

LA PROTECCION GEOESTRATEGICA DE LOS RECURSOS NATURALES COMO
FACTOR DE COHESION DENTRO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Fernanda Daniela Díaz

ABSTRACT

Se pretende analizar la emergencia de la protección de los recursos naturales dentro de la agenda del Consejo de Defensa Suramericano como un elemento que intenta superar la falta de consenso sobre temáticas claves dentro del Órgano que dificultan su desarrollo a largo plazo.

PALABRAS CLAVES

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO- UNASUR- RECURSOS NATURALES

GEOSTRATEGIC PROTECTION OF NATURAL RESOURCES AS A KEY FACTOR
IN THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL.

ABSTRACT

It aims to analyze the emergence of the protection of natural resources within the agenda of the South American Defense Council as an element that tries to overcome the lack of consensus on key issues within council and prevents long-term development.

KEYWORDS

South American Defense Council- Unasur- Natural Resources

LA PROTECCION GEOESTRATEGICA DE LOS RECURSOS NATURALES COMO FACTOR DE COHESION DENTRO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Fernanda Daniela Díaz

A partir del surgimiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el seno de la Unasur, los países miembros promulgaron un cambio de enfoque en lo concerniente a las formulaciones de política de defensa, históricamente basadas en su interés nacional, para pasar paulatinamente hacia un interés desde una perspectiva estratégica regional, en torno a una visión cooperativa.

Con esta afirmación, no es nuestra intención menoscabar la primacía del interés nacional de cada uno de los estados miembros del Consejo, sino por el contrario, consideramos a ese interés nacional que claramente prevalece reacondicionado al ámbito suramericano, ya que a través del CDS se reconoce la importancia junto a la necesidad de establecer definiciones y acciones cooperativas sobre políticas y sistemas comunes de seguridad y defensa.

A través de los sucesivos Plan de Acción del Consejo de Defensa se supo estructurar y poner en práctica toda una serie de actividades, basadas en la confluencia de intereses y la profundización de la confianza entre los diferentes Ministerios de Defensa, a pesar que desde las Fuerzas Armadas de cada país miembro tradicionalmente mantenían un flujo de diálogo y operaciones conjuntas fluidas, pero no sucedíalo mismo en la cartera de Defensa. Como Órgano de consulta y diálogo afianzó la superación de escenarios estratégicos fundamentados en hipótesis de conflicto regional, hacia una perspectiva de hipótesis de confluencia e integración, de la mano de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCyS).

La Reunión Extraordinaria de Unasur en Bariloche, el 28 de agosto de 2009 estableció el diseño de MFCyS de manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA, incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países, aplicables a los acuerdos existentes con países intra y extraregionales.

Luego diseñadas concretamente en la Reunión Extraordinaria de Relaciones Exteriores y Defensa de Unasur, organizada en Quito el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2009, donde se definió que se lleven a cabo en el marco del Consejo de Defensa a través de:

- I. Intercambio de información y transparencia: a) sistema de defensa¹ y b) gastos de defensa.
- II. Actividades militares intra y extraregionales².
- III. Medidas en el ámbito de la seguridad³.
- IV. Garantías⁴.
- V. Cumplimiento y verificación⁵.

En cuanto a las MFCyS tendientes a confeccionar un protocolo de paz, seguridad y cooperación en la Unasur, para establecer la región como Zona de Paz, se ha desarrollado la producción de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación. En la V Reunión del Grupo de Trabajo encargado de su elaboración el 9 y 10 de julio de 2012 en Caracas, con objeto de reestructurar el proyecto del Protocolo para prestar al debate, lo que fue desarrollado por la Presidencia del CDS y puesto a consideración del Grupo de trabajo, sin que presente mayores avances, ya que no hay consenso acerca de la naturaleza jurídica ni del alcance político del documento que pudiera adoptar Unasur, pero sobre todo por las definiciones

¹ a.1) Organización, funciones y procedimientos de los Ministerios de Defensa; a.2) Información sobre fuerzas militares: efectivos, armas y equipos; a.3) Banco de información sobre registro de transferencia y adquisición de equipos y armas convencionales; a.4) Mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR del texto integral de los Acuerdos de cooperación intrarregional y extrarregional en materia de defensa y seguridad; y a.5) Petición de Aclaración sobre temas de Defensa.

² a) Mecanismo de Notificación de maniobras, despliegues o ejercicios militares, terrestres, aéreos o navales en las zonas fronterizas; b) Mecanismo de notificación de ejercicios militares con países regionales o extrarregionales; c) Invitación a observadores militares de los países de la UNASUR a los ejercicios militares con países regionales o extrarregionales; d) Mecanismo de comunicación entre las Fuerzas Militares de Frontera para coordinar e informar sus actividades.

³ b) Intercambio de información sobre los Sistemas Nacionales de marcaje y rastreo de armas; c) Medidas para prevenir la presencia o acción de grupos armados al margen de la Ley que ejercen la violencia cualquiera sea su origen; d) Medidas para la prevención, combate y sanción de actos de terrorismo.

⁴ a) Proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza, cualquier tipo de agresión militar o de amenazas a la estabilidad, la soberanía y la integridad territorial; b) Garantía de conservación de Suramérica como una zona libre de armas nucleares y de la utilización de la tecnología nuclear con fines exclusivamente pacíficos; c) Cláusula sobre sujeción de los acuerdos de cooperación en materia de defensa a los principios del derecho internacional; d) Garantía de no utilización de los Acuerdos de cooperación en materia de Defensa en contra de la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los estados de UNASUR.

⁵ a) Mecanismo voluntario de visitas a instalaciones militares; b) Programas de contactos y cooperación militar; c) Verificación de las situaciones en las zonas de frontera.

que son necesarias alcanzar para su redacción, especialmente en lo relativo a los conceptos de seguridad y defensa, los cuales exceden las competencias del CDS y tocan temas sensibles para éste Órgano y para otras instancias de la Unión.

El problema al interior del Consejo surge con respecto al MFCyS correspondiente a las medidas en el ámbito de la seguridad, específicamente con los numerales IIIb., relativo a los sistemas nacionales de marcaje y rastreo de armas; IIIc., referente a las medidas para prevenir e impedir la acción de grupos armados al margen de la ley; y, IIId., relativa a los compromisos frente a la lucha contra el terrorismo. La falta de consenso, se debe a la divergencia de los conceptos de seguridad y defensa, junto con sus ámbitos de acción, que connotan modelos ideológico-políticos divergentes, que se reiteran a lo largo de cada una de las reuniones ordinarias y extraordinarias que se sucedieron sobre esta problemática, desde la creación del CDS hasta la actualidad.

Debido a la sensibilidad de las temáticas concernientes a la seguridad y la defensa entre los estados miembros del Consejo, se produce un desdoblamiento dimensional para su tratamiento, por lo que observamos una dimensión conceptual donde existe un estancamiento y es fuente de conflicto, ya que en esta dimensión se evidencia los diferentes modelos político-ideológicos al interior del CDS que coexisten y contraponen, y la dimensión institucional, en donde se desarrollan profusas acciones de cooperación en la materia.

Dentro del Consejo de Defensa conviven dos tipos de modelos de integración antagónicos, cada uno con diferentes visiones sobre conceptos de seguridad y defensa. El primer grupo fomenta en lo económico una apertura liberal hacia mercados externos, junto con un desdibujamiento entre las fronteras de la seguridad y defensa, propiciado por la expansión en sus territorios de grupos criminales transnacionales y el tráfico ilícito de drogas.

La fusión conceptual y el entendimiento político de la seguridad y la defensa chocan contra la versión clásica, que impide incorporar temáticas como las nuevas amenazas al ámbito de la defensa, por considerar que éstas se circunscriben a la seguridad interna, por lo que la defensa se reduce a las amenazas de origen externo. De allí que podemos diferenciar

en los diversos libros blancos de defensa de los países miembros, a cuál de las dos visiones adscriben, siendo los casos ejemplares los libros blancos de Argentina y Brasil, exponentes de la versión tradicional, y los libros de Colombia y Perú, quienes incorporan conceptualizaciones de seguridad que podríamos considerar multidimensionales al ámbito de la defensa, otorgando un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna, ocasionando la militarización de los conflictos sociales.

Como órgano de consulta sobre las temáticas de defensa, el Consejo para constituirse como tal, debe identificar amenazas comunes a la defensa regional, de allí que le corresponde definir y conceptualizar esas amenazas, para lo cual es necesario lograr todo una serie de consensos de visiones y estructuras contrapuestas que subsisten bajo el CDS. Como afirmamos con anterioridad, el debate en torno a la identificación y conceptualización de las amenazas comunes es central, ya que pone a la luz las diferencias conceptuales entre defensa y seguridad y sus ámbitos de implicancias.

Sin embargo, dada la importancia de la controversia, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED-CDS) confeccionó una base de datos en la que recogen los documentos nacionales de los países miembros, para la sistematización de los diferentes enfoques en lo relacionado con sus definiciones políticas, contenidos conceptuales y experiencias en materia institucional. El objetivo es buscar coincidencias en las definiciones de seguridad y defensa a nivel regional, riesgos, amenazas y desafíos, a fin de identificar los elementos que permitan arribar a definiciones comunes que faciliten futuros estudios comparativos entre los modelos de institucionalidad presentes en la región.

Por la complejidad de la tarea se intenta, en primer lugar, arribar a una tipología compartida de las amenazas, factores de riesgo y desafíos, en relación con los distintos ámbitos de cooperación en seguridad y defensa entre los países de la región suramericana, a fin de avanzar, en un futuro, a la posible formulación de estrategias comunes y acciones concertadas en cada uno de los campos.

Buscando coincidencias de conceptos, en el Informe de Avance sobre Conceptos de Institucionalidad de Seguridad y Defensa, Amenazas, Factores de Riesgos y Desafíos del Consejo de Defensa Suramericano del CEED-CDS (2012b) se estableció que el concepto

de seguridad de manera general abarca la seguridad externa de los estados, ámbito correspondiente a la defensa nacional; y la seguridad interior, ámbito de la seguridad pública, que adopta denominaciones diferentes según las estructuras institucionales de los países. Por su parte, la defensa comprende los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del estado.

De esta manera, la defensa se encuentra fuertemente vinculada con la seguridad internacional y regional desarrollada desde *“los mecanismos de confianza hacia un sistema regional de defensa cooperativa, basado en una visión compartida y en la progresiva integración de recursos de industria y tecnología de defensa e interoperabilidad de medios...con el objetivo de resguardar la estabilidad y seguridad estratégica de la región suramericana, como espacio común, frente a amenazas provenientes de intereses o actores externos”* (CEED-CDS, 2012b:9).

Como no existen consensos sobre las definiciones conceptuales más esenciales, se explora la formulación de factores coincidentes como elementos que posibiliten la cohesión entre los países miembros, para la construcción de espacios de cooperación y complementación estratégica. Consideramos que en la actualidad, ese factor es la defensa de los recursos naturales de los países miembros del CDS.

De esta manera, podemos afirmar que la protección geoestratégica de los recursos naturales es la clave que permite un punto de convergencia en el seno del Consejo, posibilitando la construcción y la definición de la amenaza en común.

La amenaza puede ser tanto la aparición del flagelo de un desastre derivado de un fenómeno natural, la irrupción de un desastre ambiental acontecido por un accidente natural o antrópico y situaciones que alteren la estabilidad internacional o el desenvolvimiento de los estados. Por lo que el principal desafío para el CDS es la cooperación en defensa derivados de la acción ante desastres naturales, de la protección de recursos naturales y estratégicos, de la salvaguardia del medioambiente y diversas formas de cooperación en seguridad internacional y regional.

En ese sentido, si retomamos el inicio de nuestro argumento se podría asegurar que justamente la defensa de los recursos naturales es el factor que refleja a ese interés regional, que mencionamos como instancia superadora o complementaria al interés nacional de cada uno de los países miembros del Consejo de Defensa Suramericano.

De allí que se haya organizado el tercer seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como la definición de enfoques conceptuales. A nuestro entender, el seminario realizado en Caracas los días 1 y 2 de noviembre en 2012 fue fundamental. La importancia académica de esta edición es central para los miembros del CDS ya que permite exponer las visiones y conceptos de defensa –pero también de seguridad- desde sus perspectivas e intereses nacionales, debatiendo y consensuando las conclusiones de las mesas y realizando una construcción colectiva expresada en una lista de concordancias, que son los primeros pasos hacia una Visión Suramericana para la Defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad.

La realización del seminario implicó la creación de un espacio de encuentro y debate sobre los asuntos relacionados con la preservación, conservación y defensa de los recursos naturales y la biodiversidad desde la perspectiva del Consejo de Defensa.

La inclusión de la defensa de los recursos naturales y la biodiversidad, en el marco de la identificación de conceptos comunes se inscribe en la concepción de que los factores de riesgo pueden derivarse, de la ocurrencia de desastres emanados de fenómenos naturales, emanados de desastres ambientales provenientes de accidentes naturales o antrópicos.

El seminario contó con la presencia del Secretario General de Unasur, Dr. Alí Rodríguez Araque, quién abogó por *“la elaboración de una política, de una estrategia común en materia de recursos naturales”* (AVN, 2012b), junto con la presencia de once delegaciones y la conferencia de Dra. Mónica Bruckman, titulada *“geopolítica de los recursos naturales y la integración sudamericana”*.

Bruckman contextualizó los riesgos y amenazas que se ciernen sobre Suramérica, aspectos tales como la importancia de un inventario de recursos estratégicos, su vital significado para el modelo productivo imperante, la apetencia de las grandes corporaciones

globales por el potencial de la región, las debilidades geo-históricas y de conocimiento que requiere superar Suramérica, entre otros. Para lo cual, expuso una serie de datos que permitieron demostrar que América Latina tiene enormes condiciones de negociación en relación a minerales estratégicos, cuyas principales reservas se encuentran en la región, y enfatizó que es necesario tener claridad sobre el crecimiento de la disputa por minerales como una de las tendencias dominantes en el plano mundial, siendo una de las grandes regiones en disputa América Latina.

En la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Unasur celebrada el 30 de noviembre de 2012 se estipuló la necesidad de reflexionar colectivamente, para llegar a la construcción de una visión común de las fortalezas y objetivos del bloque regional, para la elaboración de una Estrategia Suramericana que permita aprovechar las reservas de recursos naturales y del potencial humano concentrados en casi 18 millones de kilómetros, concretado en la Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Recursos Naturales para un Desarrollo Integral de la Región, desarrollado en mayo de 2013 en Caracas.

En ese marco, se reconoció que la principal fortaleza de la Unasur a nivel global es el hecho de representar una impresionante reserva de recursos naturales, si hacemos un simple desglose de las capacidades sudamericanas podemos dar cuenta de la magnitud de ese potencial: somos un reservorio de minerales fósiles, cerca del 20% y el 3% de las reservas mundiales de petróleo y gas natural respectivamente; de acuerdo a la CEPAL, la Unasur posee una de las mayores reservas de minerales no fósiles en el mundo, al menos el 65% de las reservas mundiales de litio (aunque podría ascender a 98% si tomamos en cuenta las estadísticas de la Corporación Minera de Bolivia), el 42% de plata, el 38% de cobre, 33% de estaño, 21% de hierro, 18% de bauxita, 14 % de níquel; contamos con un tercio (32%) de fuentes de agua dulce del mundo, lo que se traduce en una disponibilidad de más de 5 veces que el promedio global; reservas de bosques; enorme concentración de biodiversidad y ecosistema, en América del Sur 10 de 12 países tienen un índice de concentración de diversidad biológica superior a 0.600, lo que representa 83% de los países del subcontinente (Unasur, 2013c:3).

Sin embargo, la inconmensurable riqueza que cuenta la región se encuentra diseminada a lo largo de toda Suramérica, por lo que los estados para otorgar y garantizar la protección y defensa efectiva de los recursos y activos estratégicos deben contar con una estrategia y política común de alcance regional. De acuerdo a Forti (2013), los recursos naturales como factores centrales de interés regional se refuerza y consolida a partir de un enfoque integral y multidimensional, desde las vinculadas a su salvaguarda y tutela en los diversos foros diplomáticos y regímenes internacionales que pueden comprometerlos, así como en lo relativo a su custodia y protección efectiva ante eventuales intentos de apropiación por parte de terceros actores extra regionales, dimensión que atañe a la defensa nacional y que a nivel regional está representada por el Consejo de Defensa Suramericano.

CONSIDERACIONES FINALES

El accionar del Consejo de Defensa Suramericano consolida el proceso democrático, deconstruyendo la hipótesis de conflicto regional hacia una hipótesis de confluencia, a través de las medidas de la confianza mutua con el Registro Suramericano de los Gastos de Defensa y la publicación del Libro Blanco de la Unasur, para el fortalecimiento del interés regional. En ese sentido, la formación y el trabajo que viene realizando el Centro de Estudios Estratégicos, con la realización del Estudio Prospectivo Suramericano 2025, la construcción de la matriz de amenazas y el diagnóstico de definiciones regionales y nacionales de cada país, para lograr conceptos comunes es central para superar las discrepancias existentes.

La necesidad de una estrategia regional de gestión soberana de los recursos naturales sudamericanos fue escuchada en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, en Lima el 30 de noviembre de 2012, y llevada a cabo en la Conferencia sobre Recursos Naturales para un Desarrollo Integral de la Región, en mayo de 2013 en Caracas. Por lo que podemos afirmar, que el Consejo supo sortear el desafío y el posible estancamiento en torno a la dimensión conceptual del Órgano, de la mano de la definición de los recursos naturales como factor de cohesión interna y establecimiento de amenaza común.

Sin embargo, consideramos que aunque salió victorioso al definir la acción del CDS en torno a garantizar el acceso, la protección y el usufructo soberano de los recursos naturales, a través de la elaboración de una estrategia regional común, delegando para un futuro, la cuestión de fondo acerca de la incompatibilidad de visiones ideológicas y políticas, sobre las definiciones de seguridad y defensa, claves para el funcionamiento a largo plazo del Consejo.

Asimismo, consideramos que de continuar con la negativa rotunda de realizar cualquier tipo de tratamiento de las nuevas amenazas al interior del CDS, por considerarlas ajenas al ámbito de la defensa, por un lado refuerza la necesidad de un control civil de las estructuras militares y por ende fortalece la institucionalidad democrática, empero a futuro podría ocasionar pérdida de poder efectivo en el Órgano, ya que aunque se crean nuevas estructuras dentro de la Unasur para su tratamiento, tales como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas o el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, éstos no tienen la potencia e intereses políticos que reviste al CDS, para dar soluciones concretas a problemas que no son acuciantes para algunos países miembros, pero son centrales para otros. Por lo que consideramos que, en la actualidad el principal desafío para el Consejo de Defensa Suramericano es el de construir consensos.

FUENTES Y BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AVN. (2012b) “*Unasur Busca Elaborar Política Común de Defensa de los Recursos Naturales*”. Agencia Venezolana de Noticias. 1 de noviembre de 2012. Link: <http://www.avn.info.ve/contenido/unasur-busca-elaborar-pol%C3%ADtica-com%C3%BAAn-defensa-recursos-naturales>. Accesado el 4 de julio de 2013.

BRUKMAN, Mónica. (2013) “*Recursos Naturales, Biodiversidad y Medio Ambiente en Unasur: una Visión Estratégica*”. Conferencia Suramericana Visiones Hacia una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales. Consejo de Defensa Suramericano.

CDS. (2010a) *“Procedimiento de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad”*. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano. Link: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf

CEED-CDS. (2012b) *“Plan de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano 2012”*. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano. Link: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_Ceed_2012.pdf

CEED-CDS. (2012c) *“Informe de Avance a Diciembre de 2012 sobre Conceptos e Institucionalidad de Seguridad y Defensa, Amenazas, Factores de Riesgo y Desafíos del Consejo de Defensa Suramericano”*. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano.

CDS. (2012b) *“Acta de la VI Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Sudamericano”*. Consejo de Defensa Sudamericano. Unión de Naciones Sudamericanas. Paraguay: 4 de junio.

FORTI, Alfredo. (2013) *“El Papel de la Defensa en una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales”*. Conferencia Suramericana Visiones Hacia una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales. Consejo de Defensa Suramericano.

UNASUR. (2013c) *“Los Recursos Naturales como Eje Dinámico en la Estrategia de Integración y Unidad de nuestros Países”*. VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas. Unión de Naciones Suramericanas. 30 de noviembre de 2012:Lima.

Siglas y Abreviaturas utilizadas

CDS, Consejo de Defensa Suramericano.

CEED-CDS, Centro de Estudios Estratégicos en Defensa-Consejo de Defensa Suramericano.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

MFCyS, Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.

UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas.