

# La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional<sup>1</sup>

*Alfredo W. Forti*

Director del Centro de Estudios  
Estratégicos de Defensa -UNASUR

## **Introducción**

Una apreciación del panorama global internacional lleva indefectiblemente, desde cualquier perspectiva, a avizorar una tendencia irreversible para las próximas décadas: la creciente demanda de recursos naturales.

Esta tendencia está identificada en innumerables reportes de agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estudios prospectivos de agencias gubernamentales de los principales países industrializados, diversas organizaciones no gubernamentales y foros internacionales como el Foro Económico Mundial de Davos. Todos ellos monitorean sistemáticamente la política y la economía global y, a partir de ello, tanto gobiernos cuanto corporaciones, elaboran estrategias tendientes a garantizar el acceso, control y usufructo de recursos cada vez más escasos, muchos de los cuales son —y serán cada vez aún más— suministros vitales para el sostenimiento de sus economías y de las necesidades de la población.

<sup>1</sup> El presente documento fue elaborado a efecto de contribuir a la conferencia “Defensa y Recursos Naturales” celebrada en Buenos Aires del 9 al 11 de junio de 2014.

Veamos algunos datos de diferentes fuentes que sustentan esta apreciación del escenario global:

- La demanda de la humanidad sobre los recursos ecológicos del planeta, como la provisión de alimentos, materias primas y la absorción de dióxido de carbono, es decir, *la huella ecológica de la población*, está provocando enormes presiones sobre la biodiversidad amenazando el abastecimiento continuado de los servicios ecosistémicos, lo que no sólo amenaza la biodiversidad sino también la futura seguridad, salud y bienestar de la propia especie humana. En efecto, según el informe publicado por el World Wildlife Fund “*Planeta Vivo 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*”,<sup>2</sup> las demandas humanas sobre el planeta exceden la *biocapacidad* de la tierra, es decir, la capacidad de regeneración y suministro. Desde 2008 estamos viviendo como si tuviéramos un planeta extra a nuestra disposición. La humanidad utiliza un 50% más de recursos de los que la tierra puede proveer;<sup>3</sup> desfase que significa que la tierra tardaría 1,5 años en regenerar completamente los recursos renovables que los seres humanos utilizan en un año.
- El tamaño de población también afecta a la biocapacidad disponible para cada persona. Si consideramos que la población mundial se ha duplicado en menos de 50 años —alcanzando ya más de 6 000 millones de personas, previéndose para 2050 que la población humana alcance entre 7 800 y 10 900 millones de personas, con una media estimada en 9 300 millones— entonces, este crecimiento demográfico y la creciente demanda de recursos naturales que conlleva, conducirán a un deterioro generalizado del planeta y a una disminución de la biodiversidad, lo que tendrá consecuencias muy negativas para el desarrollo humano.<sup>4</sup>
- A nivel mundial, se estima que unos 768 millones de personas siguen sin acceso a una fuente de suministro de agua potable —aunque algunas estimaciones cifran el número de personas cuyo derecho al agua no está cubierto en 3 500 millones— y 2 500 millones permanecen sin acceso a sistemas de saneamiento. Se prevé que la demanda mundial de agua aumentará cerca de un 55% para el año 2050. Como resultado, la disponibilidad de agua dulce estará bajo mayor presión durante este período.

<sup>2</sup> *Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*, World Wildlife Found, 2012 pp. 37-52.

<sup>3</sup> Expresado en cifras: en 2008 la biocapacidad total de la tierra era de 12 000 millones de hectáreas globales (hag.) —1,8 hag. por persona—, mientras que la Huella Ecológica —la demanda humana sobre la biosfera— era de 18 200 millones de hag. —2,7 hag. por persona. Ver *Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*, Ob. cit. p. 38.

<sup>4</sup> *Recursos Mundiales 2000-2001*, Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial, Washington, D.C.

do, y las previsiones apuntan a que más de un 40% de la población mundial vivirá en zonas con severos problemas hídricos para el 2050.<sup>5</sup>

Estos ejemplos de los niveles y magnitudes de la demanda de recursos en el presente, se proyectan al futuro. El informe cuadrienal elaborado por el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América, *Tendencias globales 2030: Mundos alternativos*, prevé para el 2030: “Un crecimiento substancial en la demanda de alimentos en un 35%, del agua en un 40% y de la energía en un 50%, debido al aumento de la población global y de sus niveles de consumo. Esto, sumado a más sequías, consecuencias del cambio climático, producirá incremento y mayor volatilidad en los precios y tensiones por el acceso al alimento y al agua. En 2030, el 60% de la población mundial tendrá problemas de abastecimiento de agua, dando lugar a la profundización de los ya existentes y aparición de nuevos “conflictos hídricos”. Según este informe, los Estados más frágiles de África y Oriente Próximo son los que sufrirán más riesgo de experimentar escasez de alimentos y agua, aunque países con mejores perspectivas económicas y sociales, como China e India, son también vulnerables.”<sup>6</sup>

En este concierto global, Suramérica se inserta como la región comparativamente más rica del orbe en materia de recursos estratégicos (relación población-territorio riquezas naturales). Con una superficie de casi 18 millones de km<sup>2</sup> y una población de 400 millones de habitantes la región posee:

- El 28,9% del total de recursos hídricos globales (agua dulce) con una tasa de renovación natural anual de más de 20 000 m<sup>3</sup> per cápita, y una población de menos del 6% de la mundial,<sup>7</sup> lo que implica que los recursos hídricos son abundantes regionalmente, siendo la escasez de agua económica y no física.<sup>8</sup>

*Altos porcentajes de reservas y producción de minerales combustibles o energéticos convencionales — hidrocarburos (petróleo, gas y carbón)— y no convencionales —petróleo pesado, arenas de alquitrán y bitumen natural—, específicamente: el 19,5% de las reservas mundiales probadas de petróleo crudo del mundo, habiendo producido en 2011 el 9,2% del total de petróleo mundial, siendo una de las regiones que menos consumo realiza de dicho producto (para 2011 fue de 5,8%).*

*Las mayores reservas mundiales de minerales críticos como el Litio se encuentran contenidas en tres paí-*

<sup>5</sup> *Agua y Energía, Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2014*, WWDR 2014, UN WATER, 2014.

<sup>6</sup> *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, National Intelligence Council (NIC), diciembre 2012, p. IV. en [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends).

<sup>7</sup> *Managing Water under Uncertainty and Risk*, United Nations World Water Development Report 4, 2012 y FAO-AQUASTAT, 2012.

<sup>8</sup> *Global Water Futures 2050, Driving Forces 2011-2050*, Report on the findings of Phase One of the UNESCO-WWAP Water Scenarios Project to 2050, United Nations World Water Assessment Programme.

ses de la región —Argentina, Chile y Bolivia, que suman el 90% de las reservas mundiales—, al tiempo que la región también se halla a la cabeza de la producción mundial de este mineral —86,1% sumado lo producido por Argentina, Chile y Brasil en 2013—, *Niobio* —Brasil es el primer productor mundial con el 95,93% y posee el 98,4% de las reservas mundiales. Asimismo, posee sustanciales reservas de *Plata* —41,6%— y *Cobre* —Suramérica produce el 42,36% del total mundial y concentra más del 43% de las reservas mundiales entre Chile y Perú— entre otros.<sup>9</sup>

Además, en nuestro territorio *se concentra la mayor riqueza en biodiversidad del planeta*. En efecto, Suramérica constituye quizá el más significativo reservorio de biodiversidad del planeta, puesto que alberga una inmensa variedad de ecosistemas, especies y genotipos,<sup>10</sup> baste mencionar que 5 de los 17 países mega-diversos del mundo son suramericanos —Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Paradójicamente a esta bendición de la naturaleza, somos al mismo tiempo una región que ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de nuestras inconmensu-

rables riquezas, a efectos de garantizar el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas, condición del desarrollo sostenible de nuestras naciones y nuestra población.

La ausencia de política regional en la materia, ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental, cual es que *la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apatencia de los mismos para actores extra regionales*.

En palabras del Secretario General de la UNASUR, Dr. Alí Rodríguez Araque, la inexistencia de una política regional en materia de aprovechamiento y preservación de nuestros recursos naturales nos expone ante situaciones en las que, por ejemplo: “(...) en el otorgamiento de derechos para la exploración y explotación de recursos naturales, nuestros países se enfrentan por separado con gigantescos consorcios internacionales que se mueven con una sola estrategia y bajo un solo mando a escala planetaria. Representan un equipo único de rango mundial. Mientras tanto, nosotros, por separado, representamos pequeños equipos de rango local, con distintas políticas y una dirección dispersa”.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *World Mining Data 2013*, Volume 28, C. Reichl, M. Schatz, G. Zsak, International Organizing Committee for the World Mining Congresses, Vienna 2013.

<sup>10</sup> El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU establece formalmente que por biodiversidad “*se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*” (CDB, 2001). Esta definición pone de relieve los múltiples aspectos del concepto: incluye los varios niveles de expresión (ecosistemas, especies, poblaciones y genotipos), de escala geográfica (local, regional, continental, global) y temporales en los que debe considerarse la biodiversidad, así como las interacciones entre ellos.

<sup>11</sup> *Los Recursos Naturales como Eje Dinámico en la Estrategia de Integración y Unidad de Nuestros Países*, 30 de noviembre de 2012.

En este escenario, el carácter estratégico de los recursos naturales adquiere una doble dimensión, según se aborde desde la perspectiva de la escasez o de la abundancia: para aquel actor que no es poseedor de recursos, la necesidad estratégica pasa por garantizar su acceso a los mismos. Contrariamente, cuando un recurso es escaso para un actor —en especial, si es uno de proyección internacional—, dicho recurso se constituye también en estratégico para el poseedor, aunque este carezca de los medios para su explotación y aprovechamiento.

*La dinámica de esta ecuación abundancia-escasez se constituye en la variable central de conflictos por los recursos y, en este sentido, la historia nos demuestra reiteradamente que cuando la escasez o apetencia de recursos es la fuente de conflictos, el escenario de la contienda es siempre en el territorio de abundancia.*

En el presente, esta ausencia de política regional en la materia está modificándose con los recientes avances del proyecto de integración regional, signado por el actual denominador común de concebir la integración bajo el eje ordenador de la política por sobre la economía, que es precisamente lo que representa la Unión de Naciones Suramericanas.

En momentos en que el escenario global tiende a articularse en mega regiones y bloques continentales, por vez primera desde nuestras gestas independentistas del siglo XIX la actual coyuntura política regional nos presenta a los suramericanos una de

las mayores oportunidades de integrar a doce países en una unidad en términos tanto geopolíticos como geoeconómicos.

El gran desafío que presenta esta oportunidad es el de convertir, a través de medidas tangibles e irreversibles, la verdadera configuración de un proyecto unificador de Región, que sintetice los proyectos de Nación de cada uno de los miembros de la Unión, algo absolutamente posible y viable. Sin embargo, la posibilidad de materializar esta construcción no depende solo de la voluntad de las dirigencias políticas de nuestros Estados, sino de la capacidad de incorporar integralmente en este proceso a los pueblos, las sociedades y las economías de nuestros doce países. La integración suramericana no será sostenible en el tiempo en la medida que sea solo como proyecto coyuntural de gobiernos. La sostenibilidad y eventual irreversibilidad de este proyecto será factible cuando adquiera rango de objetivo permanente y política de Estado de cada una de nuestras doce naciones. La respuesta a este interrogante está, por el momento, mucho más dependiente de las voluntades y decisiones dentro que fuera de nuestra propia región.

#### **La UNASUR como esquema integrador**

Luego de diversos intentos integracionistas del pasado siglo XX, centrados casi excluyentemente en lo económico y comercial, durante los últimos 10 años hemos venido cons-

truyendo —ya no como Latinoamérica, sino como región suramericana— un *proyecto integrador que por primera vez es guiado por la política y orientado a la construcción de una identidad suramericana con pensamiento estratégico propio*. Este proyecto es la Unión de Naciones Suramericanas, creada en 2008, hace solo seis años, a partir de una coyuntura sin precedentes de confluencia de visiones y voluntades políticas entre las dirigencias de nuestros países. El propio Preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR patentiza el alcance de este consenso cuando los Presidentes: “(...) *afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.*”<sup>12</sup>

Entre los Objetivos Específicos de la Unión, por su significancia merecen destacarse los siguientes:

- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;*
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo con criterios de desarrollo social y económico sostenibles;*
- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos*

*compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;*

*m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;*

*i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.*

La propia estructura de UNASUR refleja el carácter eminentemente político como modelo de integración al estar conformada por doce consejos de nivel ministerial que prácticamente reproducen el gabinete de cualquiera de nuestros gobiernos (consejos sectoriales que van desde economía, educación, salud, cultura, energía, hasta seguridad pública e infraestructura). A la referida estructura se sumará un parlamento suramericano actualmente en ciernes.

#### **La UNASUR y los esfuerzos hacia una Estrategia Regional en materia de recursos naturales**

El Secretario General de UNASUR viene teniendo un destacado papel en fomentar el debate sobre los recursos naturales desde una visión y estrategia de carácter regional. A tal

<sup>12</sup> *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Preámbulo, 23 de mayo de 2008, Brasilia, Brasil.

efecto, la Secretaría General presentó el documento *Los Recursos Naturales como eje dinámico en la Estrategia de Integración y unidad de nuestros países*.<sup>13</sup>

Aprobando esta iniciativa, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado instruyó a la Secretaría a elaborar una *Estrategia Continental y un Plan General para el aprovechamiento de los recursos naturales de UNASUR*, así como también: “Iniciar, con la debida prioridad, y en coordinación con los consejos sectoriales pertinentes, un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales en la región suramericana, con miras al diseño de una estrategia de UNASUR para su aprovechamiento.”<sup>14</sup>

En tal sentido las Jefas y Jefes de Estado decidieron: Punto 3. “Que es necesario encausar esos esfuerzos hacia un proceso de planificación de la integración regional en base a una visión estratégica compartida que considere el enorme potencial que tiene la región suramericana, que es depositaria de ingentes recursos naturales de la más diversa índole, diversidad biológica y una invaluable riqueza cultural y humana. Esto complementa los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo y bienestar de sus pueblos y fortalecer la presencia y el rol de UNASUR en el ámbito internacional”.<sup>15</sup>

Profundizando esta visión estratégica de UNASUR, al siguiente año,

el Consejo de Jefas y Jefes de Estado acordó: “c) la importancia de evaluar cómo la coordinación y cooperación en la gestión y protección de los recursos naturales pueden contribuir al desarrollo científico, tecnológico, productivo y social de América del Sur, teniendo en cuenta la diversidad de los biomas suramericanos, las diferentes particularidades y prioridades de cada país y los derechos soberanos de los Estados en relación con la explotación de sus recursos naturales”<sup>16</sup>.

En ejecución de ese mandato, se llevaron a cabo diversas conferencias organizadas por el Secretario General de la UNASUR, que culminan con el presente encuentro dedicado a la temática de los recursos naturales desde la perspectiva de la defensa.

Sobre este respecto, ya en 2011, durante la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner afirmó: “Este momento de constitución del Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa de la UNASUR debe ser el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible, durante el siglo XXI. Y está muy claro (...) que la cuestión de los recursos naturales se va a convertir en una cuestión –ya lo es– estratégica en

<sup>13</sup> VI Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada el 30 de noviembre de 2012, Lima, Perú.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> VII Reunión Ordinaria, Paramaribo, Surinam 30 de agosto de 2013.

toda nuestra región. Esto lo hemos hablado en infinidad de veces con mis colegas y la necesidad, también de articular ese sistema de defensa con un gran desarrollo”.<sup>17</sup>

En el mismo sentido, más recientemente, el Presidente de la República de Colombia, Dr. Juan Manuel Santos, manifestó: “(...) tenemos todas las condiciones para ser el primer lugar, la primera región para atraer inversión, tenemos los recursos, agua, en un mundo donde todos los expertos dicen que las próximas guerras se van a librar en torno a la falta de agua, y la tenemos en abundancia; una región que tiene una gran capacidad para aumentar la producción de alimentos en un mundo cada vez más necesitado de alimentos, una región llena de energía de todo tipo, en un mundo también cada vez demandando más energía...”<sup>18</sup>

Atendiendo a aquellos lineamientos e instrucciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados de la UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano instruyó al CEED a elaborar un estudio prospectivo sobre la defensa y los recursos estratégicos que fue tomada en cuenta por los propios Presidentes cuando expresaron: “Su reconocimiento a la tarea del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) y sus aportes a la generación de un genuino pensamiento estratégico suramericana-

no, valorando particularmente el Proyecto de *Estudio Prospectivo Suramérica 2025* relativo a la defensa, el concepto de interés regional y la protección de los recursos estratégicos suramericanos”.<sup>19</sup>

### El Consejo de Defensa Suramericano

Resulta importante subrayar que desde nuestras guerras de independencia, la defensa y su componente militar, nunca fueron parte o componente de ningún proyecto integracionista en Latinoamérica. Una de las principales razones fue que a partir de la geopolítica de fragmentación y división que prevaleció en nuestra región desde mediados del siglo XIX hasta finales del XX, las políticas y planificación de la defensa en nuestros países estuvo signada por el eje ordenador de las “hipótesis de conflicto” con nuestros vecinos. Los largos períodos de gobiernos oligárquicos y militares que vivieron nuestras naciones, sumados a los irresueltos conflictos territoriales y fronterizos así como a los designios políticos contrarios a la unión suramericana venidos de actores foráneos, consolidaron un esquema que hizo irreconciliable los conceptos de soberanía nacional e integración regional. En todas las experiencias y proyectos regionales integracionistas del siglo XX, prevalecieron siempre los intereses y

<sup>17</sup> Acto de recepción de los Ministros de Defensa de los países de UNASUR, en ocasión de la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, 26 de mayo de 2011, Galería de los Patriotas Latinoamericanos, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.

<sup>18</sup> Dr. Juan Manuel Santos, II Reunión Cumbre de la CELAC, enero 2014, Cuba.

<sup>19</sup> Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, Lima, Perú 30 de noviembre de 2012.



objetivos de la economía, el comercio y el mercado por sobre la política. En todas esas experiencias, la defensa estuvo ausente.

En el propio texto del Tratado Constitutivo de la UNASUR, la única referencia a la defensa se limita a una tímida intención de propiciar “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa”.<sup>20</sup> Sin embargo, durante la propia suscripción del referido Tratado Constitutivo en Brasilia el 23 de mayo del 2008, por iniciativa de Brasil, las Presidentas y Presidentes acordaron y decidieron algo sin precedentes: crear un Grupo de Trabajo para elaborar el estatuto de un “Consejo de Defensa”. Esto se logró en poco más de seis meses para que, en diciembre del mismo año, se aprobara el Estatuto del Consejo Suramericano de Defensa Suramericano “como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”.<sup>21</sup>

En este marco, el CDS se convierte en un componente modular de la estructura orgánica de UNASUR y, con ello, por primera vez, se incorpora a la Defensa como una dimensión constitutiva de la integralidad del proyecto de unión regional.

Vale la pena en este punto referir a los objetivos generales del Consejo de Defensa Suramericano:<sup>22</sup>

- consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos y

como contribución a la paz mundial;

- 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 el Caribe.

Entre los objetivos específicos del CDS son igualmente relevantes:<sup>23</sup>

- avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa;
- 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;
- 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.

Como parte de las decisiones consensuadas para avanzar en la construcción de una identidad suramericana en defensa y atendiendo a la deuda histórica que la región mantenía con la elaboración de un pensamiento estratégico propio, en su primer Plan de Acción, el del año 2009, el CDS acuerda crear un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Luego de consensuarse y aprobarse su Estatuto en el año 2010, el

<sup>20</sup> Tratado Constitutivo de UNASUR, Art. 3 Objetivos Específicos, inciso s).

<sup>21</sup> Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano sección considerandos.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, Título III-Objetivos, Artículo 4.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, Título III-Objetivos, Artículo 5.

CEED finalmente se inauguró en el año 2011.

Este Centro tiene como objetivos centrales:<sup>24</sup>

- promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, así como también de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios; y
- contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional.

Cumpliendo su mandato y misión, a requerimiento del CDS, el CEED elabora informes, estudios y análisis estratégicos orientados a generar la adopción de decisiones políticas consensuadas de impacto regional.

#### **Principios, conceptos y preceptos que configuran el plexo del CDS/CEED**

La vida institucional de CDS, orientada a la articulación de un pensamiento geoestratégico netamente suramericano, ha venido generando un conjunto de principios y conceptos tales como:

- la conducción y gobierno político de la defensa, materializado en la subordinación de las instancias castrenses a las respectivas conducciones ministeriales;

- la consolidación de Suramérica como “Zona de Paz”, materializada, entre otras medidas, a través del establecimiento en 2010 de los “Procedimientos de aplicación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad”. Este histórico avance es parte de la profundización del abandono de las “hipótesis de conflicto” y su progresivo reemplazo por “hipótesis de confianza, consenso, cooperación e integración”, como ejes articuladores de la planificación de las políticas nacionales de defensa entre los países de la región;
- la búsqueda de la “interoperabilidad” entre nuestros instrumentos militares, con el común objetivo de hacer posible el accionar combinado entre nuestras Fuerzas Armadas;
- la búsqueda de una doctrina común regional en materia de atención a desastres naturales, operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria, operaciones que de acuerdo con el común de nuestros marcos normativos constituyen misiones subsidiarias de nuestras Fuerzas Armadas;
- la convicción común de generar mayores márgenes de autonomía estratégica en materia de investigación, desarrollo y producción asociados a la defensa. Esta es una realidad constatable en las diversas iniciativas, e incluso, emprendimientos concretos que en la materia se han venido desarrollado en los últimos años;<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Título III. Objetivos, Artículo 3.

<sup>25</sup> Por caso, el programa de diseño, desarrollo y producción conjunta de un Avión de Entrenamiento Primario Básico UNASUR I.

- el establecimiento de una instancia regional de formación en materia de defensa y militar, que coadyuve al actual proceso de construcción de una visión estratégica común en materia de defensa, como lo es la reciente creación de la Escuela Suramericana de Defensa.

### El interés regional

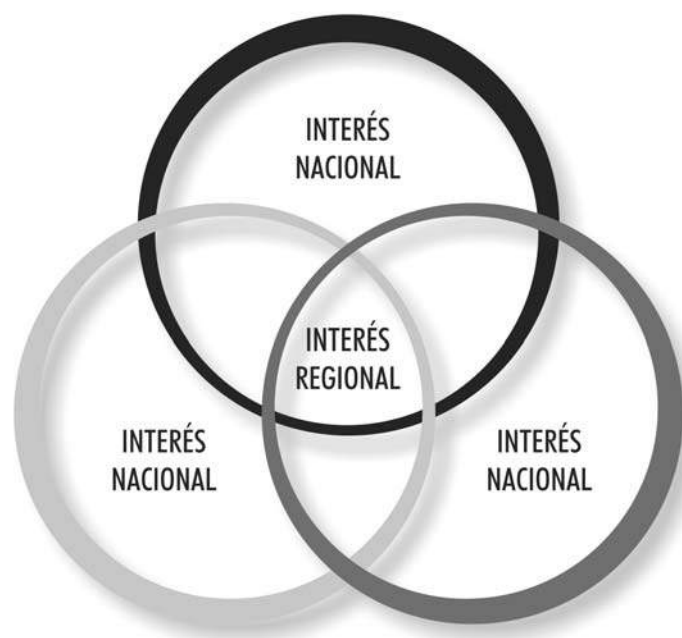
Probablemente uno de los conceptos más novedosos y significativos surgidos en estos años de vida institucional del CDS ha sido el de “*interés regional*”, categoría política y analítica emergente incorporada al propio Estatuto del Centro de Estudios

Estratégicos de Defensa. Este concepto es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR.”

Entre los factores comunes que podemos identificar como “interés regional” —algunos de los cuales pueden exceder a las competencias propias del sector defensa— se hallan los objetivos de carácter permanente referidos a la consolidación de Suramérica como Zona de Paz; la defensa de la soberanía; la integridad territorial; y la democracia en nuestras naciones. Este último factor, por caso, ya cuenta con un mecanismo aprobado de respuesta colectiva para

**Gráfico 1:** El interés regional

Conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR



situaciones en las que se encuentre amenazado el orden democrático, el cual ha sido ya activado en situaciones específicas.<sup>26</sup>

En segundo lugar, quiero señalar que la conclusión emanada de lo anterior es que *no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de "interés regional" como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica* y que por su diseminación que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de UNASUR.

La abundancia de recursos en nuestra región tiene, como ya mencionáramos anteriormente, una contracara de necesidad y, en algunos casos, apetencia de ellos para otros actores extra-regionales. Para Estados como los nuestros que cuentan con abundantes recursos naturales estratégicos, resulta una necesidad crucial lograr su control y aprovechamiento sustentable mientras que para otros Estados dependientes de tales recursos, la necesidad y objetivo estratégico es asegurar el acceso a los mismos.

Es sumamente importante señalar aquí que por su distintiva característica de encontrarse diseminados por todo el subcontinente, ninguno de nuestros Estados puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee nuestra región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordina-

ción y el esfuerzo cooperativo multilateral o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional. En este sentido, debemos señalar, por caso, a recursos críticos para las próximas décadas como el agua; la biodiversidad; el litio; las riquezas ictícolas y minerales de nuestra plataforma continental suramericana; o, finalmente, los "espacios vacíos o semivacíos" de tierras potencialmente productivas y aptas para la vida y actividad económica.

*Desde la perspectiva de la defensa, la adopción del concepto de interés regional nos lleva a plantearnos un nivel estratégico superior al nacional —el nivel Estratégico Regional— para articular en ese nivel lo que el CDS se plantea como una identidad suramericana en defensa.*

#### **Los conceptos de regionalidad e integralidad**

Es necesario aquí destacar que, y como hemos reflexionado precedentemente, un "interés regional" como el que representan las riquezas naturales de nuestro subcontinente, no puede preservarse eficazmente sino de manera cooperativa y mancomunada, esto es, desde el esfuerzo multilateral suramericano. Pero esta categoría de *regionalidad* de la estrategia de protección de nuestros activos, para ser realmente efectiva, debe ser conjugada con la dimensión de *integralidad* a la que la misma también debe responder.

<sup>26</sup> Este mecanismo es el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

En el concepto de “integralidad”, la defensa es una más, inclusive la última, de las dimensiones que debe contemplar nuestra estrategia regional de protección de los recursos naturales. Esta dimensión de “integralidad” referida a la protección de nuestros activos comprende políticas sectoriales diversas, desde diplomáticas, normativas y comerciales, hasta industriales y medioambientales. *Este conjunto de políticas públicas constituye una suerte de “anillos concéntricos” alrededor del “objeto” cuáles son los recursos naturales estratégicos.* En este esquema, por precedencia y responsabilidad estratégica,

la defensa es el último “anillo” de protección sobre el objeto del interés nacional/regional, porque el empleo de la defensa y su instrumento militar constituye la última ratio de todo Estado para la protección y preservación de su integridad y soberanía.

En este enfoque, el rol y la responsabilidad de intervención por parte de las capacidades de la jurisdicción de defensa y del instrumento militar de nuestros estados en la estrategia regional de protección de activos, solo “entraría en juego” cuando se encontrara vulnerada la integridad territorial de nuestros países —integridad territorial que supone a los recursos

**Gráfico 2:** Círculos concéntricos de protección a los Recursos Estratégicos Naturales



naturales que contiene— o se halla— en juego la plena autonomía para disponer concreta y libremente de los mismos.

Consecuentemente, lo que queremos subrayar, es que esta lógica de integralidad a la que debe satisfacer nuestra estrategia regional de aprovechamiento y preservación de los recursos naturales propios, deberá responder a los eventuales intentos de “enajenación” de riquezas según la naturaleza específica de cada uno de los riesgos y amenazas concretas. En la dimensión Defensa, el empleo del instrumento militar en relación con los recursos naturales no significa una “militarización” de los recursos naturales, poniendo un soldado con un fusil en la puerta de cada mina.

#### **El rol de la defensa en la protección de los Recursos Estratégicos**

De todo lo anterior se deriva una pregunta central: si la estrategia regional de protección de activos naturales debe contemplar a la defensa como una de sus dimensiones, ¿Cuál debería ser concretamente la estructura de un esquema de defensa regional o, más precisamente, las situaciones en la que debiera desplegarse? En otras palabras, ¿Cómo debería estructurarse un esquema de defensa regional en la materia?

Si tomamos como parámetros fundacionales los principios, valores y conceptos que se configuran a nivel regional en el marco del CDS, como el interés regional, la interoperabilidad, las medidas de confian-

za mutua, la homologación de doctrina, sumado a la creciente práctica de ejercicios militares “a la carta” en materia de mantenimiento de la paz y asistencia conjunta en desastres naturales, así como la búsqueda por establecer una base industrial común de producción para la defensa, el curso natural de este proceso nos lleva indefectiblemente a la *conformación de un sistema subregional de defensa cooperativa sustentado en un modelo de integración basado en la interoperabilidad y complementariedad de capacidades, y fruto de ello, el accionar conjunto-combinado en el nivel estratégico militar de la defensa regional.*

Podríamos asimismo postular que en la actual concepción de defensa regional que emana de los consensos del CDS, los países de la UNASUR sostenemos una postura y disposición estratégica de carácter “defensivo”, que descarta políticas de poder hacia terceros.

#### **Cooperación y disuasión**

En este marco, el proceso iniciado apunta a configurar a futuro un *esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación hacia dentro y disuasión hacia fuera.*

En efecto, la *cooperación hacia dentro* —base del actual proceso regional de integración— es la categoría en la dimensión en la que el Consejo de Defensa Suramericano precisamente viene avanzando a paso firme a través de las diversas iniciativas y logros antes mencionados.

Por su parte, la categoría referida a la *disuasión hacia fuera*, implica que nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros Estados. En este tema, podemos citar al Ministro de Defensa brasileño Celso Amorim cuando expresa con claridad: “(...) en el mundo en que vivimos, un mundo de Estados-Naciones marcado todavía por fuertes asimetrías de poder, ser pacíficos no puede significar que seamos indefensos (...) Los países suramericanos tienen el derecho y el deber de propiciar su propia defensa a través de una adecuada capacidad disuasoria. Sin em-

bargo, no es obvio que lo podamos hacer en forma aislada. La estrategia global disuasiva se conjuga por lo tanto en una estrategia regional cooperativa”.<sup>27</sup>

En esta lógica, la disuasión como categoría de defensa regional en la protección de nuestros recursos naturales es por definición dirigida “hacia fuera”, hacia factores de riesgo y amenaza extra-regionales a los que, como actores concretos, debemos hacerles conocer que una acción que implique lesionar la integridad territorial de un Estado particular del subcontinente —en este caso, los activos naturales que la conforman— constituye una acción dirigida hacia Suramérica en su conjunto. En la misma lógica, el Ministro Amorim define que el concepto de disuasión “pre-

**Gráfico 3:** Esquema regional cooperativo



<sup>27</sup> *Por uma Identidade Sul-Americana em Matéria de Defesa*, Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, 29 de agosto de 2012, Rio de Janeiro, Brasil.

supone la capacidad de imponer costos prohibitivamente altos para eventuales fuerzas adversas, de modo de desincentivar acciones hostiles, provenientes de donde provengan”.

#### **Una propuesta hacia la articulación de una Estrategia Regional de Defensa**

A esta altura de nuestras reflexiones, y en función de lo analizado, queda claro que la configuración de la defensa regional suramericana para atender a la salvaguarda y protección del “interés regional”, pasa por un esquema regional cooperativo fundado en la doble categoría de cooperación “hacia dentro” y disuasión “hacia fuera”.

La consulta, coordinación y cooperación en defensa para la protección de recursos bajo el enfoque de regionalidad e integralidad —dejando la defensa como última opción contra una enajenación indebida de recursos—, constituye un mecanismo legítimo para proteger los Intereses Vitales de los países de la UNASUR, destacándose los de integridad y soberanía.

Sin embargo, y a pesar de esta claridad de concepto, estamos hoy en un punto de inflexión, en un momento clave, que implica y demanda superar e ir más allá de los avances que al presente hemos logrado, de todo lo que ya hemos hecho en materia de cooperación “hacia dentro”.

En efecto, aún queda por definir “el cómo” operativizar e implementar de manera concreta esa cate-

goría de “disuasión hacia fuera” de nuestra defensa regional, “disuasión hacia fuera” que es elemento central para efectivizar y dar credibilidad a un esquema regional cooperativo de defensa.

En respuesta a ello, como instrumento tangible para operativizar la “disuasión hacia fuera” creemos ha llegado el momento de proponer la creación de una *Fuerza Militar Suramericana - FMS*, bajo dependencia directa de las autoridades políticas de nuestros países.

#### **1. Misión y funciones de la FMS**

La *misión y las funciones* de esta *Fuerza Militar Suramericana* se enfocarían en la *salvaguarda y protección de lo que nuestras autoridades nacionales definan como los factores comunes del interés regional suramericano*: su hipótesis de empleo primaria se circunscribiría a conjurar y repeler toda amenaza estatal extra-regional que atente contra la integridad territorial de nuestra región y de sus activos comunes. Asimismo, entre sus funciones principales se encontraría la vigilancia y control de espacios territoriales comunes y perimetrales de la región, entendido ello bajo el concepto de uso y negación de los mismos. Para ser soberanos no basta con usar lo nuestro, pues es imprescindible además negar su uso a quienes no autoricemos.

Consecuentemente, nuestra futura *Fuerza Militar Suramericana* no estaría destinada de ninguna manera a reemplazar nuestras fuerzas ar-



madras nacionales en sus indelegables responsabilidades de defensa nacional. Sí, en cambio, bajo la lógica y en el espíritu de un esquema de defensa regional suramericano *cooperativo*, la *Fuerza Militar Suramericana* podría complementar y fortalecer las capacidades nacionales, garantizando lo que ninguna de nuestras fuerzas armadas y nuestras capacidades de defensa nacionales pueden lograr de manera individual: defender los activos y recursos comunes de nuestro interés general como región.

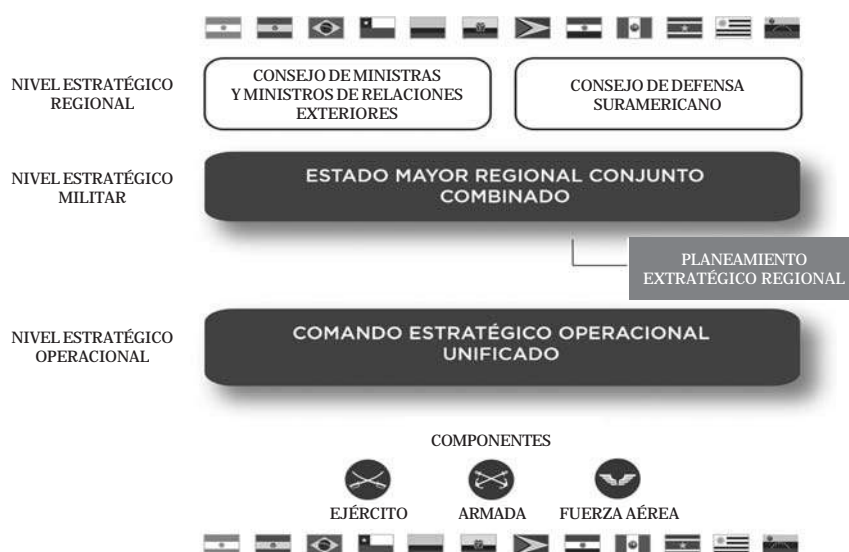
Las competencias, responsabilidades así como los ámbitos jurisdiccionales específicos a asignar a dicha Fuerza Suramericana, se enfocarían solo en aquellos factores comunes del interés regional que determine la conducción política superior, no contemplando otras hipótesis de empleo,

en particular, ninguna que implique intervención en los asuntos internos de cualquiera de nuestros países.

## 2. Estructura de la FMS

La *estructura* de esta posible *Fuerza Militar Suramericana* estaría conformada de un Estado Mayor Regional Conjunto Combinado (EMRCC), integrado por representantes de los Estados Mayores Conjuntos nacionales. Este EMRCC estaría dotado de una instancia de Planeamiento Estratégico Regional y de un (o más) Comando Estratégico Operacional Unificado (CEOU), responsable del empleo de los medios militares combinados para la salvaguarda y protección de nuestros intereses regionales comunes según las determinaciones y decisiones de nuestras autoridades políticas nacionales.

**Gráfico 4:** Esquema organizativo de la Fuerza Militar Suramericana



En este sentido, y a efectos de incorporar el principio de *conducción política de la defensa* a esta Fuerza Militar Suramericana, se requeriría la estructuración de un mecanismo de decisión política conformado por una instancia que agrupe a los actuales Consejo de Defensa Suramericano y Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

### 3. Ámbitos de empleo y despliegue de la FMS

Los *ámbitos de empleo y de despliegue* de nuestra futura *Fuerza Militar Suramericana* podrían incluir los espacios geográficos comunes, nuestros límites y nuestras cuencas marítimas y oceánicas —optimizando muchas de las labores cooperativas que hoy ya cumplen a nivel bilateral y con esfuerzos convergentes nuestros instrumentos militares nacionales— y los componentes de infraestructura crítica asociada a los recursos naturales, tales como hidroeléctricas binacionales, oleoductos y gasoductos internacionales y sistemas integrados de transmisión de energía eléctrica. Asimismo, podría atender las responsabilidades de defensa en nuevos ámbitos como el actual reto que presenta la cuestión de la ciberdefensa en clave regional.

En lo que refiere a la “materia prima” y a los insumos con que deberá nutrirse nuestra futura *Fuerza Militar Suramericana*, debemos decir que mucho de ellos han venido siendo trabajados y consolidados en el seno del Consejo de Defensa Surame-

ricano, y en el marco de la cooperación “hacia dentro” que el mismo representa.

En este sentido, quiero destacar que mucho hemos avanzado en el Consejo de Defensa en cuestiones clave para dotar y vertebrar a una futura Fuerza Militar Suramericana. Ejemplos sintéticos de estos avances los representan la profundización del conocimiento mutuo de nuestros respectivos sistemas de defensa y militar; la identificación y articulación de estándares de interoperabilidad combinada entre nuestras organizaciones castrenses; o, los progresos registrados en la formulación de una doctrina militar combinada regional, esto es, de una doctrina militar común, netamente suramericana, desarrollada por nosotros mismos en función de las necesidades, intereses y objetivos propios. Cabe brevemente destacar que, para la conclusión y consolidación de esta doctrina militar común —que nos permita definitivamente superar la subordinación estratégica que implica manejarnos con doctrinas foráneas—, será decisiva la futura Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) así como también lo que actualmente y hacia delante continúe trabajando en la materia nuestro Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano.

Asimismo, en el plano operacional, esta propuesta toma en cuenta experiencias exitosas que vienen ejecutando países de la región en pos de combinar sus esfuerzos en materia

de seguridad internacional. Ejemplo de ellos son los diferentes batallones de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, que tanto en Chipre, Haití y el Congo comenzaron a integrar bajo su bandera a contingentes nacionales de países hermanos como Ecuador y Paraguay. Otra experiencia que merece destacarse y que supera a estas acciones es la referida a la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena “Cruz del Sur”. Puesta a disposición de Naciones Unidas en calidad de *stand by force* en el año 2011, esta Fuerza Binacional Conjunta-Combinada, posee un Estado Mayor Conjunto Combinado, un Componente Terrestre, un Componente Aéreo y un Componente Naval, los que en la actualidad ya cuentan con una doctrina y adiestramiento común y equipamiento interoperable. En tiempo reciente, Brasil y Perú han expresado su interés de incorporarse a esta ejemplar experiencia de una verdadera Fuerza Suramericana de Paz.

Atendiendo a los antecedentes reseñados, la construcción de una futura *Fuerza Militar Suramericana* no debería ser sino una consecuencia coherente de la materialización y operacionalización de una visión estratégica regional en materia de defensa y militar compartida, y funcionaría de hecho como instancia instrumental de “disuasión hacia fuera” de nuestra defensa regional.

En este sentido, es esencial reflexionar que, tanto política como estratégicamente, el efecto que una futura *Fuerza Militar Suramericana*

podría alcanzar implicaría un valor agregado muy superior a la mera sumatoria de las capacidades de cada una de nuestras organizaciones militares nacionales.

En conclusión, la construcción de un esquema cooperativo en defensa como el que se plantea en esta propuesta, constituye una proyección hacia el futuro de los actuales consensos, acuerdos, actividades y principios que se vienen dando al interior del Consejo de Defensa Suramericano y la UNASUR, como resultado de una clara voluntad política de integración.

Cabe subrayar asimismo, que el papel del sector defensa en la protección de los recursos estratégicos de nuestra región es de último ratio, activándose cuando está en juego la soberanía territorial. No obstante, muchas veces la pérdida de soberanía se puede dar sin ocupación territorial. Es por ello que la verdadera defensa de los referidos recursos comienza en las medidas políticas y económicas de nuestros Estados. En este marco, tener el anillo de la Defensa cooperativa como último recurso es un disuasivo contundente, pues aunque nunca se usara, refleja la clara voluntad de unión en la defensa de intereses comunes y da mucha credibilidad.

Finalmente, la materialización de un proyecto de esta naturaleza no se hace de un día para otro. Al igual que otros logros de UNASUR, basados en el consenso, en el respeto a la soberanía y la diversidad, esta

propuesta requiere una estrategia de implementación de carácter gradual, flexible y escalonada. En este desafío, el actual modelo surameri-

cano de integración nos permite explorar el camino de conjugar la diversidad de perspectivas con unidad de acción.