

La progresiva aparición de nuevos riesgos y amenazas de carácter multifacético y transnacional obligan a los gobiernos a buscar soluciones regionales y globales.

La seguridad regional evita el debilitamiento de los estados y favorece las soluciones cooperativas en las que es necesario combinar capacidades civiles y militares aplicando modelos en los que se integren las tres dimensiones de la acción exterior del estado: Diplomacia, Defensa y Desarrollo. Por otro lado, la separación entre seguridad interior y exterior cada vez es más difusa. Esto nos lleva a la necesidad de definir estrategias de seguridad a nivel nacional y regional. El CDS debería considerar la conveniencia de ampliar su campo de actuación en el entorno de la seguridad.

El escenario iberoamericano ha sufrido una importante transformación. A la homogeneidad cultural que favorece la integración, hay que contraponer la diversidad de situaciones políticas, económicas, sociales y de seguridad de sus países, poco o nada homogénea en sus características de seguridad. Al mismo tiempo se encuentra en un buen momento histórico, en el que prácticamente la gran mayoría de los países son democracias y sus economías han experimentado notables mejoras respecto a décadas pasadas a pesar de la crisis financiera mundial. Pero también han ido apareciendo y consolidándose nuevos riesgos y amenazas que han llegado a debilitar la acción del Estado. El crimen organizado, que en unión del narcotráfico, se ha adueñado de importantes territorios, además de la inseguridad ciudadana y el terrorismo de las FARC que son, probablemente, las principales amenazas a las que tienen que hacer frente las autoridades iberoamericanas.

También, el importante incremento de la participación de muchos países iberoamericanos en operaciones de paz favorece la cooperación en el área de seguridad y defensa, ya que estas operaciones multinacionales son una excelente escuela práctica donde se utilizan los mismos procedimientos y las doctrinas más avanzadas en un proceso de integración de abajo arriba. En Haití los efectivos militares de los países americanos llegaron a representar el 65 por cien de los contribuyentes de la MINUSTAH.

Todo esto favorece y demanda una mayor colaboración en materia de defensa y seguridad. Una cooperación que debe ir más allá de los tratados y las reuniones de alto nivel para extenderse a la implementación de estructuras regionales capaces de llevar la integración al nivel operativo y doctrinal.

## 5. EL LIDERAZGO DE BRASIL

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, EEUU pone toda su atención y la mayor parte de su esfuerzo exterior en la lucha contraterrorista, lo que le lleva a intervenir en Afganistán para acabar con el santuario de Al Qaeda y posteriormente en Iraq. Los gobiernos estadounidenses pierden parte de su interés en su flanco iberoamericano, si exceptuamos la colaboración con Colombia, empeñada en una lucha continuada para acabar con el terrorismo de las FARC.

El vacío de liderazgo en materia de seguridad y defensa que EEUU deja, comienza a ser ocupado por Brasil. El liderazgo de este país puede favorecer el proceso de integración latinoamericana en materia de seguridad y defensa, y más si tenemos en cuenta que además de sus múltiples recursos de un territorio casi como Europa, tiene frontera con 10 países y sin embargo no tiene ni un solo litigio fronterizo con ellos.

El liderazgo militar se traduce en ser capaz de aportar un mayor número de capacidades cuando sea necesario y sobre todo, aquellas capacidades críticas que los demás no pueden aportar. Este papel que en la OTAN juega EEUU, en América Latina y Caribe lo puede jugar Brasil, aunque sea más modestamente. Brasil deberá decidir si opta por una política de actor global siguiendo un modelo talasocrático o si por el contrario opta por un liderazgo regional basado en un proyecto de integración con sus vecinos, a partir de un modelo continental.

## 6. CONCLUSION

Como conclusión, Iberoamérica está en una excelente posición histórica para avanzar hacia un proceso de integración en diversos ámbitos y también en el de seguridad y defensa por las siguientes razones:

- La existencia de un marco de integración político, económico y cultural como es UNASUR que, además, cuenta en su seno con el CDS.
- La mayoría de sus sistemas políticos son regímenes democráticos.
- La aparición de un líder como Brasil que puede aglutinar la voluntad e intereses del resto de países.
- La participación en operaciones de paz de los ejércitos suramericanos que se integran en las zonas de operaciones y se adiestran para trabajar de forma integrada en ambiente multinacional.
- La imposibilidad de hacer frente de forma aislada a los nuevos riesgos y amenazas.
- La mejora de las capacidades militares de gran parte de los países.
- La existencia de iniciativas bilaterales, como la **Fuerza de Paz Combinada chileno argentina "Cruz del Sur"**, creada como una fuerza binacional "Stand By" a disposición de la ONU.

Todo esto nos hace pensar que si sus líderes lo desean, Iberoamérica está en la mejor posición histórica para llevar a cabo de forma eficaz un proceso de integración en materia de seguridad y defensa.

*Madrid, 18 de marzo de 2011*  
*GB Miguel Ángel Ballesteros Martín*  
*Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos*