

# ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano

Susanne Gratius  
Investigadora Senior  
Programa de Paz y Seguridad, FRIDE

*Sesenta años después de la entrada en vigor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1948 en Río de Janeiro, Brasil ha propuesto crear un Consejo de Defensa Sudamericano. El Presidente Lula lanzó esta propuesta el 4 de marzo de 2008, en plena crisis diplomática entre Colombia y Ecuador. Aunque el conflicto bilateral fue una mala noticia para una región pacificada desde hace décadas, el ataque de militares colombianos contra las FARC en territorio ecuatoriano tuvo un efecto positivo: reactivó la capacidad regional de resolver sus propios conflictos. Por un lado, resucitó al Grupo de Río que facilitó una reconciliación entre las partes. Por el otro, el conflicto reforzó la necesidad de crear un órgano común de defensa y seguridad sudamericano.*

Sudamérica se perfila como un espacio geopolítico integrado en torno a Brasil y más distante de EE.UU. Aunque su liderazgo es contestado por las aspiraciones de poder de Hugo Chávez, tanto el proceso de integración sudamericano como la propuesta de crear un órgano común de seguridad han surgido desde Brasil. Pese a las tendencias centrífugas en la región, la salida negociada a la crisis entre Colombia y Ecuador, que concluyó sin recurrir a la violencia, señaló que más de cuarenta años de integración y convivencia pacífica no pasaron en vano.

En este sentido, es importante que la Cumbre del Grupo de Río –órgano creado inicialmente por ocho países sudamericanos–, celebrada el 6 y 7 de marzo de 2008 en Santo Domingo, facilitó un diálogo entre las partes para superar sus diferencias diplomáticamente. Durante la XXª Cumbre de la organización, el Presidente colombiano, Álvaro Uribe, se disculpó ante su homólogo Rafael Correa por haber violado la soberanía territorial del país vecino sin previo aviso. Su promesa de que estos hechos no se repetirán en el futuro fue recogida en la Declaración final del evento.<sup>1</sup> La Cumbre del Grupo de Río fortaleció a una organización que había entrado en pleno declive, a la vez que renovó la identidad latinoamericana y su capacidad de encontrar soluciones propias a conflictos sin el beneplácito de Estados Unidos.

En comparación, la recurrencia a la OEA como tradicional foro de prevención y resolución de conflictos tuvo un impacto menor. Su Resolución,<sup>2</sup> publicada un día antes de la Cumbre del Grupo de Río, se limitó a recordar el artículo 21 de su Carta, según el cual “la soberanía nacional de un Estado es inviolable”. Asimismo, decidió enviar (en una aeronave de Brasil)<sup>3</sup> una misión a ambos países.

<sup>1</sup> Anexo 2: Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los Acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia, 7 de marzo de 2008.

<sup>2</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), Resolución CP/Res. 930 (1632/08), Washington DC, 5 de marzo de 2008.

<sup>3</sup> Integridad por José Miguel Insulza y Embajadores de Argentina, Brasil, Panamá y Perú.

La mediación del Grupo de Río junto a la renovada identidad regional acompañado por un distanciamiento de Washington que, al haber tomado posición como aliado incondicional de Colombia, fue parte del conflicto pero no de su solución. Esta misma tendencia de identificar soluciones regionales se percibe también en la OEA que, después de la elección del actual Secretario General y ex Canciller chileno José Miguel Insulza (que fue elegido con la oposición de Washington) se ha “sudamericanizado”.

Bajo la dirección de Insulza se ha fortalecido, a través de un nuevo Departamento de Prevención de Conflictos y Misiones Especiales, el papel de mediación de la OEA en conflictos domésticos o interestatales. Pero, al mismo tiempo, la regionalización de una organización tradicionalmente dominada por los intereses de EE.UU. implica también una pérdida de influencia. Así, el sistema interamericano articulado en torno a la OEA se ha visto debilitado tanto por los crecientes celos de varios países de la región ante la actuación de EE.UU. en el hemisferio, como por la retirada de Washington de gran parte de América Latina.

Esta tendencia al debilitamiento es todavía más acentuada en el sistema interamericano de defensa. El Tratado Interamericano (TIAR), firmado más de sesenta años atrás, es un acuerdo de ayuda mutua contra amenazas extrarregionales que carece de utilidad práctica y nunca ha sido actualizado. Lo mismo ocurre con el Pacto de Bogotá, firmado en 1948 para identificar soluciones pacíficas a conflictos en el hemisferio americano. Por esta razón, México, el país latinoamericano más cercano a EE.UU., anunció en 2002 su salida del TIAR.

Un año después, en octubre de 2003, se realizó en México la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica.<sup>4</sup> Los dos principales logros de la reunión han sido consensuar un concepto multidimensional de seguridad incluyendo las nuevas amenazas (narcotráfico, crimen organizado, desastres naturales y ecológicos, etc.) y superar las divisiones provocadas por la intervención en Irak. Sin embargo, no se llegó a modificar el TIAR ni tampoco a definir una nueva arquitectura del sistema interamericano de defensa que sigue siendo una tarea pendiente.<sup>5</sup>

Hoy, la Comisión de Seguridad Hemisférica que opera en el seno de la OEA es el único foro continental en materia de seguridad y defensa. Ante el escaso nivel de cooperación hemisférica, la coordinación subregional en este ámbito, tanto entre los Ministros de Defensa centroamericanos como, más recientemente, entre los países sudamericanos ha experimentado un auge sin precedentes. Es en este nuevo marco y el consecuente vacío de poder, que Brasil lanzó la propuesta de crear un órgano común sudamericano.

---

<sup>4</sup> Una visión más detallada de los desafíos hemisféricos ofrece Joseph Tulchin, Raúl Benítez Manaut, Rut Diamint (Eds.), *El rompecabezas: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris y Prometeo, Buenos Aires 2006.

<sup>5</sup> Véase Juan Emilio Cheyre, “Seguridad Hemisférica: un desafío de integración pendiente” *Foreign Affairs en español*/nº 4, octubre-diciembre de 2005.

## Un Consejo de Defensa Sudamericano

En esta misma línea de subregionalizar la cooperación militar apunta la idea del Consejo de Defensa Sudamericano. Teniendo en cuenta la actual situación de la región y las lagunas existentes, un órgano de esta naturaleza podría cumplir con varios objetivos y funciones:

- \* Llenar un espacio en materia de defensa latinoamericana, puesto que no se ha creado ninguna organización regional ni tampoco es “un área de cooperación efectiva”<sup>6</sup> pese a que formalmente la región se ha constituido como zona de paz;
- \* Servir de plataforma y legitimación colectiva para la aspiración de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas;
- \* Crear un sistema de defensa sudamericano y, en el futuro, una especie de OTAN subregional con una estructura y capacidad militar propia;
- \* Prevenir conflictos en la región por la ampliación de medias de creación de confianza y fortalecer el papel de mediación regional en crisis sudamericanas;
- \* Promover la cooperación en equipos y armas y, en particular, ampliar el mercado regional para la industria bélica de Brasil que es un importante exportadores de material militar;
- \* Mejorar la seguridad de fronteras entre los doce países y sobre todo en la region del Amazon como espacio difícil de controlar;
- \* Luchar conjuntamente contra amenazas regionales como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas y los desastres naturales y fomentar el intercambio de información militar;
- \* Realizar ejercicios militares conjuntos y coordinar actividades en el seno de misiones regionales (OEA) o internacionales (ONU) de paz. Un importante precursor en este sentido es la coordinación sudamericana en la misión de Estabilización en Haití bajo el comando militar de Brasil;
- \* Reducir paulatinamente la influencia militar de EE.UU. y sus bases en Sudamérica sin desafiar abiertamente su hegemonía.

Esta lista coincide con los intereses de Brasil que, igual que los demás países de la subregión, no forman parte de ninguna organización de defensa internacional. Sin embargo, la propuesta del Consejo de Defensa formulada por Brasil es otro ejemplo de su liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto sudamericano (interés colectivo). Ello se refleja en el discurso que pronunció el Presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008, cuando en la misma frase propuso crear el Consejo de Defensa Sudamericano y utilizarlo para justificar la representación de Brasil en el Consejo de Seguridad. Es por esta ambigüedad entre un liderazgo colectivo sudamericano y un liderazgo individual global que sus países vecinos ven con recelos cualquier propuesta regional que formule Brasil.

---

<sup>6</sup> Francisco Rojas Aravena, “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”, *Nueva Sociedad* n° 213, enero-febrero de 2008, pp. 36-49.

De hecho, ante el tamaño de Brasil y su superioridad militar, un Consejo de Defensa Sudamericano podría correr el riesgo de ser dominado por este país. Pero desde el fin de la dictadura militar, Brasil se ha convertido en una potencia benigna y cooperativa que, pese a su superioridad en materia de seguridad, está consciente de que no es ni pretende ser una potencia militar. Aunque figura entre los quince países del mundo con mayor capacidad militar y el tamaño de su fuerza armada es parecido al de Alemania, Brasil gasta menos de la mitad que la potencia germana en defensa.

Ante la falta de recursos y las amenazas de seguridad comunes, Brasil apuesta por un sistema colectivo de defensa. De hecho, una fuerza militar sudamericana en su conjunto sería, en número de tropas, equivalente a Rusia y algo menor que EE.UU., mientras que su presupuesto sumado sería parecido al de potencias como Alemania o Japón. En esta óptica, un Consejo de Defensa Sudamericano podría ser un primer paso hacia una OTAN sudamericana o, mucho más adelante, una fuerza armada sudamericana.

Fuerza Militar Sudamericana (datos entre 2005 y 2007)

	Tamaño FF.AA.	Presupuesto (mio \$)	% del PIB
Brasil*	300.000	24.400	2,60%
Chile	86.000	5.200	2,70%
Argentina	71.000	4.300	1,30%
Venezuela	100.000	4.000	1,20%
Colombia	255.000	3.300	3,40%
Perú	110.000	829	1,50%
Ecuador	59.000	91	2,80%
Bolivia	32.000	130	2%
Uruguay	24.000	371	1,60%
Paraguay	19.000	53	1%
Total	1.056.000	42.674	

Fuentes: European Defense Agency, CIA World Factbook, SIPRI Yearbooks

\* Brasil cuenta casi con el mismo número de tropas de Alemania, pero gasta la mitad.

Aunque todavía hay que recorrer un largo camino hacia un sistema sudamericano de defensa, la propuesta de Brasil está estrechamente vinculada a los avances de integración sudamericanos desde que los doce países celebraron, en 2000 en Brasilia, su primera reunión Cumbre. Muestra de ello son la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la iniciativa de infraestructura IIRSA y, dentro de este marco, los dos polos norte y sur del proyecto: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Un órgano de defensa formaría parte de este esquema de integración.

## ¿Liderazgo compartido o competitivo?

Los principales obstáculos al que se enfrenta el futuro Consejo son, por un lado, su instrumentalización para los fines nacionales de Brasil y, por el otro, las diferentes visiones de Brasil y Venezuela en materia de seguridad y defensa. Ante las divergencias entre ambos, es dudoso que un Consejo común de Defensa, de haber existido, hubiera podido presentar una propuesta consensuada para resolver el conflicto entre Colombia y Ecuador.

Más allá de la condena de violar la soberanía territorial, las posiciones de Brasil y Venezuela no coinciden: mientras que Hugo Chávez apoya la posición de Ecuador y desafía la política de Colombia por sus vínculos con la FARC, Brasilia ha preferido desde siempre la neutralidad ante el conflicto interno colombiano y sus relaciones con Ecuador, con el que no comparte fronteras, son distantes.

Con antelación a la propuesta brasileña hubo varios intentos separados desde Brasilia y Caracas de avanzar en materia de seguridad y defensa sudamericana. En 2003, el Presidente Hugo Chávez propuso crear la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), una especie de "OTAN sudamericano". En aquel entonces, la iniciativa no prosperó. Ahora, cinco años después, Chávez y Lula quieren promover conjuntamente el Consejo de Defensa Sudamericano. Sin embargo, pese a la supuesta armonía entre ambos líderes, sus proyectos son diferentes. Mientras que la retórica anti-imperialista y marcar distancias con EE.UU. es la principal motivación de Venezuela para crear un órgano sudamericano de defensa, la inclusión de Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sigue siendo el principal objetivo del Gobierno de Lula.

Estas diferencias entre Brasil como líder natural sudamericano y Venezuela como autoproclamado líder ideológico ensombrecen las perspectivas de crear un Consejo de Defensa Sudamericano, no como una institución más en el complejo entramado de instituciones de integración, sino como un órgano eficaz y práctico para prevenir y resolver conflictos en la región y promover la cooperación interestatal en esta materia. Esta vez, la creación de un órgano común de defensa depende de la habilidad de Brasil de ganar adeptos para su propuesta y evitar la impresión de que sólo lo quiere utilizar para su propia proyección global.

Los próximos meses indicarán si es posible avanzar. El Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, tiene previsto realizar una gira por todos los países sudamericanos. Previo a ello, Brasil se aseguró, durante la visita de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, a Brasil y un posterior viaje del Ministro a Washington, la aprobación de EE.UU. La propuesta fue también negociada con su más cercano socio Argentina, con Chile y respaldada por Chávez que se reunió el 20 de marzo de 2008 con Lula.

Los desafíos de seguridad a los que se afronta Sudamérica son de orden interno y de difícil solución nacional. Tal y como ha puesto de manifiesto el reciente conflicto entre Colombia y Ecuador, la guerrilla igual que el narcotráfico o el crimen organizado son problemas compartidos que requieren una estrecha cooperación interestatal y, preferentemente, un marco multilateral de actuación. El Consejo de Defensa Sudamericano podría ser un primer paso para consolidar la región como zona de paz y concederle un mayor protagonismo internacional. Sin duda, su creación fortalecería el incipiente sistema sudamericano y debilitaría aún más el sistema hemisférico. Más allá de los intereses nacionales de Brasil es en esta óptica que habría que considerar la creación del Consejo de Seguridad Sudamericano.

Esta propuesta refleja ante todo el creciente papel de compromiso sudamericano que asume Brasil, el principal socio de la UE en la región. Frente a la Cumbre que celebrarán la UE, América Latina y el Caribe el próximo mes de mayo de 2008 en Lima, esta iniciativa de avanzar en un sistema sudamericano de defensa en torno a Brasil es otra señal más para una creciente división de intereses entre el espacio sudamericano y el resto de la región.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)