

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN
TIAGO DANTAS

ANDREI SERBIN PONT

EL NUEVO REGIONALISMO Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

SÃO PAULO

2014

ANDREI SERBIN PONT

EL NUEVO REGIONALISMO Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (PUC-SP, UNESP e UNICAMP) para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Área de concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luís Saint Pierre.

SÃO PAULO

2014

Serbin Pont, Andrei.

S482n El nuevo regionalismo y el Consejo de Defensa Suramericano / Andrei Serbin Pont. – São Paulo, 2014 .
112 f. : il.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014.

Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre.

1. América do Sul – Defesa. 2. Consejo de Defensa Suramericano. 3. União de Nações Sul-Americanas. 4. Segurança internacional. 5. Cooperação internacional. I. Autor. II. Título.

CDD 355.03308

ANDREI SERBIN PONT

EL NUEVO REGIONALISMO Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (PUC-SP, UNESP e UNICAMP) para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Área de concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luís Saint Pierre.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____

Prof. Dr. Héctor Luís Saint Pierre (UNESP)

Presidente da Banca: _____

Prof^a. Dr^a. Suzeley Kalil Mathias (UNESP)

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Samuel Alves Soares

3º Examinador: _____

Prof. Dr. Eduardo Mei (UNESP)

Suplente: Prof. Dr. Alexandre Fuccille

SÃO PAULO
2014

A mis padres y a mi esposa.

RESUMEN

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) es una de las iniciativas regionales más recientes para fomentar la integración en defensa en América del Sur. Surge en el marco de un organismo multilateral de alcance regional, UNASUR, que ejemplifica muchas de las características distintivas de los procesos de integración del regionalismo postliberal y/o posthegemónico. El CDS apunta a consolidar una serie de objetivos en materia de defensa correspondientes con esta etapa del regionalismo, que quiebra con paradigmas tradicionales de importación y/o imposición de modelos extra regionales y busca implementar soluciones propias basadas en la idiosincrasia regional. En el marco de la creación del CDS analizamos los mecanismos de integración en materia de defensa y las estructuras que se están desarrollando en América del Sur en el contexto de experiencias regionales y subregionales que inciden sobre la configuración particular de este consejo.

Palabras clave: América del Sur. Seguridad. Defensa. Regionalismo.

RESUMO

O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) é uma das iniciativas regionais mais novas para fomentar a integração em defesa na América do Sul. Ele surge no marco de um organismo multilateral de alcance regional, a UNASUR, que exemplifica muitas das características distintivas dos processos de integração do regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico. O CDS aponta a consolidar uma série de objetivos em matéria de defesa correspondentes com esta etapa do regionalismo, que quebra com paradigmas tradicionais de importação e/ou imposição de modelos extra-regionais e procura implementar soluções próprias baseadas na idiossincrasia regional. No marco da criação do CDS analisamos os mecanismos de integração em matéria de defesa e as estruturas que estão sendo desenvolvidas em América do Sul no contexto das experiências regionais e sub-regionais que incidem na configuração particular deste conselho.

Palavras-chave: América do Sul. Segurança. Defesa. Regionalismo.

ABSTRACT

The Southamerican Defense Council (CDS) is one of the most recent regional initiatives aimed at fostering defense integration in South America. It arises in the context of a multilateral organization of regional reach, UNASUR, that exemplifies many of the distinctive characteristics of the integration processes of the postliberal and/or posthegemonic regionalism period. The CDS aims at consolidating a series of objectives in matters of defense that correspond with this phase of regionalism, breaks traditional paradigms of importing and/or imposing extraregional models and seeks to implement solutions based on regional idiosyncrasy. In the framework of the creation of the CDS we analyze the integration mechanisms in matters of defense and the structures being developed in South America in the context of regional and subregional experiences that impact on the configuration of this particular council.

Keywords: South America. Security. Defense. Regionalism.

SUMARIO

1	INTRODUCCIÓN	10
2	NUEVO REGIONALISMO	11
2.1	La nueva fase del regionalismo	11
2.2	Regionalismo y gobernanza regional en el hemisferio	17
3	SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR	22
3.1	Conceptos de seguridad en América del Sur	22
3.2	La doctrina de seguridad nacional	24
3.3	El debate en torno a las “nuevas amenazas”	26
3.4	Comunidad de seguridad o complejo de seguridad	27
3.5	Seguridad cooperativa	30
3.6	Seguridad democrática	36
3.7	Seguridad humana y seguridad multidimensional	38
3.8	De la seguridad a la defensa	41
4	LOS ANTECEDENTES Y LA CREACIÓN DE UNASUR Y EL CDS	44
4.1	Antecedentes regionales y subregionales	48
4.1.1	El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	48
4.1.2	La Comunidad Andina de Naciones (CAN)	50
4.1.3	La Organización de Estados Americanos (OEA)	52
4.1.4	El Grupo Río	53
4.2	La creación de UNASUR	55
4.3	Estructura de UNASUR	56
4.4	Creación del Consejo de Defensa Suramericano	62

5	MODELOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN LA REGIÓN.....	67
5.1	Venezuela	68
5.1.1	Las hipótesis de conflicto	70
5.1.2	Aspectos legales y organizativos de la transformación de las FANB	71
5.1.3	La FANB y su rol en la proyección regional e internacional de Venezuela	73
5.2	Argentina: Ejemplo de separación entre defensa nacional y seguridad interior	77
5.2.1	Contexto Metodológico: Planeamiento por capacidades vs hipótesis de conflicto	79
5.2.2	Las raíces de la defensa nacional en Argentina y su ordenamiento jurídico	80
5.2.3	Beneficios del modelo	82
5.3	Brasil: El punto intermedio.....	84
5.3.1	Seguridad nacional y defensa nacional	85
5.3.2	Las hipótesis de conflicto	86
5.3.3	Objetivos estratégicos de Brasil	87
5.3.4	Las fuerzas armadas y su participación en seguridad interior	89
5.4	Tres modelos y la región	90
6	CONSIDERACIONES FINALES.....	93
	REFERENCIAS	98

1 INTRODUCCIÓN

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es comúnmente interpretado por muchos especialistas como una de las expresiones más representativas de una nueva fase de regionalismo en América del Sur y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) una de las iniciativas más avanzadas no solo en el marco de UNASUR sino también en cuanto a experiencias dirigidas a la integración en el campo de defensa a nivel regional. Pero ambos casos –UNASUR y el CDS - son productos de una historia que tiene el hemisferio en materia de integración y responden a las nuevas necesidades que surgen dentro de la región para tratar con los problemas que la afectan, en el caso del CDS abordando específicamente los temas de la defensa.

Para comprender el estado actual del debate de la defensa es importante entender cuáles son las experiencias que han marcado a la región en esta área. Para ello, formulamos las siguientes preguntas que orientan el trabajo:

¿Cómo influyen aquellas experiencias sobre la postura de diversos países?

¿Cuáles son las características de los actuales procesos de regionalismo y como impactan o influyen en estas posturas?

¿Qué aportes conceptuales contribuyen al diálogo regional en torno a la defensa que se ha estado gestando en la última década?

¿Es el CDS reflejo y producto de una nueva etapa de regionalismo en América del Sur?

¿Qué efectos tienen las características particulares del nuevo regionalismo en el desarrollo y fortalecimiento del CDS?

¿Cuáles son las secuelas del acumulado de experiencias en materia de seguridad colectiva y cooperativa que encontramos en las iniciativas regionales en materia de integración de defensa y seguridad, y en particular en el caso del CDS?

¿Qué impacto tienen las divergencias constitucionales, conceptuales, estratégicas y operativas de los países miembros de UNASUR en el fortalecimiento de la integración en defensa?

2 NUEVO REGIONALISMO

2.1 La nueva fase del regionalismo

El CDS no solo se forma en base al legado de la región en materia de seguridad durante décadas previas, sino que es expresión de una nueva fase de regionalismos en América Latina. Este nuevo regionalismo, calificado por algunos autores como postliberal¹ o postneoliberal, o post hegemónico², detenta características distintivas. Las características más relevantes de este regionalismo según los autores citados son un mayor grado de politización de las relaciones regionales (ilustrado por la sobreoferta de cumbres y foros multilaterales, principalmente a nivel de mandatarios³); un prominente rol del Estado y una recuperación de una agenda de desarrollo y de una agenda social. Estos rasgos responden a un mayor incremento de la autonomía de la mayor parte de los países de la región con respecto al poder hegemónico de Estados Unidos asociada a la proliferación de gobiernos de izquierda y centroizquierda democráticamente electos.

Posterior a la visión de la integración promovida desde la CEPAL⁴, así como la imposición de la visión neoliberal del consenso de Washington en la década de los 90s que se enfocó en la liberalización comercial y la desregulación como pilares de los acuerdos de libre comercio del “regionalismo abierto”, la región ha presenciado una era de cambios a nivel regional y global que han dado espacio a una oferta amplia de espacios, esquemas y organismos de integración regional⁵. Se destacan en esta oferta, los espacios de concertación política y aquellos que excluyen a los EEUU en función de dos tendencias predominantes. La primera,

¹ MOTTA, P.; RÍOS, S. O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

SANAHUJA, J. A.. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In CIENFUEGOS, M. SANAHUJA, J.A. (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB 2010, pp. 87-135.

SERBIN, A. Los nuevos regionalismos y la CELAC, In: BONILLA; ÁLVAREZ (Eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO/AECID, pp. 47-78, 2013.

² RIGGIROZI, P.; TUSSIE, D. *The Rise of Posthegemonic Regionalism*. Springer, 2012.

³ ARAVENA, F. R; BORBÓN, J. A; BREALY, T.B. Integración Política: Um caminho hacia la integración latino-americana. In BORBÓN, *América Latina: Caminos de la Integración Regional*. FLACSO/CAF, p. 11-48, 2012.

⁴ CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, 1994.
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

⁵ ARAVENA, F. R; BORBÓN, J. A; BREALY, T.B. Integración Política: Un camino hacia la integración latino-americana. In BORBÓN, *América Latina: Caminos de la Integración Regional*. FLACSO/CAF, p. 11-48, 2012.

en base a las experiencias comerciales que le precedieron, opta por una visión fundamentalmente política que apunta a incrementar la autonomía de los países de la región ante EEUU y a diversificar sus vínculos a nivel internacional sin entrar en una confrontación con los EEUU. La segunda tendencia es de carácter ideológico y geopolítico en contestación a EEUU. Ambas tendencias coinciden en un retorno al estatismo y una búsqueda de mayor autonomía, aunque se diferencian en su contenido.⁶

Muchos autores sostienen que iniciativas como UNASUR, así como el ALBA o CELAC, son representativas de una nueva etapa de regionalismo. Esta etapa tiene sus raíces en el agotamiento del periodo de regionalismo abierto enmarcado en el contexto de la década de 1990 el cual se focalizó en las actividades en el área de negociaciones comerciales intra-regionales como en el caso de los acuerdos de integración y liberalización comercial, así como los acuerdos bilaterales negociados en el marco de ALADI, los cuales en el transcurso de los años 90s se volvieron más amplios y abarcativos. En este periodo la dimensión sub-regional asumió un rol clave en el desarrollo de acuerdos de integración enfocados en temas de unión aduanera o la creación y fortalecimiento de mercados comunes, como fue en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). A su vez, este periodo mostró un quiebre con los objetivos y métodos de procesos anteriores de integración que se veían condicionados fuertemente por los conceptos del modelo de desarrollo adoptado en la región que priorizaba la industrialización por medio de la sustitución de importaciones. La ruptura con dicho planteamiento permitió una apertura mayor de los países involucrados, aumentando significativamente la integración en materia comercial y productiva que antes se veía limitada por enfoques económicos más proteccionistas. En términos generales, el regionalismo abierto se distingue por romper con los paradigmas integracionistas que le precedieron y adaptarse a un nuevo contexto político latinoamericano, lo que llevo no solo a un aumento de la liberalización comercial en la región sino también a una apertura internacional extra-regional⁷.

A finales de los años 90s la región vivió un periodo de crisis del regionalismo abierto marcado por la llegada de un nuevo siglo y un cambio significativo en el ámbito regional e internacional que abrió paso a una nueva etapa de la integración regional. A pesar de que el regionalismo abierto se mostró eficaz a la hora de eliminar barreras comerciales, no logro

⁶SERBIN, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 145-156. enero-febrero 2009.

⁷MOTTA, P.; RÍOS, S. O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: *Serie comercio internacional*, n° 62, julio, LC/L-2776-P, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

desarrollar otros aspectos claves de la integración como la concreción de una política comercial ante terceros; estándares comunes de estabilidad macroeconómicas; convergencia en políticas sectoriales estratégicas (como en transporte, energía o innovación tecnológica); reducción de asimetrías o la construcción de un marco normativo-institucional que garantizara el proceso integrador⁸. A su vez, la ausencia del rol central del Estado en dicho periodo de integración redujo sus capacidades para resolver problemas de la ciudadanía, siendo que el mismo se replegó llevando a altos grados de exclusión social, dado que las políticas ejecutadas solo beneficiaban a los sectores vinculados con la exportación de materias primas y al sector financiero. Como resultado, se produjo una seria descomposición del tejido social, con elevadas tasas de desigualdad social, pobreza e indigencia junto con el debilitamiento de las instituciones democráticas⁹. Como efecto de estos resultados negativos del periodo de regionalismo abierto, se comenzó a desarrollar consenso en la región en cuanto al agotamiento de dicho modelo integracionista, permitiendo la gestión y el surgimiento de nuevos conceptos de integración regional y subregional. Cabe destacar, que pese a sus costos sociales y la imposición de las reglas del mercado, impulsó reformas que llevaron a la estabilización macroeconómica. Sin embargo el consenso surge tanto como una reacción a las falencias ya señaladas del regionalismo abierto como de la aparición de nuevos actores – fundamentalmente gobiernos de izquierda y centroizquierda- que cuestionaron este modelo en busca de corregir los efectos perversos de esta fase de regionalismo y de promover una mejor distribución del ingreso y una mayor inclusión social. Es importante resaltar que la elección de estos gobiernos de izquierda y centro izquierda respondía a una insatisfacción popular frente a los efectos negativos de la etapa anterior. De hecho, muchos de estos gobiernos ganaron las elecciones con fuerte apoyo de movimientos sociales, incluyendo sectores movilizadoss contra el ALCA¹⁰.

⁸LOCKHART, N. La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemonico?. Revista Ciencias Sociales, La Plata, nro 140, p. 97-109, 2013.

⁹Idem Ibidem.

¹⁰ Ver las contribuciones en el volumen colectivo editado por Hershberg y Cameron, el libro editado por Arnson y Perales y el número de Nueva Sociedad 217, Los colores de la izquierda.

CAMERON, M. A; HERSHBERG, E. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Lynne Rienner, 2010.

ALCÁNTARA, M. La escala de la izquierda. Ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 217, 2008.

GARCÍA, M. A. Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción del futuro. *Nueva Sociedad*, 217, 2008.

ARNSON, C; PERALES J. R. The "New Left" and Democratic Governance in Latin America. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

La nueva etapa se vio caracterizada por el desarrollo de procesos que se distinguen por características intrínsecas como lo son, en un primer lugar, el “retorno de la política” (con una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto niveles de desarrollo), dejando en un segundo plano las agendas económicas y comerciales prevalecientes en esquemas previos como el MERCOSUR y la CAN. Como describe Lockhart:

La respuesta fue una propuesta integradora con nuevo perfil, elaborada en torno a una agenda de desarrollo donde el Estado recuperaba su rol activo. Así, Latinoamérica entró en una nueva fase de integración regional cuyos rasgos son: la recuperación de la conducción del Estado y la complementación de aquella liberalización comercial con el estímulo a las áreas relegadas, con especial celo en el desarrollo y la integración física. Se trata de un modelo con objetivos múltiples: la promoción de las capacidades institucionales, la concertación de políticas comunes, la integración estratégico-sectorial, la integración física, la participación social, el tratamiento de las asimetrías y la promoción del desarrollo en general.¹¹

Por ende un elemento clave es el “retorno al Estado” en un escenario donde se le otorga un mayor papel a los actores estatales frente a actores privados y las fuerzas del mercado y donde el Estado asume la dirección del proceso integrador poniendo a la política en el centro de la escena. Los nuevos gobiernos electos en este periodo proponen a través del Estado una lectura multidimensional del proceso de integración, dejando de lado la óptica netamente comercial que caracterizó los procesos de los años 90s¹². A su vez los países de la región buscan una mayor autonomía, sobre todo en cuanto a los Estados Unidos y otros actores externos que previamente mantenían un rol de mayor relevancia en el desarrollo de políticas de mercado y políticas de desarrollo. La agenda de “integración positiva” ocupa un rol de suma relevancia, centrándose en la creación de instituciones y políticas comunes en ámbitos no vinculados a lo comercial, sino sobre la ampliación de la cooperación sur-sur y la agenda de paz y seguridad¹³.

Parte del debate actual se centra en tres conceptos ampliamente utilizados, los de regionalismo postliberal, post-hegemónico y post comercial, e incluyen el debate sobre si realmente existe un nuevo regionalismo que puede ser caracterizado como tal o es

¹¹LOCKHART, N. La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemonico?. *Revista Ciencias Sociales*, La Plata, nro 140, p. 99, 2013.

¹² Para ver una crítica al enfoque comercialista ver KATZ, C. El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA. Ediciones Luxemburgo, Buenos Aires, 2006.

¹³SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. in Cienfuegos, Manuel and José Antonio Sanahuja (eds.) *Una región en construcción*. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: CIDOB 2010, p. 87-135.

simplemente una ruptura con el modelo de regionalismo abierto que lo precedió en la década de 1990. Según Lockhart, quien se refiere al concepto de proceso post-neoliberal, este nuevo modelo:

Se sigue apoyando en el crecimiento a través de las exportaciones – y en el celo del equilibrio fiscal –, incorpora a la fórmula de desarrollo “la vuelta al Estado”. La recuperación de las capacidades estatales, como lógica reacción a la excesiva presencia del mercado, se justificó en la necesidad de establecer mecanismos de inclusión social. El post-neoliberalismo refleja el consenso sobre la necesidad de adopción de medidas como: la dirección de la inversión pública, el manejo de las exportaciones, la redistribución de la riqueza, el incentivo al consumo interno o la adopción de medidas contracíclicas. Se destaca, entonces, la conducción política orientada hacia el bienestar de la sociedad, por oposición a la conducción “tecnocrática” del regionalismo abierto¹⁴.

Llevando esto a la dimensión de UNASUR, que se ve reflejado en sus características multidimensionales que incluyen tanto objetivos heredados de la integración comercial, como la integración física, la concertación de políticas, la promoción del desarrollo y otros objetivos desde el liderazgo del Estado.

UNASUR se enmarca y nace como resultado de un largo proceso experimentado por la región desde los años 90 con propuestas como el Área de Libre Comercio de Sudamérica, la Comunidad Sudamericana de Naciones, MERCOSUR, y la CAN. Es un proyecto que en parte busca consolidar una identidad regional que a través de la integración permita el desarrollo de la región en una variedad de ámbitos. Es un proyecto que se basa en una visión de un mundo y un sistema internacional multipolar, en el cual la inserción de la región así como su desarrollo y la lucha contra sus principales problemas dependen de un proceso de integración multidimensional y flexible que se adapte a las necesidades individuales y generales de los países miembros.

El propósito de UNASUR apunta a la integración sudamericana con el objetivo principal de permitir el desarrollo de la región, incluyendo la lucha contra los problemas que la azotan. El organismo apunta a la inserción de la región en el marco global, entendiendo la importancia de su adecuada representación en el sistema internacional, espacio en el cual, en el pasado, se ha visto opacada, y donde la falta de consenso y de unión regional ha disminuido su capacidad de incidencia y de negociación con las potencias mundiales. Al revisar los objetivos

¹⁴LOCKHART, N. La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemonico?. Revista Ciencias Sociales, La Plata, nro 140, p. 100, 2013.

específicos en el Tratado Constitutivo de UNASUR¹⁵ se puede identificar la elevada prioridad dada a los temas de desarrollo social, infraestructura y de integración energética. Estos son ejes claves del proyecto que establece UNASUR. Se trata de un punto importante, en la medida que diferencia y singulariza a esta iniciativa de los procesos de integración previos en la región como es el caso de MERCOSUR o la CAN así como de modelos extra regionales, en los cuales la base de la integración se enfocaba en los aspectos económicos y productivos. Estos últimos también están incluidos dentro de los objetivos específicos del estatuto pero dando a entender de que el enfoque principal y/o inicial no es sobre los mismos. Como señala Sanahuja al analizar el Tratado Constitutivo de UNASUR¹⁶, se aprecia que los objetivos económicos y comerciales ocupan un segundo plano de su agenda, y cuando se tratan específicamente estos temas se lo hace de forma diluida y sin mención a las habituales modalidades de integración de mercados ni políticas comunes asociadas a la integración económica¹⁷.

El cambio en la percepción o aplicación de esquemas de integración económica más tradicionales se puede interpretar de diferentes maneras. Por un lado, se puede considerar como un efecto de las posiciones de un sector conformado en parte por Venezuela y Bolivia, que tienden a percibir los modelos tradicionales de integración económicos como inadecuados o que ponen en riesgo su soberanía en tanto son eminentemente comercialistas. La década de los noventa demostró, según estos países, las falencias de los modelos integracionistas basados en el libre comercio, visión sustentada en base al bajo rendimiento de los países de la región durante esa década¹⁸, así como cuestionó la importancia asignada al mercado, por lo que los nuevos modelos de integración regional se deberían basar en las prioridades de desarrollo social y político con una revisión del papel del Estado en la economía.

En rasgos generales, podemos identificar varios elementos y/o ideas que contribuyen a una integración Suramericana. En primer lugar, destacamos las constantes intenciones de elaborar esquemas que permitan un mayor grado de independencia de EEUU o, ante su imposibilidad, de crear un espacio balanceado para el dialogo y la negociación, donde la capacidad de

¹⁵ UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Tratado Constitutivo UNASUR, Brasilia, 23 de mayo de 2008.

¹⁶ UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Tratado Constitutivo UNASUR, Brasilia, 23 de mayo de 2008.

¹⁷ SANAHUJA, J.A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. in CIENFUEGOS, SANAHUJA (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB 2010, pp. 87-135.

¹⁸ MOTTA, P.; RÍOS, S. O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

imposición de los intereses de EEUU se vea limitada o contrabalanceada. Esta búsqueda de autonomía en el marco hemisférico también se refleja en la visión regional del mundo, buscando presentarse de forma más sólida por medio de la consolidación de bloques regionales o subregionales. Otro elemento reiterado es el papel de muchos de estos mecanismos en la prevención, resolución y transformación de conflictos, características que vemos claramente en la Organización de Estados Americanos (OEA) y UNASUR, así como los casos de MERCOSUR y el Grupo Rio¹⁹. Por otro lado, hay un debate que surge a nivel regional sobre la base de estos procesos de integración, entre aquellos que apuntan a mecanismos de integración económica y/o productiva, aquellos que apuntan a la consolidación de espacios de concertación política y aquellos con una agenda social que ocupa un rol prioritario. Todos estos elementos contribuyen a la construcción de la integración en el continente con características y cualidades únicas y allanan el camino para el desarrollo de un modelo de integración basado en la realidad política, económica y social regional.

2.2 Regionalismo y gobernanza regional en el hemisferio

Con el ocaso de los regímenes militares en los 80s y con el comienzo de los procesos de redemocratización que llevaron al actual escenario de predominio de establecimiento y desarrollo de sistemas democráticos en la región, académicos e investigadores de la región han tendido a enfocarse en temas de gobernanza²⁰ a nivel doméstico y sobre multilateralismo²¹ a nivel regional, restándole atención al tema gobernanza regional.

Son tres principales fases que caracterizan la evolución del regionalismo en América Latina. Estas se dan en un ambiente de transformaciones globales, cambios en los sistemas políticos de la región y en el lanzamiento de diferentes iniciativas comerciales y económicas, cooperación política e integración regional desde los años 50s hasta hoy.

¹⁹SERBIN, A. Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en prevención de conflictos en América Latina y el Caribe. In ANDRÉS SERBIN (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES/Editorial Icaria, 2011.

²⁰MAYORGA, F.CÓRDOVA, E. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007.

²¹LEGLER, T; and SANTA-CRUZ, A. Los desafíos del multilateralismo en América Latina, *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 33, January-June 2011.

PORTALES, C. ¿Adónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un periodo de cambios globales. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 39, 2014.

Una primera fase, referida por algunos especialistas como de “regionalismo voluntario”²² que se desarrolló en los 60s, 70s, y 80s, estaba enfocada en la aspiración a lograr una creciente autonomía regional por medio de la creación de mercados regionales y el desarrollo de políticas de sustitución de importaciones e industrialización en la región, teniendo una fuerte influencia de las ideas promovidas por la CEPAL y un enfoque estructuralista. Este enfoque se basaba en que el Estado era un actor clave en estos procesos y otros actores estaban subordinados al rol predominante del Estado. Como resultado nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, el Pacto Andino en 1969 y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960. Ninguna de estas iniciativas incluía, en sus inicios, referencia alguna a la gobernanza regional o subregional en materia de seguridad ni trataban temas de seguridad. A nivel hemisférico, la única excepción fue la OEA, creada en 1948, que trataba de forma explícita temas asociados con la seguridad basándose en los intereses de los EEUU de prevenir la influencia o la intervención en la región por parte de la Unión Soviética durante la Guerra Fría y que enfatizaba arreglos de seguridad colectiva como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

La segunda fase que tuvo su desarrollo en los años 80s y 90s, introdujo un enfoque neoliberal y se enfocó en la liberalización comercial, apertura económica y la erradicación de barreras comerciales, siendo influenciada fuertemente por el “Consenso de Washington” y denominada como “regionalismo abierto”. El rol del mercado era enfatizado por encima del rol del Estado, y la tendencia general estaba orientada a la incorporación individual a la económica internacional. A principios de los años 90s EEUU lanzo el Free Trade Area of the Americas (FTAA) en un intento de crear un área unificada de libre comercio y asegurar la influencia hegemónica de EEUU sobre la región. El comercio, inversiones y problemas económicos se convirtieron en elementos prevaletentes en la nueva agenda regional, pero después de la Guerra Fría, nuevos temas en materia de seguridad y nuevos desarrollos emergieron en el marco de la OEA.

En el contexto y bajo la influencia del nuevo acercamiento y la experiencia de integración de la Unión Europea, iniciativas como el MEROCUSR surgieron y otras previas como el MCCA fueron reactivadas. Aunque no se hacía mención explícita de gobernanza regional, las iniciativas subregionales requirieron sobreponerse a las hipótesis de conflicto y la rivalidad

²²ROJAS ARAVENA, F. Regionalismo e integración regional. In LEGLER; SANTA-CRUZ; ZAMUDIO (eds.) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México D.F.: Oxford University Press, p. 161-163, 2013.

asociadas con la etapa previa, construyendo nuevas relaciones a nivel regional, en un ambiente que creaba las condiciones para la aparición de iniciativas de seguridad cooperativa en el Cono Sur.

Nuevas formas de regionalismo comenzaron a emerger en América Latina después del 11 de septiembre de 2001 dada la pérdida de priorización de la región por parte de EEUU. Con la cancelación del FTAA durante la Cumbre de las Américas en Mar de Plata en 2005, nuevas modalidades de cooperación política, económica y social regionales comenzaron a surgir. Entre el 2002 y el 2004 se habían comenzado a presenciar las primeras reacciones frente al FTAA, destacándose la iniciativa del ALBA que fue creada y promovida por el Presidente Chávez de Venezuela aprovechando los extensos recursos petroleros que le permitieron dirigir una sobredimensionada política externa venezolana. Esta iniciativa no estaba aislada de otra idea, aunque no concretada, de crear una alianza militar latinoamericana, aunque si serviría de inspiración para la propuesta brasileña del CDS²³ en el marco de UNASUR. UNASUR, y en particular el CDS, permitieron profundizar la cooperación regional en materia de seguridad y el establecimiento de Suramérica como zona de paz²⁴. En el 2011, con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que excluía a EEUU y Canadá e incluía a Cuba, se creó un espacio de dialogo y coordinación política más amplio (con clara influencia del Grupo Rio en los años 90s) y que al igual que UNASUR enfatiza la creación de una zona de paz en América Latina y el Caribe.

Dentro de este contexto de evolución del regionalismo en América Latina y el Caribe, es clave mencionar que a pesar de las referencias en cuanto a gobernanza global (particularmente en el caso de la CELAC), no existen referencias a la gobernanza regional y los niveles de institucionalización de estas organizaciones regionales es por lo general baja. Como señalan varios especialistas²⁵, la mayoría de estas iniciativas son estado-céntricas,

²³SANAHUJA, J.A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. in Cienfuegos, Manuel and José Antonio Sanahuja (eds.) *Una región en construcción*. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: CIDOB 2010, p. 87-135.

²⁴GROSS ESPIELL, H. El concepto de zona de paz. In: Somavía Juan and José Miguel Insulza (eds.) *Seguridad democratic regional*. Una concepción alternativa. Caracas: Comisión Sudamericana de Paz y editorial Nueva Sociedad, p. 277-282, 1990.

²⁵LEGLER, T; and SANTA-CRUZ, A. Los desafíos del multilateralismo en América Latina, *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 33, January-June 2011.

SANAHUJA, J. A.. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In CIENFUEGOS, M. SANAHUJA, J.A. (Eds.) *Una región en construcción*. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: CIDOB 2010, p. 87-135.

LEGLER, Thomas. Las instituciones regionales y la responsabilidad de proteger: el eje presidencialista. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 35, p. 83-107, 2012.

intergubernamentales y altamente presidencialistas²⁶. Aun así, desde los años 90s se vienen construyendo e instaurando reglas y normas en el ámbito político y de seguridad que enfatizan la importancia y necesidad de cooperación en diferentes niveles.

Mientras que la OEA y UNASUR parten de premisas conceptuales divergentes, siendo el primero basado en concepciones más cercanas a la seguridad colectiva y el segundo a la seguridad cooperativa, en la actualidad se aprecia como ambos recurren a interpretaciones de la seguridad multidimensional para tratar con temas de seguridad tradicionales y no tradicionales. Según la interpretación de Weiffen, a pesar de que muchas de las prácticas en materia de seguridad de UNASUR siguen bajo construcción y desarrollo, en gran medida emula a la OEA en cuanto a instituciones y en instrumentos como es el caso de la implementación de la seguridad multidimensional como marco conceptual para la implementación de medidas de seguridad cooperativa en la región. A pesar de ciertas similitudes conceptuales cabe destacar las claras diferencias discursivas de ambas organizaciones en sus estructuras. Al analizar estas estructuras, lo primera duda que surge es si realmente existen estructuras de gobernanza regional en estos casos. Como observamos previamente, algunas de las características del multilateralismo suramericano son la debilidad institucional, enfoque en el Estado, el presidencialismo, el intergubernamentalismo, y las medidas ad hoc, entre otras. Por ello, en muchos casos se hace difícil hablar de gobernanza regional dadas estas características así como una intrínseca resistencia a cualquier forma de gobernanza que implique el establecimiento de normas supranacionales que amenacen o pongan en duda la soberanía nacional y a su vez que acepten la participación de actores no estatales como propone esta definición de gobernanza:

Adoptaremos así el término de gobernanza, por el que se designará tanto la acción y el efecto de gobernar como, en un sentido más amplio, las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, tanto en el plano local como nacional e internacional y que articulan una relación virtuosa que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la Sociedad civil, en la que se busca finalmente el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, dejando en claro que la gobernanza supera el proceso simple de toma de decisiones lineal y jerárquico que va de arriba hacia abajo

HERSHBERG, E.; SERBIN A.; VIGEVANI, T. La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. Pensamiento Propio, Buenos Aires, n. 39, 2014.

SERBIN, A. Los desafíos del multilateralismo en América Latina. In: ALFONSO; RAMANZINI; VAZQUEZ (Eds) *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, CRIES, Buenos Aires, 2010.

²⁶ LEGLER, T. Las instituciones regionales y la responsabilidad de proteger: el eje presidencialista. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, No. 35, pp. 83-107, 2012.

(top-down) y permite integrar procesos más complejos donde aquellos que participan están al principio pero también hacen parte de éste.²⁷

Es de señalar que de una manera similar al tema de gobernanza regional, el tema de gobernanza regional de seguridad es poco tratado en la literatura regional²⁸.

²⁷ BARROS-VALERO, J; PRECIADO CORONADO, J; BLANCO VELAZCO, M.I; COUFFIGNAL, G; AZIZ NASSIF, A; VALENCIA LOMELI, E; HERMET, G; MILANI, C. Introducción. Gobernanza y Gobernabilidad Democrática en México. UNESCO, 2002.

²⁸ LEGLER, T. Gobernanza global. In: LEGLER; SANTA CRUZ y GONZÁLEZ. *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México D.F.: Oxford University Press, 2013.

3 SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

3.1 Conceptos de seguridad en América del Sur

En este capítulo analizamos el debate conceptual entorno a la seguridad cooperativa y la gobernanza regional en América Latina (sin dejar de lado el análisis de otros conceptos clave como la Doctrina de Seguridad Nacional), con particular enfoque en América del Sur. Este capítulo no se plantea en términos de un análisis histórico lineal, sino por referencia a las diferentes etapas de conceptualización de la seguridad articulando simultáneamente los niveles hemisféricos, regionales y subregionales. Nos basamos en el análisis de los principales ejemplos de mecanismos u organizaciones de seguridad en la región que pueden ser categorizadas como de índole cooperativa y que han contribuido a la construcción de espacios de gobernanza regional en materia de seguridad. En tanto el acumulado de experiencias en cuanto a seguridad cooperativa en América del Sur configuran tanto algunos elementos del marco conceptual como algunas de las propuestas específicas de la constitución del CDS, particularmente las referidas a las medidas de confianza mutua, desactivación de hipótesis de conflicto y la creación de una zona de paz suramericana.

Algunos autores entienden la seguridad cooperativa como un conjunto de acciones para prevenir la guerra o conflictos armados, evitando la puesta en marcha de medios necesarios para la agresión, por medio de compromisos cooperativos entre los Estados²⁹. A nivel regional esto implica en la realización de acuerdos entre países vecinos para crear un acercamiento común a los temas de seguridad y contribuir a la construcción de la confianza mutua entre ellos. Por lo general estos arreglos se dan en el contexto de una arquitectura más amplia de gobernanza regional que se genera en el marco de un proceso o mecanismo de integración regional en materia de seguridad. La aplicación del concepto de seguridad cooperativa en la región ha implicado un cambio en las actitudes y las percepciones de los países, pasando de la hostilidad a la cooperación y de la coerción a la prevención³⁰ en el contexto de un proceso de construcción de un marco de seguridad cooperativa a través de sucesivas etapas que han sido

²⁹CARTER, A. E; PERRY, W. J; STEINBRUNER, J.D.Steinbruner, J. D. A New Concept of Cooperative Security. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992.

³⁰FONTANA, A. Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el continente americano. *Serie Documentos de Trabajo N°16*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, 1996.

oportunamente delineadas por algunas analistas³¹. Por ende la diferencia principal que implica la seguridad cooperativa es el cambio en los actores que pasan de enfrentar amenazas a su seguridad a buscar prevenir su aparición. En este marco, en nuestra región, encontramos tres debates principales en torno a la seguridad cooperativa.

El primero es que el desarrollo de los conceptos de seguridad y seguridad cooperativa ha pasado por diferentes etapas en la región, por lo cual es importante contextualizar dicha evolución³². Diferentes etapas y acercamientos a los procesos de regionalización implicaron diferentes prioridades y tratos a los temas de seguridad en cuanto a concepciones diferenciadas de los procesos de construcción de la gobernanza regional frente a amenazas y retos en el escenario externo internacional. Esto es particularmente relevante en América Latina, porque las diferentes etapas de los procesos de regionalización implicaron acercamientos diferentes a temas de gobernanza regional en materia de seguridad. Incluso, en el marco de estas diferentes etapas y combinaciones diferentes, la regionalización, restablecimiento y consolidaciones de la democracia y la seguridad cooperativa han sido elementos vinculados cercanamente en la región.

En segundo lugar, esta evolución y desarrollo abrió el debate relacionado con las teorías y conceptualizaciones de seguridad en el contexto regional. Este debate está relacionado con las diferencias entre seguridad nacional, cooperativa, colectiva, democrática, humana y multidimensional como nociones claves en las diferentes modalidades de gobernanza regional de seguridad, y en el cambio de una interpretación predominantemente realista a institucionalistas neoliberales a constructivistas³³. Todas estas conceptualizaciones, aun si contrastantes e incluso cuestionadas, son relevantes para el entendimiento de los procesos de construcción de mecanismos de gobernanza en seguridad en la región. También es relevante para el claro entendimiento de la prevalencia de diferentes acercamientos en materia de comunidades de seguridad, complejos de seguridad y gobernanza en seguridad como es tratado por Hurrell³⁴ en cuanto a la conformación de una comunidad de seguridad en América del Sur que está orientada por premisas realistas sobre balance de poder, mientras que acercamientos más recientes a la gobernanza en materia de seguridad reflejan interpretaciones

³¹WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, v.16, n.4, p. 376-389, 2013.

³²HANGGI, H. Approaching peace-building from a security governance perspective. In: HANGGI, H. *Security governance in post-conflict peacebuilding*, Münster: LIT Verlag, p. 9, 2005.

³³ACHARYA, A. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World, *International Studies Quarterly*, n. 55, p. 95-123. 2011.

³⁴HURRELL, A. Security in Latin America. In: *International Affairs*, 74-3, p. 529-546, 1998.

más constructivistas sobre el desarrollo de nuevas ideas e identidades y la creación de nuevas normas y arreglos de seguridad regionales, como se afirma en el preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR:

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;³⁵

Esto también se ve reflejado en el Artículo 4 inciso b del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano:

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.³⁶

La utilización explícita del término identidad apunta a una interpretación constructivista sobre el desarrollo del espacio regional.

En tercer lugar, es importante señalar como estas conceptualizaciones y nociones se materializan en el actual contexto de fragmentación y desarrollo de diversas estructuras de gobernanza a niveles hemisférico, regional y sub-regional como los casos de la OEA, UNASUR, Tratado Marco de Seguridad de América Central, el ALBA y CELAC³⁷.

3.2 La doctrina de seguridad nacional

³⁵ UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Tratado Constitutivo UNASUR, Brasilia, 23 de mayo de 2008. Grifo do autor.

³⁶ UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. 2008.

³⁷ SERBIN, A. Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en prevención de conflictos en América Latina y el Caribe. In ANDRÉS SERBIN (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES/Editorial Icaria, 2011.

La doctrina de la seguridad nacional no fue un concepto elaborado como tal, sino un conjunto de políticas implementadas por los EEUU en nuestra región que fueron utilizadas para definir ciertos aspectos de su política exterior hacia América Latina, enfocando la necesidad de que los países de la región emplearan a las fuerzas armadas para garantizar el orden interno con el fin de combatir aquellas ideologías y organizaciones que se vincularan con el comunismo, con el objetivo de mantener al margen la intromisión soviética en la región durante la Guerra Fría³⁸. Este concepto se fundamentó en la filosofía de que todo actor político podía ser interpretado como aliado o como enemigo, y que la región se encontraba en el contexto de una guerra mundial contra el comunismo. Esta guerra era total, global y permanente y sobre todo, ningún país estaba exento. Por estas razones la “agresión” del comunismo podía venir tanto del exterior como del interior, por lo cual todas las actividades individuales y colectivas eran actos de guerra a favor o en contra de la nación. No existían actos neutros, ni existía diferencia entre estado de paz y el estado de guerra.

En teoría, la DSN respondía a los intereses vitales de la nación, su desarrollo y seguridad, y por lo cual las fuerzas armadas eran consideradas el organismo generador de desarrollo y de progreso, cayendo también sobre las mismas la responsabilidad de lucha contra aquellas interferencias o perturbaciones como podían ser los conflictos sociales, y como tal fue asimilada por las fuerzas armadas nacionales en la región.

La DSN se convirtió en el método y la justificación para el accionar autoritario por parte de diversos gobiernos de la región, destacándose la imposición de dictaduras militares que se dedicaron a la persecución política de opositores y la imposición regímenes represores que actuaron en contra de los derechos humanos de los ciudadanos en nombre del resguardo de la seguridad y el bienestar de la nación. Como señala Rivera:

Las consecuencias de la adopción de esta ideología fueron de diversa índole: el menosprecio tácito y explícito hacia las instituciones democráticas. La sublimación a la militarización de la vida civil. La ruptura con el principio de independencia de los poderes de cualquier Estado moderno. Los poderes legislativo y judicial fueron usualmente avasallados por el ejecutivo que, a su vez, estuvo controlado por una cúpula militar que normalmente se auto atribuyó poderes constituyentes, dejando a la sociedad civil al margen de la

³⁸VELÁSQUEZ RIVERA, É. J. Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, v. 9, n 27, p. 32-33, enero-abril, 2002.

LÓPEZ, E. N. La Doctrina de Seguridad Nacional: ¿Un instrumento de Inteligencia Estratégica? Working Paper# 23, CAEI, p.5, 2006.

participación y decisión de los asuntos públicos; convirtiéndose de esta manera en juez y parte.³⁹

Hacia finales de los años 80s y principios de los años 90s llegó el fin de la Guerra Fría así como el colapso de los gobiernos autoritarios impuestos en América Latina. El proceso de redemocratización, así como los primeros pasos en el control civil de las fuerzas armadas, apuntó un futuro marcado por valores democráticos y respeto a los derechos humanos. En el Cono Sur este nuevo periodo trajo, en menor y en mayor medida, una alejamiento de las concepciones de seguridad tradicionales de la DSN, siendo un caso ejemplar de esto la Argentina.

3.3 El debate en torno a las “nuevas amenazas”

En el contexto cambiante del periodo Post-Guerra Fría, el impacto de la globalización en América Latina y el Caribe, la reconceptualización de la seguridad en la región, la llegada del regionalismo post-liberal que implicó el “retorno al Estado”, y el crecimiento de los vínculos entre temas y procesos domésticos con la dinámica global que complejizaron las relaciones inter-estatales, surgieron las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados y las poblaciones que se diferenciaban de las amenazas estatales. Estados que se habían visto debilitados y la aparición de nuevos actores no estatales vinculados a temas de paz y seguridad junto con el impacto de la globalización en estos procesos hicieron que los mecanismos tradicionales de seguridad fueran inadecuados para tratar con estas “nuevas amenazas”. Estas “nuevas amenazas” se convirtieron en un eje de debate tanto a nivel global como a nivel regional.

Rojas Aravena entiende por “nuevas amenazas” que:

La principal percepción de amenazas [. . .] dejó de estar radicada en las disputas interestatales. El factor transnacional se constituye en un elemento central, las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estados y estas amenazas no pueden ser resueltas dentro de las fronteras nacionales; además provienen de actores y agentes que no representan a gobiernos ni Estados. El crimen organizado es un actor fundamental en la emergencia de nuevas amenazas. Las tensiones

³⁹ VELÁSQUEZ RIVERA, É. J. Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, v. 9, n 27, p. 32-33, enero-abril, 2002.

intra-estatales, fracturas sociales, en un contexto de incremento en el acceso a las armas livianas, facilita el terreno para que distintos actores no estatales, en especial el crimen organizado con vínculos transnacionales, pongan en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado.⁴⁰

A nivel regional no se aprecia una percepción común en cuanto a la priorización de estas “*nuevas amenazas*”. Mientras que existe cierto consenso en cuanto a la relevancia de problemáticas como la del narcotráfico en la región, la priorización de las otras amenazas en las agendas nacionales y subregionales varían ampliamente, dando diferentes énfasis a los temas de pobreza, exclusión social, problemas medio-ambientales, seguridad pública, tráfico de armas y crimen organizado.

3.4 Comunidad de seguridad o complejo de seguridad

Los trabajos de Buzan y Weaver han tenido un profundo impacto en el debate en el área de seguridad, y América del Sur no se ha quedado afuera de dicho debate. Los dos autores se han referido a la existencia de subcomplejos de seguridad en nuestra región, y han debatido si realmente podemos identificar la existencia de un Complejo Regional de Seguridad en América del Sur.

Con independencia de si los países de América del Sur conforman hoy o puedan conformar en el futuro un “complejo de seguridad”, o si de este complejo se articula en torno de otros complejos o “comunidades” lo cierto es que muchas de los elementos de convergencia política en la región se orientan a reducir la incertidumbre y a garantizar características centrales de una arquitectura de paz y seguridad, anticipando en lo posible las eventuales situaciones de crisis que puedan cuestionar el orden democrático y la identidad jurídico-institucional de los regímenes de la región.⁴¹

⁴⁰ ROJAS ARAVENA, F. Seguridad en las Americas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos. Dialogue on Globalization. FES Colombia. Disponible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02014.pdf>> 2004.

⁴¹ MARTINEZ LARRACHEA, E. Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre defensa y seguridad en américa del sur. Sociedad Global. Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.eumed.net/rev/sg/02/eml.htm>>

Para hacer un análisis de la materia en nuestra región el concepto de gobernanza nos es sumamente útil, a pesar de lo reducido de la bibliografía debatiendo dicha perspectiva específicamente en nuestro contexto regional, ya que nos permite un paradigma teórico alternativo para analizar prácticas en materia de seguridad a nivel nacional, regional y global y el cual, en conjunto con el debate en torno a la interpretación de la región como un complejo o comunidad de seguridad nos permite acercarnos a un entendimiento más cercano de las características de América del Sur en materia de seguridad y a nivel regional.

Según Buzan y Weaver, en América del Sur existe un Complejo Regional de Seguridad del tipo padrón⁴² en el cual presentan dos subcomplejos: el del Cono Sur y el del Norte Andino, siendo que estos tienen interpretaciones de amenazas divergentes pero que pueden coincidir a medida de que son desarrolladas y hay confluencia sobre temas comunes como puede llegar a ser el narcotráfico.

El Complejo Regional de Seguridad en América del Sur se diferencia en la actualidad de su pasado durante la Guerra Fría en cuanto demuestra; 1) una reducción de la inestabilidad regional y doméstica, 2) una mayor dinámica interestatal, y, 3) una relación con los EEUU que reduce su enfoque global y aumenta su enfoque regional⁴³. A su vez la región tiende a ser más estable, se aleja del radicalismo político, dispone de capacidades de control civil de las fuerzas armadas y se destaca por avances en los proceso de integración regional. Como se ve en el caso de la UNASUR, la prioridad regional ha estado transicionando hacia la priorización de las amenazas extra-regionales por encima de las hipótesis de conflicto intrarregionales, como se ve ejemplificado en la percepción de EEUU como un actor que busca imponerse en la región por medio del intervencionismo.

El trabajo de Buzan y Weaver presenta posturas contrastantes en cuanto la existencia de un complejo regional de seguridad⁴⁴. Por un lado señalan que el Cono Sur está próximo a la creación de una comunidad de seguridad, pero por otro lado afirma que América del Sur no ha sido ni se ha aproximado a ser una comunidad de seguridad dado que a pesar de ser una región que presenta bajos índices de conflictividad entre los Estados, aún tiene un gran

⁴² BUZAN, B; WAEVER, O. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, 2003.

⁴³ FUCCILLE, A; REZENDE, L.P. O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a Unasul e a concertação dos Subcomplexos Norte-Andino e Cone Sul. In: Guedes de Oliveira, M. A. (ed). *Cultura de defesa Sul-Americana*. Recife, UFPE, 2013, p.220-221.

⁴⁴ BUZAN, B; WAEVER, O. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, p. 322, 2003.

número de controversias en sus relaciones. Según los autores, la evolución de MERCOSUR y el combate al narcotráfico en Colombia contribuirían a la división regional en de los dos CRS y, a futuro, continuara presentándose como un elemento divisor⁴⁵. Aunque no descartan que en algún momento el tema de la lucha contra el narcotráfico funcione como elemento de cohesión entre los dos subcomplejos.

Por ultimo cabe destacar que los autores se refieren al balance que hay en la región en cuanto a los niveles característicos de los complejos regionales de seguridad; el doméstico, el Estado-Estado, entre las regiones y el papel de las fuerzas externas. También señalan la relevancia de Brasil como aglutinador de los dos subcomplejos.

Más allá del análisis realizado por Buzan y Weaver, Fuccille y Rezende afirman que:

[. . .] la integración suramericana ha avanzado de forma no despreciable, muchas veces estructurada en bases frágiles, con una fuerte retórica nacionalista, defensa de la soberanía y de no intervención. Aun siendo principios importantes, estos son insuficientes como elemento aglutinador de los subcomplejos suramericanos. Aun así, las políticas de integración avanzan de forma más acelerada en el campo político, como ejemplifica el Consejo de Defensa Suramericano y, por ende, en disincronía con el campo económico y otros, porque carecen de una arquitectura institucional más sólida con capacidad de sostener una integración más profunda y ventajosa.⁴⁶

La idea del Complejo Regional de Seguridad, se asimila y comparte muchos puntos con la propuesta original de Venezuela para la creación de la OTAS, enfocándose en las amenazas externas a la región que pueden implicar algún tipo de intervención militar. Aun así, la diferenciación entre los dos subcomplejos, y el señalamiento de posible convergencia entre los dos en materia asociada al narcotráfico u otras amenazas de carácter transnacional e intermestizas coincide con la perspectiva brasileña de convergencia entre CAN y MERCOSUR.

⁴⁵ BUZAN, B; WAEVER, O. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, p. 340, 2003.

⁴⁶ FUCCILLE, A; REZENDE, L.P. O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a Unasul e a concertação dos Subcomplexos Norte-Andino e Cone Sul. In: Guedes de Oliveira, M. A. (ed). *Cultura de defesa Sul-Americana*. Recife, UFPE, 2013, p. 220-221.

3.5 Seguridad cooperativa

El surgimiento y desarrollo del concepto de seguridad cooperativa en América Latina tiene sus raíces en los procesos de redemocratización que tuvieron lugar a finales de los 80s con el fin de los regímenes militares hasta entonces prevalecientes en el Cono Sur. En este contexto, la seguridad cooperativa se definió bajo los parámetros de la búsqueda de reducción de posibilidades de conflicto y el alcance de agresiones internacionales por medio de la asociación preventiva entre Estados participantes con el objetivo de asegurar las condiciones para seguridad común⁴⁷. El fin de la percepción de hostilidades y por ende de las hipótesis de conflicto entre países vecinos y el énfasis sobre la prevención son características distintivas de este proceso.

La seguridad cooperativa depende del intercambio de información, el fomento de la transparencia y la comunicación por medio de la colaboración en el contexto de organizaciones internacionales. Normalmente esto ocurre fuera del contexto de amenazas concretas a la seguridad de los países miembros, aunque si existen tensiones o riesgos latentes de conflicto que pueden estar basados en una serie de factores como rivalidad entre los Estados, posicionamiento regional, diferencias ideológicas, disputas territoriales o por recursos naturales, pero que aun así no son lo suficientemente fuertes para llevar a una guerra. La seguridad cooperativa incluye entonces la creación de medidas de aumento de la confianza mutua para mitigar tensiones y rivalidades. Dichas medidas de aumento de la confianza mutua⁴⁸ son acuerdos militares o no militares que apuntan a mejorar el entendimiento mutuo y la comunicación, expresar intenciones de no-hostilidad, definir normas y comportamientos aceptables y reducir miedos y sospechas. Por ende son “medidas reciprocas que reducen el potencial de sorpresa militar”.⁴⁹

A nivel doméstico, la inestabilidad de los regímenes políticos constituye otro riesgo que puede ser tratado por estrategias de seguridad cooperativa, dado que el fortalecimiento de lazos entre los países participantes permite que estos se postulen como mediadores o

⁴⁷ DOMINGUEZ, J. Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría. In: Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, Santiago de Chile, 1998.

⁴⁸ VARAS, A; Caro, I. (1994) Medidas de confianza mutua en América Latina. Santiago: FLACSO-Stimson Center-SER., 1994.

⁴⁹ GOTTWALD, E; HASENCLEVER, A; KAMIS. B. Confidence-Building Measures, Joint Democracy and Disputes among (Former) Rivals. International Studies Association Annual Meeting, New York, February 15-18, 2009.

“amigos” en situaciones de crisis interna. Podemos ver esto en el caso de UNASUR durante su involucramiento en la crisis interna boliviana de 2008 y la de Ecuador en septiembre de 2010. Por ende, este acercamiento también incluye instrumentos que promueven la democracia y el respeto a los derechos humanos y contribuye a la construcción y fortalecimiento del Estado, el establecimiento del “estado de derecho” y la reorganización de las relaciones cívico-militares en países donde previamente dominaban las dictaduras militares.

Desde finales de los años 80s, el concepto fue desarrollado y ayudó en la elaboración e implementación de diferentes políticas que en América del Sur contribuyeron al surgimiento de estructuras de gobernanza regional. Después del fin de la Guerra Fría, en la década de los 90s, la región vivió un periodo de convergencia entre América Latina y la política externa de EEUU en el marco del ALCA y en el ámbito multilateral de las Cumbres de las Américas, creando las condiciones necesarias para la renovación del sistema inter-americano, la revisión del concepto de seguridad hacia una interpretación más cercana a la de seguridad cooperativa, y el compromiso con la defensa de la democracia⁵⁰. Con los cambios en la política externa de EEUU hacia la región en el periodo post 11 de Septiembre de 2001, el debate giro en torno a la re conceptualización de la seguridad dentro del hemisferio y los diferentes procesos ocurriendo a niveles regionales y subregionales en América Latina, así como el desarrollo de nuevos marcos de seguridad en el Cono Sur con la creación del MERCOSUR y el establecimiento de UNASUR y su respectivo CDS.

Esta última iniciativa, la de UNASUR y el CDS, emergió en el contexto de un nuevo ámbito geopolítico en el cual EEUU se enfocaba sobre temas específicos de la agenda de seguridad como el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado y se aproximaba sobre todo a ciertos países y subregiones como en el caso de México, América Central y el Caribe. A la par de esto, América del Sur se alejaba de la influencia de EEUU, tanto como efecto de la falta atención proporcionada a la región por EEUU, como por el desarrollo de estructuras de gobernanza regional que fortalecían su propia autonomía (UNASUR y CELAC). Esto fue reflejo del impulso que EEUU dio a su propia agenda enfocada en proyectos unilaterales como la “guerra contra el terrorismo”, creando roces en el ámbito hemisférico y promoviendo el alejamiento de América del Sur de los mecanismos hemisféricos, llevando al favorecimiento de alternativas a nivel regional que excluían a EEUU.

⁵⁰WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, 16 (4), pp. 376-389, 2013.

En este ámbito dinámico y cambiante, las instituciones de seguridad regional fueron vistas como oportunidades no solo de administrar y tratar con temas de seguridad en la región, sino también como espacios de interlocución y cooperación entre actores, así como servir de espacios para el dialogo con actores extra regionales. Según Weiffen, Wehner y Nolte⁵¹, hay tres variantes de coaliciones en materia de seguridad que llevan la vanguardia en estructuras regionales de gobernanza en materia de seguridad.

La primera variante es la de defensa colectiva, entendida como arreglos colectivos o alianzas que buscan disuadir y defenderse ante la amenaza de actores o procesos extra-regionales. En una segunda variante, estos arreglos mantienen orden entre los Estados miembros, conteniendo e integrando a potenciales agresores al sistema de normas y reglas de la institución, castigando a los incumplidores. Ambas concepciones prevalecieron durante los años previos a la creación de la OEA y su primera etapa de desarrollo con el establecimiento de la Junta Interamericana de Defensa y la firma del TIAR. Mientras que ambos tipos de coaliciones de seguridad tratan con amenazas externas, los arreglos de seguridad cooperativa emergen como una tercera alternativa donde los Estados enfrentan amenazas tanto dentro como fuera de la coalición. Estos arreglos promueven el cambio pacífico en base a la construcción de normas, reglas y procedimientos compartidos y dependen del intercambio de información, la transparencia, la comunicación y la socialización.⁵²

El concepto de seguridad cooperativa tiene connotaciones que sugieren su asociación al concepto de “diplomacia preventiva” introducido por las Naciones Unidas y que apunta a combinar la tendencia hacia la cooperación internacional con la realidad actual de las políticas de defensa. Como fue señalado por Varas a finales de los años 90s, la “seguridad cooperativa hemisférica puede ser definida como un sistema de interacciones inter-estatales que, al coordinar las políticas gubernamentales, anticipa y contiene amenazas a los intereses nacionales y previene que la percepción de estas amenazas por los diferentes gobiernos se conviertan en tensiones, crisis y confrontaciones abiertas”.⁵³

Aun así, según Domínguez, a finales de los 90s había dos condicionantes a ser considerados. Primero es que a pesar de los avances en la década previa, aun no existía un régimen de seguridad cooperativa establecida en la región como un marco de acuerdos, normas, reglas e

⁵¹WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, v. 16, n. 4, p. 376-389, 2013.

⁵²Idem Ibidem.

⁵³VARAS, A. Cooperative Hemispheric Security alter the Cold War. In OLGA PELLICER (Ed.) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University. Press, 1998 p. 11.

instituciones para gobernar las relaciones en materia de seguridad entre los países latinoamericanos, aun habiendo algunos avances en materia de seguridad cooperativa en el Cono Sur⁵⁴. En segundo lugar, estas medidas no eran aplicables a nuevas amenazas que emergían, como el tráfico de drogas o las operaciones de grupos armados no-estatales, ya que estaban diseñadas para tratar con las relaciones inter-estatales. Para tratar con dichas amenazas, la promoción de medidas de confianza mutua y transparencia no eran suficientemente funcionales.

Weiffen, Wehner y Nolte resaltan los esfuerzos y las experiencias de la OEA a nivel hemisférico y de UNASUR a nivel regional/subregional, con la incorporación y promoción del concepto más amplio de seguridad multidimensional.⁵⁵

Para resumir brevemente el surgimiento de arreglos de seguridad cooperativa, en particular en el Cono Sur en los años 80s, se debe señalar que durante la Guerra Fría los EEUU pasó de promover arreglos de seguridad colectiva como el TIAR a enfatizar la seguridad nacional como medio de limitar y contener la influencia e intervención de la Unión Soviética en América Latina⁵⁶. Durante los años 50s y 60s, EEUU intervino de forma repetida en diferentes partes de la región, y apoyó el fortalecimiento del desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional que dio paso al establecimiento de regímenes militares en la región. Adicionalmente a esos conceptos, en el marco legal de las instituciones Inter Americanas, el principio de resolución pacífica de disputa fue introducido para evitar intervenciones externas⁵⁷.

Aun así según Flandes, antes del final de los regímenes militares y el retorno a la democracia, particularmente en el Cono Sur, ya comenzaban a surgir arreglos de seguridad cooperativa en la sub-región⁵⁸ como fue el caso en Mayo de 1980 con el Acuerdo de Cooperación en los

⁵⁴ DOMINGUEZ, J. Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría. In: Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, Santiago de Chile, 1998.

⁵⁵ WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, 16 (4), pp. 376-389, 2013.

⁵⁶ WEIFFEN, B. Analyzing regional security governance: The example of the Organization of American States, paper presented at the SGIR 7th. Pan-European International Relations Conference, Stockholm. September 2010.

⁵⁷ SERBIN, A. Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en prevención de conflictos en América Latina y el Caribe. In ANDRÉS SERBIN (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES/Editorial Icaria, 2011.

⁵⁸ FLEMES, D. Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalisation of the Regional Defence and Security Policies, German Overseas Institute (DÜI), Research Program: Violence and Security Cooperation, N° 13, December 2005.

Usos Pacíficos de la Energía Nuclear⁵⁹. Los acuerdos entre Argentina y Brasil en materia nuclear fue uno de los primeros pasos en el proceso de disolución de las hipótesis de conflicto entre ambos países, que llevaron a la reducción de tensiones y con el proceso de re-democratización al fortalecimiento de los lazos bilaterales que permitieron la creación de MERCOSUR. Según Rodrigo Mallea:

Roberto Ornstein –el encargado de las relaciones internacionales de la CNEA– recuerda que las negociaciones para concretar un acuerdo nuclear no fueron fáciles, habiendo “en ambas partes grupos de poder de extracción ultra-nacionalistas [que] objetaron fuertemente la conveniencia de tal cooperación”. Sin embargo, ambos gobiernos lograron sobreponerse a ello, coincidiendo en los aspectos fundamentales de las ventajas que comprendía un entendimiento nuclear entre ambos países.⁶⁰

Mallea también hace referencia a un documento de la Junta Militar en Argentina, titulado “Plan de Acción de Gobierno octubre 1979 – marzo 1981” en el cual se hacen consideraciones de índole geopolítica en cuanto a los beneficios de avanzar en la relación bilateral con Brasil distanciando de concepciones confrontativas.

Ya a principios de los años 90s en el contexto Suramericano, se apreciaba una tendencia a la convergencia en temas de seguridad e integración bajo el liderazgo de Argentina y de Brasil. Después de la denominada “década perdida”, esa convergencia fue basada en la idea de que la integración económica no era sustentable en el largo plazo si no se lograban acuerdos a niveles estratégicos y de seguridad. La percepción tradicional de amenazas convencionales a la seguridad de los Estados que prevalecía de la época de las dictaduras en la región debía ser desactivada. Bajo dichas circunstancias quedó claro que MERCOSUR tenía propósitos estratégicos que iban más allá de los propósitos comerciales. Desde la perspectiva política de la segunda mitad de los años 80s, MERCOSUR estableció varios precedentes por medio de una serie de encuentros, declaraciones y acuerdos entre los presidentes democráticamente elegidos Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil. Por ende, la subregión comenzó un proceso de integración económico y comercial que a su vez disponía de un fuerte elemento de coordinación política y promoción del diálogo entre los países miembros. Es de esta manera que la confrontación política, la competencia militar y las disputas territoriales fueron

⁵⁹ ARGENTINA; BRASIL. Acuerdo De Cooperación En Los Usos Pacíficos De La Energía Nuclear. 17 de mayo de 1980.

⁶⁰ MALLEA, R. La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984). Disertación. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 127, 2012.

moderadas y desplazadas por una creciente tendencia a la cooperación como alternativa más adecuada para la construcción de un ámbito de paz y seguridad en la subregión. En 1990 y 1991, varios acuerdos fueron firmados que aceleraron la entrada en vigencia de MERCOSUR y que permitieron su constitución formal el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción⁶¹. Este periodo fue peculiar al mostrar cambios drásticos en las políticas externas de Brasil y de Argentina que apuntaban a fortalecer la inserción internacional de sus países y enfocarse en la adaptación al nuevo escenario mundial. Es por medio de estos procesos que se logró reducir las tensiones regionales e incrementar la cooperación entre países miembros, permitiendo la convergencia política y económica que llevo a un incremento en el nivel de integración sub regional. Por ende la integración no estuvo meramente enfocada en términos económicos y comerciales, sino que el elemento político también fue decisivo⁶², para lo cual los pasos previos en materia de seguridad cooperativa fueron cruciales.

El punto de institucionalización de la cooperación bilateral entre Argentina y Chile en materia de seguridad en el Cono Sur data de 1995. Desde entonces el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que se reúne semianualmente, se ha asegurado de mantener la continuidad del dialogo político en materia de seguridad entre los dos países. Este comité abrió paso para la elaboración de una metodología común para la comparación de presupuestos de defensa y para el establecimiento de un batallón binacional para operaciones de mantenimiento de paz desde 2006⁶³. Argentina y Brasil también han establecido espacios de consulta bilateral en materia de defensa (MCC/MAE) desde 1997. Desde el 2000, Brasil ha estado llevando a cabo reuniones de trabajo para el desarrollo de políticas de defensa con la mayoría de los países suramericanos, y en 2001 llevo adelante el comité de defensa (COSEDE) entre Chile y Perú el cual se estableció como foro para la discusión de diversas perspectivas de temas de la agenda bilateral entre los dos países y sus fuerzas armadas.⁶⁴ Esos acuerdos de cooperación en defensa también sirvieron de cimiento en la posterior creación de UNASUR y sobre todo el CDS, que reflejan la actual agenda y la promoción de medidas de construcción de confianza mutua.

⁶¹ ARGENTINA; BRASIL; PARAGUAY; URUGUAY. TRATADO DE ASUNCIÓN. 26 de marzo de 1991.

⁶² RIQUELME RIVERA, J. La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, Bogotá, vol. 8, No. 1, enero-julio 2013, pp. 286-287, 2013.

⁶³ LARA, D.M; Ayala, N. P. Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: Una nueva construcción de confianza. RESDAL, pp.20-23, 2008.

⁶⁴ FLEMES, D; RADSECK, M. Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, Bogotá, vol 17, No. 1, p. 203-238, enero-junio 2012.

Como ya fue mencionado, durante el periodo de bipolaridad, la OEA reflejó la concepción de la Guerra Fría de un sistema centralizado de seguridad en América Latina. Después del fin de la Guerra Fría los escenarios tradicionales de “subversiones comunistas” y la creación de estados satélites se tornaron obsoletos. Aun así, las estructuras institucionales de la Guerra Fría como el TIAR y la Junta Interamericana de Defensa sobrevivieron y se le agregaron estructuras adicionales como el Comité Hemisférico de Seguridad así como fueron adoptadas nuevas convenciones en materia de transparencia en materia de adquisición de armamento convencional, la lucha contra el narcotráfico y tráfico de armas y contra el terrorismo. Nuevas amenazas asociadas con la globalización, con el crimen organizado transnacional y el terrorismo internacional llevaron a la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y el Comité Interamericano para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). La OEA también promovió el concepto de prevención de conflicto y de resolución por medio de la Oficina de Prevención y Solución de Conflictos como parte del Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos.⁶⁵ Este departamento tiene como mandato involucrarse en asuntos internos de los miembros cuando los gobiernos democráticamente elegidos están bajo amenaza. También en el 2006 se estableció el IADB como entidad de la OEA y en la actualidad provee apoyo de asesoría técnica a la OEA.

3.6 Seguridad democrática

El proceso de paz y la consolidación democrática en Centro América permitieron el desarrollo de un concepto más amplio, el de seguridad democrática, el cual es concebido como la:

Aplicación de los principios y valores de la democracia a nivel de los problemas de seguridad de los Estados, por ende considerando la seguridad como todas las condiciones que favorezcan el bienestar de los ciudadanos – el desarrollo de mecanismos representativos en la vida política, la ausencia de la amenaza o riesgo físico, la creación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, ect⁶⁶

⁶⁵SERBIN, A. OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina. *Documentos CRIES*, Buenos Aires: CRIES, enero, 2010.

⁶⁶ARÉVALO DE LEÓN, B. De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática. In ARÉVALO DE LEÓN (coord.) *Seguridad democrática en Guatemala: Desafíos de la transformación*, Guatemala, FLACSO, 2002.

Y entendemos por modelo de seguridad democrática:

Que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta que la supremacía y fortalecimiento del poder civil, el balance de fuerza, la seguridad de la gente y sus bienes, el sobreponerse a la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente y la erradicación de la violencia, corrupción, impunidad, terrorismo, narcotráfico y tráfico de armas.⁶⁷

Por ende, lo importante yace en la combinación de las perspectivas de seguridad ciudadana y seguridad humana de las naciones y los Estados, en especial en el contexto de seguridad regional al incorporar nociones de seguridad cooperativa o seguridad compartida⁶⁸.

Entre las críticas dirigidas a la definición de seguridad democrática estuvo el señalamiento en cuanto lo amplio y abarcativo del concepto de seguridad que propone, siendo que estas características le restarían aplicabilidad operacional al incluir una diversidad de dimensiones, y en especial por sobreponer las agendas de desarrollo y de seguridad. Una agenda de seguridad tan amplia implica serios obstáculos para su implementación efectiva a nivel regional y nacional.

A su vez, como señala Domínguez, “la democracia tiene muchos méritos, pero no garantiza la paz”⁶⁹. La arquitectura de seguridad de América Latina está claramente orientada a tratar con las amenazas a la democracia y las amenazas que representan actores no-estatales, en vez de enfocarse en la prevención de la escalada de conflictos inter-estatales.

El concepto de seguridad democrática amplió el espectro de temas relacionados con la seguridad (como los de índole política, económica y social) y estableció la necesidad para la implementación de soluciones integrales y holísticas que fuesen más allá de políticas desarrollistas. A pesar de las críticas, la incorporación de estas concepciones de seguridad en el debate en América del Sur ha promovido una importante revisión de la conceptualización

⁶⁷OEA. Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central. 8 de junio de 2014. <<http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>>

⁶⁸A pesar de haber sido aplicado más fehacientemente en Centro América, el concepto de seguridad democrática asociado al concepto de seguridad humana constituye así mismo un marco referencia primeros para los acuerdos bilaterales entre gobiernos democráticos del triángulo ABC y posteriormente como base para los avances ulteriores de acuerdos de seguridad cooperativa en América del Sur. Sin embargo es necesario el desarrollo de dinámicas de seguridad cooperativa en el ámbito del Cono Sur de lo que se produjo en el ámbito andino.

⁶⁹DOMINGUEZ, J (2003) Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe. In DOMINGUEZ (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: ed. Siglo XXI-FLACSO-Universidad de Belgrano, 2004.

de la seguridad en la región. En el contexto actual se aprecia un sobre posicionamiento de diversas conceptualizaciones de seguridad⁷⁰, así como la persistencia en la interpretación de antiguas y nuevas amenazas a la seguridad.

3.7 Seguridad humana y seguridad multidimensional

En respuesta al mundo cambiante en el escenario de la post Guerra Fría, perspectivas más ampliadas fueron propuestas para la reconceptualización de la seguridad. En este sentido, uno de los documentos más importantes fue el Informe de Desarrollo Humano del PNUD publicado en 1994, el cual introducía el concepto de seguridad humana que privilegia la seguridad de las personas. Como señala el informe:

El concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales:

- Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población.
- De la seguridad mediante armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible⁷¹.

La propuesta de la seguridad humana apunta a identificar a un grupo de amenazas a la seguridad que van más allá a la amenaza de la paz e incluye otras dimensiones que pueden afectar al estado, así como a la sociedad y a los individuos. Desde esta perspectiva, la seguridad humana requiere un análisis de las amenazas no convencionales, lo que lleva a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpore temas adicionales a los tradicionales de defensa y asuntos militares como lo son los temas económicos, políticos y sociales, incluyendo migración, asuntos medioambientales y narcotráfico⁷². Desde esta perspectiva más amplia se argumenta la necesidad de “desmilitarizar” la seguridad y llevarla

⁷⁰ WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, V. 16, N. 4, p. 376-389, 2013.

⁷¹ INFORME DE DESARROLLO HUMANO DE UNDP. 1994.

⁷² SERBIN, A. Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en prevención de conflictos en America Latina y el Caribe. In ANDRÉS SERBIN (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES/Editorial Icaria, 2011.

al nivel de negociación política lo que lleva a una ampliación del espectro de actores involucrados en los procesos de toma de decisiones así como de implementación de políticas públicas. El eje central de la seguridad humana es el concepto de que la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan las causas y circunstancias de la inseguridad⁷³. Por ende, enfatiza la inseguridad, en particular aquella que afecta a la mayoría de la población. Canadá y Chile han sido países que promovieron este concepto de seguridad, priorizando el empleo limitado de la fuerza, la protección de los civiles en conflictos armados, el apoyo a las operaciones de mantenimiento de paz, la prevención de conflictos, la gobernanza, el “accountability” y la seguridad pública⁷⁴.

El concepto ha sido receptor de críticas por minimizar los temas de seguridad de las naciones y Estados dejando problemas de paz y seguridad en un segundo plano. Las críticas apuntan a la dificultad de desarrollar políticas de defensa y seguridad con objetivos específicos por parte de los Estados⁷⁵.

El concepto de seguridad humana introdujo un cambio importante en paradigma de la seguridad al caracterizarse por tener una preocupación y enfoque universal, por ser multidimensional, con elementos de interdependencia, y una predisposición a la prevención de conflictos así como a la resolución de los mismos. Estos componentes interdependientes incluyen la seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, comunal y política. El concepto comenzó a ganar presencia en las Naciones Unidas durante la presentación del Secretario General Koffi Annan en 2000 con el Informe a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas⁷⁶, y la creación, en el marco de esta cumbre, de la Comisión de Seguridad Humana que presentó su informe al Secretario General en 2003 “Tratado Marco de Seguridad Democrática en América Central”. El informe titulado Seguridad Humana Ahora⁷⁷, plantea que esta complementa la seguridad del Estado en cuatro aspectos: a) se preocupa de la seguridad de la persona y de la comunidad más que del Estado, b) las amenazas a la seguridad de la persona incluyen algunas que no se clasifican como seguridad

⁷³NEF, J. Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. In: ROJAS ARAVENA; MOUFIDA GOUCHA (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz, Santiago de Chile*. UNESCO/FLACSO, p. 41, 2002.

⁷⁴SERBIN, A. Op. cit.

⁷⁵Ídem Ibídem.

⁷⁶ONU. Informe del Secretario General a la Asamblea General -- Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. 2000.

<http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/>

⁷⁷COMISION DE SEGURDIAD HUMANA. La seguridad humana ahora, proteger y habilitar a la gente, Nueva York, 2003.

para el Estado; c) la gama de actores no se circunscribe al Estado; y d) la consecución de la seguridad humana no incluye solamente la protección de la persona sino que le brinda los medios para valerse por sí misma. En este marco, el Estado pierde el monopolio de la protección de la seguridad, pero no el del uso legítimo de la violencia.

Este cambio en paradigma promovido por las Naciones Unidas en el contexto del periodo post-Guerra Fría no ha implicado su aprobación oficial por parte de las organizaciones. Las críticas conceptuales apuntan a su excesiva amplitud conceptual, sus limitaciones para su aplicación práctica, y el hecho de que ignora o por lo menos subestima las posibilidades de agresiones externas que afectan la defensa nacional. Aun así, el concepto de seguridad humana influyó de forma clara los debates de seguridad en la región de principios de los años 90s, periodo en el cual se testimonia un ascenso y desarrollo del concepto de seguridad multidimensional en el contexto del sistema inter-americano.

En la XXXII Asamblea General de la OEA en Bridgetown, Barbados en junio de 2002, el concepto de “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”⁷⁸ fue introducido. Este concepto establecía que la seguridad hemisférica incluía aspectos políticos, económicos, sociales, medioambientales y de salud. El año siguiente en la Declaración Sobre Seguridad las Américas que fue aprobada en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica en Ciudad de México en Octubre de 2003⁷⁹, el concepto de seguridad multidimensional (fuertemente influenciado por el debate en torno a seguridad humana así como otras visiones de seguridad en la región) fue incluido como el nuevo concepto de seguridad hemisférica, tomando a consideración la persistencia de las “amenazas tradicionales” así como el surgimiento de las “nuevas amenazas”. Esta declaración identificó una amplia gama de amenazas, reconociendo amenazas tradicionales y estableciendo limitaciones a dicho concepto, asumiendo la existencia de diferentes prioridades nacionales y subregionales, así como una diversidad de enfoques y perspectivas que se sostienen en la actualidad. Esto reforzó el establecimiento de una estructura de seguridad hemisférica que es flexible y adaptable a las especificadas nacionales y subregionales. El concepto fue aprobado en la Cumbre Extraordinaria de la Américas en Monterrey en 2004 y las conferencias de ministros de defensa que le siguieron. De todas maneras, de forma similar a lo ocurrido con el concepto de seguridad humana en el

⁷⁸ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. 4 de junio de 2002. Disponible en: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm

⁷⁹ DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMERICAS. Ciudad de México, Conferencia Especial sobre Seguridad, 2003.

marco de las Naciones Unidas, el concepto de seguridad multidimensional ha sido foco de múltiples críticas.

Al igual que en el caso de la seguridad humana, la seguridad multidimensional es un acercamiento y no un instrumento, y a su vez no especifica los actores principales ni instituciones que deben ser desarrolladas para su implementación. Si representa un avance en cuanto al concepto de seguridad humana al reconocer la persistencia de amenazas tradicionales a la seguridad y establecer una arquitectura flexible para cada país. Como concepto busca crear una alternativa al unilateralismo norteamericano que apunta a asimilar seguridad y defensa, así como la guerra contra el terrorismo. Aun así ha permitido la expansión de la seguridad en áreas de políticas económicas y sociales, influenciado una potencial “militarización” de la respuesta estatal en áreas diversas o una “securitización” de la agenda económica y social.

Más allá de las observaciones críticas, tanto la seguridad humana como la seguridad multidimensional son conceptos positivos al ampliar el alcance de la seguridad y enfocarse en la protección de la gente y la comunidad más allá del Estado. Aun así, Tulchin, Manaut y Diamint apuntan a que:

Transformarlos en políticas gubernamentales eficaces es un reto difícil en naciones donde el Estado y la sociedad civil son débiles y también donde la democracia y la gobernabilidad se ven permanentemente desafiadas⁸⁰.

3.8 De la seguridad a la defensa

A pesar de que el enfoque del CDS ha sido la defensa, los conceptos desarrollados en materia de seguridad han jugado un rol esencial en el debate regional entorno la creación del CDS. Esto se da por la necesidad de crear un espacio de estabilidad y equilibrio en las relaciones transnacionales de la región, paso que precede futuros espacios de cooperación en materia de defensa. El CEED publicó en 2012 el Informe Preliminar Acerca de los Términos de

⁸⁰TULCHIN, J; BENITEZ MANAUT, R; DIAMINT, R. El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris, p. 19, 2006.

Referencia para los Conceptos de Seguridad y Defensa en la Región Suramericana⁸¹ en el cual afirma:

La seguridad regional articula a la defensa, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial y de la soberanía de cada país demandan de un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traducido como seguridad internacional o regional, que requiere por parte de los Estados una disposición a la cooperación en su entorno estratégico.

En la medida en que los riesgos y las amenazas a la soberanía e integridad de los Estados, pueden provenir del medio exterior a sus propias fronteras, la defensa tiene relación con aspectos de seguridad relativos al entorno vecinal, regional e internacional, constituyendo un área privilegiada para la cooperación interestatal en procesos de integración, con el objetivo de resguardar la estabilidad y seguridad estratégica de la región como espacio común.

Como complemento para entender el concepto de seguridad, la definición de Saint Pierre nos es de suma utilidad:

En principio, el término ‘seguridad’ indica un estado de sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloquen en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe. En efecto, nos sentimos seguros cuando no percibimos amenazas a nuestra tranquilidad, es decir, cuando nada que nos sea preciado está en riesgo.⁸²

Esta necesidad de resguardar la estabilidad y seguridad estratégica regional, de crear este espacio marcado por la ausencia de amenazas intrarregionales, se ve reflejada en la adopción de medidas y mecanismos provenientes de la seguridad cooperativa en el marco del CDS como lo ha sido los mecanismos de confianza mutua que se están promoviendo. Caso ejemplar es el énfasis sobre la elaboración e implementación de una metodología común para comparar gastos de defensa. En esta misma línea, la idea proveniente del MERCOSUR de la creación de una zona de paz, contribuye al fortalecimiento de esta percepción de seguridad regional.

⁸¹ CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE LA DEFENSA. Informe preliminar del CEED al Consejo Suramericano de Defensa acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana. 2012. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>

⁸² SAINT PIERRE, H. Defensa y Seguridad. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. RESDAL, Buenos Aires, p. 59, 2008.

A medida de que se desactivan las hipótesis de conflicto intra-regionales, se disminuyen las tensiones y los conflictos entre los países miembros de la región, y se establecen los mecanismos necesarios para fortalecer la confianza de los miembros de UNASUR, es que se puede avanzar en aspectos de cooperación pertinentes a la defensa. Empezando por el debate conceptual en torno a la defensa, que lleve al consenso no solo en el establecimiento de un marco conceptual común para la región en materia de defensa, sino también al consenso en la definición de las amenazas hacia la región y las acciones colectivas a implementar para enfrentar esas amenazas.

4 LOS ANTECEDENTES Y LA CREACIÓN DE UNASUR Y EL CDS

En el año 2000 en Brasilia tuvo lugar la primera de las Reuniones de Presidentes de América del Sur que establecieron como necesidad avanzar en el entendimiento y armonía, la consolidación de las instituciones democráticas y el respeto a la democracia así como sus procedimientos⁸³. La reunión, que se dio por iniciativa del Presidente Fernando Henrique Cardoso, contó con la presencia de 12 presidentes suramericanos. Fue un paso relevante para la integración Suramericana ya que sirvió para empezar a debatir la conformación de una agenda común⁸⁴. En este marco, en los 90s, Brasil impulsó la iniciativa para crear un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) que buscaba contraponerse a la propuesta de EEUU del ALCA, promoviendo un modelo de integración sudamericano que no se limitase a una visión comercial y que protegiera los intereses de América del Sur en el marco de un proceso de integración hemisférica. El ALCSA se presentó como un factor de presión importante en los diálogos con EEUU sobre el ALCA permitiendo aplazar negociaciones con dicho país, ya que Argentina y Brasil mantenían posiciones encontradas con los EEUU en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y estaban con creciente presión por parte de los movimientos sociales continentales que cuestionaban la concepción neoliberal del ALCA que, desde su perspectiva, generaba exclusiones y desigualdades.

En la Declaración de la Primera Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur se señaló que:

La estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional⁸⁵

Esta frase del Comunicado de Brasilia, tenía como raíz las cláusulas democráticas ya presentes en MERCOSUR y la CAN, retomando la idea de que los procesos democráticos son un elemento clave para la integración de los países de la región. A su vez, con esta reunión, el gobierno de Brasil reforzó un concepto ya presente en el ALCSA, ya que dejó de hablar

⁸³VALDÉS, R. UNASUR: Desde la perspectiva subregional a la regional. Serie de Documentos Electrónicos n. 6. FLACSO, Chile, 2009.

⁸⁴PEREIRA DE LIMA, C. La aportación de UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

⁸⁵I REUNIÓN DE LOS JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, 01/09/2000, Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

“América Latina” para referirse a “América del Sur”, lo que redefinió los parámetros geográficos para la integración regional.

Durante la Primera Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, los mandatarios reconocieron la necesidad de llevar adelante un proceso de integración basado en la unidad política y la creación de un espacio de concertación de acciones conjuntas, dado que se reconoció la vulnerabilidad de los países de la región ante la situación económica mundial que afectaba el bienestar social de su población⁸⁶. Esta integración permitiría fortalecer el posicionamiento del subcontinente en el contexto internacional lo que sería de suma importancia para los propósitos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, quien apuntaba a una inserción global de Brasil por lo cual necesitaba que la integración regional sirviese tanto de plataforma de lanzamiento al ámbito global como herramienta de contrabalanceo de la hegemonía norteamericana en la región.

En el 2002 en Guayaquil, Ecuador, se llevó a cabo la Segunda Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, durante la cual se dio seguimiento a la agenda de Brasilia. En este caso, el debate central fue ocupado por el análisis de la vulnerabilidad regional ante la situación del sistema internacional, siendo que ese año muchos de los países de la región se vieron afectados por la crisis económica que azotaba al resto de mundo. Entre otros puntos importantes discutidos en la reunión se encontraba la necesidad de consolidar un espacio suramericano solidario y de cooperación, de garantizar la seguridad ciudadana (en jaque en parte por las “nuevas amenazas”), la construcción de un mundo más solidario y justo, el respeto a la democracia y el respaldo al principio de la solución pacífica de controversias⁸⁷. En el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo también se incluyó la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, que destacaba la vocación pacífica de los países de la región. La declaración mostró el compromiso de los países de la región con la paz para el sostenimiento de la democracia y, a su vez, como elemento necesario para la consolidación de un proceso de integración regional.

También se discutieron cuestiones de infraestructura, con la presentación del Informe del Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), que había sido creada durante la Primera Reunión de los

⁸⁶PEREIRA DE LIMA, C. “La aportación de UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

⁸⁷II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27/07/2002. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm

Jefes de Estado de América del Sur para construir con el objetivo de crear una red de infraestructura en la región que fomentase un espacio privilegiado de cooperación.

En cuanto al ALCA, se reforzó la posición de la primera reunión, que mostraba la intención de continuar con las negociaciones pero con precaución ante las condiciones propuestas por EEUU. A su vez, el Consenso de Guayaquil reforzó la idea del acuerdo de convergencia comercial entre MERCOSUR y CAN, contribuyendo a las negociaciones para consolidar el ALCSA.

El 18 de diciembre del 2004, en Cuzco, Perú, tuvo lugar la Tercera Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur. Los presidentes de los 12 países (incluyendo a Lula da Silva de Brasil) de la región firmaron la declaración de Cuzco como base para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En este contexto, se definió que la integración se promovería en base a seis procesos:

- 1) La concertación política y diplomática de los países de la región.
- 2) La profundización de la convergencia entre MERCOSUR y la CAN, con la inclusión de Chile, Surinam y Guyana.
- 3) La integración física, energética y de comunicaciones
- 4) La armonización de las políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario
- 5) La transformación de tecnología y de cooperación en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura
- 6) La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración⁸⁸

El proceso para la creación de la Comunidad de Naciones Suramericanas se continuo desarrollado en las siguientes dos Cumbres. La primera se desarrolló en Brasilia en el 2005, dando lugar a la firma una nueva declaración y la redacción de una agenda prioritaria que incluía las siguientes áreas de acción: Dialogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; las asimetrías; los mecanismos financieros sudamericanos; la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y las telecomunicaciones⁸⁹. La siguiente Cumbre, en Cochabamba en el 2006, se destacó por la firma de la Declaración de Cochabamba, donde se establece:

⁸⁸ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos para un plan de trabajo, 2005.

⁸⁹ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Texto Completo de la Declaración de Cusco. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>

Un nuevo modelo de integración que comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur⁹⁰.

En 2007 durante la Primera Cumbre Energética Suramericana, en la Isla Margarita, Venezuela, se decide renombrar la Comunidad de Naciones Suramericanas como Unión de Naciones Suramericanas, bajo las siglas de UNASUR.

El 23 de Mayo del 2008 doce países firman en Brasilia, Brasil el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas estableciendo formalmente la UNASUR. En esa misma fecha asume la Presidencia *Pro Tempore* la entonces presidente de Chile, Michelle Bachelet. En esa reunión se definieron algunos otros elementos claves de la estructura institucional de UNASUR como la creación de la Secretaria General en Quito, el establecimiento del Parlamento Sudamericano en Cochabamba; y los planes para la creación de un Banco Central Regional, el establecimiento de una moneda única, un pasaporte regional, y; la propuesta para la creación del Consejo de Defensa Suramericano.

Para mejor comprender los orígenes de UNASUR, es importante analizar el desarrollo de algunos organismos, tanto los que sirvieron como base para la propuesta de la CSN (MERCOSUR y CAN) como aquellos que influyeron fuertemente sobre la convergencia política presente en UNASUR (Grupo Rio), así como aquellos espacios preexistentes, que no cumplieron necesariamente las mismas funciones pero que en la óptica de algunos autores⁹¹ se vuelven redundantes o desfasados, además de referir espacios hemisféricos y no sudamericanos (la OEA). En el caso de la CAN y MERCOSUR se puede apreciar el valor de estos espacios para algunos de los miembros de UNASUR, que los interpretan como referentes institucionales, así como mecanismos que pueden sentar la base para una integración regional con un fuerte elemento económico y productivo. El Grupo Rio fue el primer espacio de concertación política entre los países latinoamericanos y que excluyó a los EEUU, con el objetivo de contribuir a solventar la crisis en Centroamérica. La OEA, que se

⁹⁰ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Texto Completo de la Declaración de Cochabamba. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm>

⁹¹ WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, v. 16, n. 4, p. 376-389, 2013.

mantiene como uno de los principales foros regionales y a pesar de las controversias que la rodean, es la única organización de la región con una estructura burocrática y operativa consolidada y un legajo de experiencias extenso.

4.1 Antecedentes regionales y subregionales

4.1.1 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

MERCOSUR es uno de los procesos de integración económica de mayor relevancia en la región. Formado a partir del Tratado de Asunción de 1991 y suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es hoy uno de los organismos regionales que cuenta con mayor estabilidad, desarrollo institucional y cohesión dentro de América Latina, destacándose por poseer tanto una dimensión económica y política. Como instrumento de integración protege los intereses internacionales de sus miembros sin afectar o amenazar su identidad y autonomía nacional⁹².

El MERCOSUR, surgió como resultado de la distensión entre Argentina y Brasil y continuo ayudando a diluir las hipótesis de conflicto, abriendo canales de diálogo y concertación política entre ambos países y creó un espacio de integración de mayor estabilidad y cohesión en la región. Estos factores, en combinación con un marcado protagonismo de Argentina y Brasil en UNASUR, permiten comprender a MERCOSUR como un mecanismo complementario a UNASUR en términos de su desarrollo institucional, así como de la inclusión de temas de índole económica y productiva, a la vez que es el principal bloque político y económico que configura la nueva organización a partir de la convergencia de dos acuerdos de libre comercio, Mercosur y CAN⁹³. En referencia a esto, Vilosio señala que:

El Mercosur y la Unasur constituyen dos procesos de integración internacional que, en la actualidad, tienden a otorgar gobernabilidad a Sudamérica. Si bien ambos tienen componentes de orden tanto político como económico, algunas de sus especificidades podrían permitir vislumbrar cierto

⁹²RODRIGUES, G.; RODRIGUES, T. La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil. IN: De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Argentina, CRIES, 2011.

⁹³SERBIN, A. “América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa?” *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, 2009.

grado de complementación entre ambos sistemas. De este modo, es posible vislumbrar una dinámica regional que contemple al Mercosur como el eje de un espacio económico común destinado a propiciar decisiones de inversión productiva y a la Unasur como el ámbito de concertación política entre sus miembros.”⁹⁴

Mercosur cuenta con más arraigo jurídico e institucional y está diseñado en base a una estrategia de complementariedad entre sus miembros. Dicha complementariedad se logra por medio de la adopción de acuerdos sectoriales que permiten optimizar la utilización y la movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes en términos económicos. UNASUR por su parte apunta a objetivos que se vinculan con cuestiones sociales, económicas, energéticas, financiera, educativa y otros. En última instancia, tiende a la construcción de un espacio de integración política entre sus miembros que podría, incluso, constituirse en una instancia capaz de enfrentar los conflictos en la región e, incluso, podría llegar a desplazar o reemplazar a la Organización de Estados Americanos, en la que Estados Unidos mantiene un rol fundamental.

El MERCOSUR prioriza la integración económica y productiva que no prevalece en el contexto de UNASUR, pero su enfoque sobre la estabilidad regional y el aumento de la confianza mutua, han sido aportes de suma relevancia en el desarrollo de la UNASUR y en la consecución de sus objetivos.

El Tratado de Asunción así como el Protocolo de Ouro Preto, son documentos importantes en la creación y el desarrollo institucional de MERCOSUR, pero abordan temas de paz y seguridad. Sin embargo, en 1998 el MERCOSUR fue el precursor de la creación de una “Zona de Paz Subregional” al aprobar una Declaración Política en la que se acordó, “1. Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva; 2. Manifestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR”⁹⁵.

MERCOSUR también incorporó el tema de las nuevas amenazas, lo que merece ser resaltado para entender algunas de las iniciativas que han influido fuertemente sobre el desarrollo de UNASUR. Por ejemplo, el Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Trafico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados fue aprobado por una Decisión del Consejo del

⁹⁴VILOSIO, L. “Mercosur y Unasur: Posturas de la Argentina frente a ambos procesos – sólo un ejemplo”, Porto Alegre, CIVITAS, 2010.

⁹⁵Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, 24/09/2014.

Mercado Común. El documento incluye a los Ministerios de Defensa como autoridades de aplicación del memorandum. En el Plan de Acción elaborado por el Foro de Consulta y Concertación Política de MERCOSUR se destaca la Directriz Estratégica sobre la Participación Conjunta en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en las que se plantea hacer efectiva la cooperación y coordinación entre los Estados del Mercosur en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, actuación que se ha llevado a cabo por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la MINUSTAH en Haití desde el año 2004 hasta el presente⁹⁶.

4.1.2 La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Comunidad Andina tiene sus raíces en el Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969 en Cartagena de Indias, Colombia, por el que se crea el Pacto Andino o Grupo Andino que, en 1996, asumiría el nombre de Comunidad Andina de Naciones (CAN). En la actualidad está compuesto por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile formó parte hasta su retiro en 1976 y Venezuela presentó su retiro de la CAN en el 2006. La CAN tiene como objetivo común alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración regional y subregional.

El Sistema Andino de Integración (conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina) tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sus Estados miembros, tanto económicamente como en los aspectos políticos y sociales. Sus principales organismos son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina. La última incluye la Secretaría General de la CAN, el Tribunal de Justicia Andino y el Parlamento Andino.

Para entender el funcionamiento así como la singularidad de los procesos de MERCOSUR y CAN corresponde referir aquí lo señalado por Félix Peña, quien menciona la existencia de una serie de *denominadores comunes* en las experiencias de asociación multinacional de nuestra región:

- Se desarrollan entre naciones soberanas que comparten un espacio geográfico.

⁹⁶ RODRIGUES, G.; RODRIGUES, T. Op. Cit

- Tienen al menos en el plano formal una vocación de permanencia.
- Tienen, además, un carácter voluntario, distinguiéndose en tal sentido de otras experiencias históricas de integración hegemónica en las que uno de los protagonistas aglutina a los demás participantes incluso más allá de sus respectivas preferencias.
- El proceso de integración multinacional se desarrolla a través de caminos sinuosos que no responden necesariamente al planteo y a la hoja de ruta originales, y suele presentar un cuadro recurrente de fracasos, de retrocesos y a veces, como resultante de ellos, de reformulaciones que eventualmente pueden implicar nuevos avances.
- El pacto fundacional y en buena medida su desarrollo posterior tienen lugar en un contexto caracterizado por una marcada marginalidad recíproca relativa, especialmente por la interdependencia económica entre socios.
- La distribución de poder relativo entre los socios tiende a ser multipolar, ya que ninguno, ni siquiera los de mayor dimensión económica, tiene los recursos de poder relativos ni la capacidad financiera o tecnológica que le permitan actuar como aglutinador de los demás.
- Los socios aspiran a extraer ganancias mutuas del trabajo conjunto en términos de condiciones de estabilidad política y económica que faciliten su transformación productiva, su desarrollo social, su inserción competitiva en la económica global y su capacidad para participar en negociaciones comerciales internacionales
- Se pactan objetivos, reglas de juego y algún mecanismo de producción de futuras reglas de juego –recurriéndose al respecto al principio de libertad de organización.⁹⁷

A continuación, Peña procede a destacar los rasgos principales del desarrollo de la CAN y el MERCOSUR:

- El carácter heterodoxo del plan formal de integración que se pacta – en ninguno de los dos casos responde plenamente a modelos preexistentes.
- La continua evolución de la hoja de ruta originalmente trazada, en cuanto a los objetivos perseguidos o a la metodología de integración aplicada.

⁹⁷ PEÑA, F. Integración regional y estabilidad sistemática. In: Suramérica en Una Región en Construcción. España, CIDOB, 2010.

- La relativa debilidad de los mecanismos institucionales establecidos y su consiguiente baja capacidad para concertar intereses nacionales en torno a una visión de conjunto.
- Una cultura favorable a la precariedad de las reglas de juego que ha afectado las cualidades necesarias para que ellas sean percibidas como señales validas por quienes adoptan decisiones de inversión en el plano empresarial –especialmente aquellas que hacen su efectividad, eficacia y credibilidad.
- La preservación a través del tiempo del pacto asociativo y de la voluntad política de avanzar, a pesar de recurrentes cuestionamientos a la eficacia e incluso a la legitimidad social del perspectiva proceso de interacción.

4.1.3 La Organización de Estados Americanos (OEA)

Los objetivos fundamentales de la OEA son el fortalecimiento de la paz, la consolidación de la democracia, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo social y económico, entre otros. Entre sus principios más relevante se cuentan el principio de la no-intervención, el respeto a la soberanía nacional y la resolución pacífica de las disputas y conflictos entre sus miembros. Con sede en Washington D.C., EEUU, esta organización ha sido controversial al ser percibida por mucho tiempo como un espacio hegemonizado por los EEUU. Sin embargo, también fue, durante décadas, un importante espacio para el dialogo hemisférico. La OEA es cuestionada en muchos casos por ser interpretada como una herramienta para el ejercicio de la hegemonía estadounidense en la región. En base a esta percepción y con el auge de los gobiernos de izquierda con un fuerte elemento antinorteamericano en su discurso en América Latina, el papel de la OEA en el ámbito hemisférico se ha visto deslegitimado. Esta pérdida de legitimidad ha contribuido al éxito y desarrollo en la creación de organizaciones y/o mecanismos alternativos sub-regionales y regionales.

Parte del debate sobre UNASUR se basa en su relación y/o competencia con la OEA. Aunque son organizaciones con estructuras y enfoques diferentes, UNASUR se ha convertido en un espacio de dialogo valorado por los gobiernos de América del Sur. Esta organización logró en tres oportunidades (la crisis de Pando, la crisis Ecuador-Colombia, y la instalación de las bases estadounidenses en Colombia) prevenir conflictos en la región, situaciones en relación a los

cuales la OEA se mantuvo al margen, incapaz de implementar soluciones eficaces. No obstante ello, la OEA es un foro en el cual participan todos los países del hemisferio, mientras que la UNASUR es un organismo estrictamente sudamericano. La OEA es una de las organizaciones intergubernamentales regionales más antiguas, que sentó los precedentes jurídicos e institucionales para la emergencia de nuevos organismos en la región. A su vez, la OEA sostiene una estructura operativa y burocrática que no tiene par en la región, y en la misma se mantienen representantes nacionales de forma constante, algo que todavía no se ha visto en otros espacios de concertación política como la UNASUR, el ALBA o la CELAC, ni en espacios de integración económica como MERCOSUR y CAN.

4.1.4 El Grupo Rio

El Grupo Contadora (origen del Grupo Rio) fue creado en 1983, por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, como foro estrictamente político, excluyendo a los Estados Unidos y Canadá con el objetivo de fomentar y establecer un sistema de acción conjunta para promover la paz en América Central. La región centroamericana sufría, en aquel entonces, severos conflictos armados internos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con importantes repercusiones subregionales. Estos conflictos también implicaban la posibilidad derramar a los países vecinos, convirtiéndose en una amenaza para la estabilidad regional.

El primer encuentro del grupo se dio en la Isla Contadora en Panamá en 1983. La reunión se enfocó en los conflictos que se estaban desarrollando en Centroamérica y en el rol de los Estados Unidos en esa región. El esfuerzo del grupo y los planes desarrollados para la región recibieron el apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de la Asamblea General. Uno de sus primeros logros se dio ese mismo año: funcionando como organismo mediador, el Grupo Contadora reunió a los cancilleres de los países centroamericanos que acordaron adoptar un Documento de Objetivos, en el cual se declaraba la voluntad de los gobiernos de esos países de promover la democratización y terminar los conflictos armados, actuando de acuerdo al Derecho Internacional, para revitalizar y restaurar el desarrollo económico y la cooperación en Centroamérica, así como negociar mejores accesos a los mercados internacionales.

Al año siguiente fue firmada el Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica de Contadora, en el cual se detallaban los compromisos para la paz, democratización, seguridad regional y la cooperación económica. En 1985 Perú, Argentina, Brasil y Uruguay crearon el Grupo de Apoyo a Contadora que, en unión con el Grupo Contadora, se constituyó como Grupo de los Ocho. El Grupo Contadora contribuyó a la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, los cuales pusieron fin a la crisis centroamericana.

En 1990 el Grupo de los Ocho adoptó el nombre de Grupo de Rio y se convirtió en un importante espacio de concertación política para América Latina y el Caribe. Como mecanismo de consulta y concertación política, el Grupo realizó reuniones anuales entre los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela). Creado el 31 de diciembre de 1986 con base en la Declaración de Rio de Janeiro, el organismo realizó reuniones anuales en diferentes ciudades con el propósito de concertar posiciones políticas y abordar algunos de los problemas de la región.

Entre los objetivos establecidos por el Grupo Rio se cuentan:

- Ampliar y sistematizar la cooperación política de los Gobiernos.
- Examinar los temas internacionales que sean de especial interés para los gobiernos y concertar posiciones comunes.
- Promover el mejor funcionamiento y la coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración.
- Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas.
- Impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina.

- Explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de nuestros países.
- Fomentar el diálogo sistemático con otros países y grupos de países dentro y fuera de la región.⁹⁸

El Grupo Rio a su vez es una pieza de suma importancia en el desarrollo de los mecanismos de prevención y resolución de conflictos presentes en la UNASUR. El Grupo Rio tuvo un rol crucial en la superación del conflicto entre Colombia y Ecuador en marzo de 2008, a raíz de la incursión militar colombiana a territorio ecuatoriano para efectuar un ataque contra asentamientos de las FARC. Junto a la experiencia del Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo, se trató de un precedente importante de resolución de conflictos regionales por la mediación de actores latinoamericanos y sin intervención de la OEA o de los EEUU.

4.2 La Creación de UNASUR

Como ya hemos señalado, posterior a la cumbre de Cochabamba, Bolivia del 2006, se llevó a cabo la Primera Cumbre Energética Suramericana en Isla Margarita, Venezuela el 16 y 17 de abril, marcando un hito en el desarrollo de la entonces CSN, logrando reunir a los presidentes de la región para debatir un tema en concreto, la producción y distribución energética. Pero hubo otro elemento clave durante dicha reunión, ya que fue entonces que se optó por el cambio de nombre de la CSN a UNASUR. Este cambio vino en base a la propuesta del entonces Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, con el objetivo de ofrecerle una nueva mirada y mayor peso político al proceso de integración. Por un lado, el término “unión” sugería mayor nivel de compromiso de las partes que el término “comunidad”, mientras que el término “naciones” incluía el nivel no Estatal⁹⁹. Los Presidentes invitaron al expresidente Ecuatoriano, Rodrigo Borda, a asumir la Presidencia de UNASUR basada en Quito, Ecuador. Más adelante, en la Isla Margarita, se instituyó que UNASUR dispondría de una Secretaría

⁹⁸ GRUPO RIO. Objetivos. EcuRed. Disponible en:
<http://www.ecured.cu/index.php/Grupo_de_R%C3%ADo#Objetivos>

⁹⁹ CARDONA, D. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, Secretaría General de la CAN, n. 2, julio/2008, p. 19-30.

Ejecutiva Permanente para sustituir la Secretaría *Pro Tempore*, cuya sede también estaría en Quito. A su vez, al Consejo de Delegados o Comisión Política, se le fue encomendada la redacción de un proyecto de tratado constitutivo de UNASUR. Rodrigo Borda aceptó el cargo oficialmente el día 10 de mayo de 2007, y renunció en 2008 ante fuertes discrepancias con los países miembros sobre el rol y los objetivos de UNASUR¹⁰⁰. El 4 de mayo de 2010 fue elegido como Secretario General el ex Presidente Argentino Néstor Kirchner, quien estaría en el cargo hasta su muerte el 27 de noviembre de 2010.

El 11 de marzo del 2011 UNASUR entró en vigencia y cobró vida jurídica al cumplirse el requisito de que por lo menos los poderes legislativos de nueve países miembros hubieran ratificado el convenio. Posteriormente, Colombia, Brasil y Paraguay ratificaron el convenio al ser aprobado el tratado en sus respectivos países. Ante la muerte de Néstor Kirchner, se llegó a un acuerdo entre los países miembro de la UNASUR por el cual, durante el 2011, la Secretaría estaría a cargo de la ex ministro de relaciones exteriores de Colombia, María Emma Mejía, que sería sustituida en el 2012 por el ex ministro Venezolano, Ali Rodríguez. Ali Rodríguez continuó siendo Secretario General de UNASUR hasta julio de 2014, cuando fue asignado el ex Presidente Colombiano, Ernesto Samper¹⁰¹. Lo más probable es que se formalice su elección el 22 de agosto de 2014 en la Cumbre de Montevideo.

4.3 Estructura de UNASUR

La UNASUR funciona con cumbres presidenciales anuales, reuniones ministeriales semestrales, citas de delegados bimestrales y una secretaría permanente con sede en Quito¹⁰². El tratado constitutivo establece la creación de un Parlamento Suramericano con sede en Cochabamba, Bolivia. La Presidencia *Pro Témpore* de la UNASUR es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. La presidencia se encarga de preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos, además de representar a la unión en eventos internacionales y asumir compromisos y

¹⁰⁰ INTEGRACION SUR, Renuncia el Secretario de UNASUR. Disponible en:

<<http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm>>

¹⁰¹ CARDONA, D. ¿Qué puede esperarse de Ernesto Samper en la UNASUR. Razón Pública.

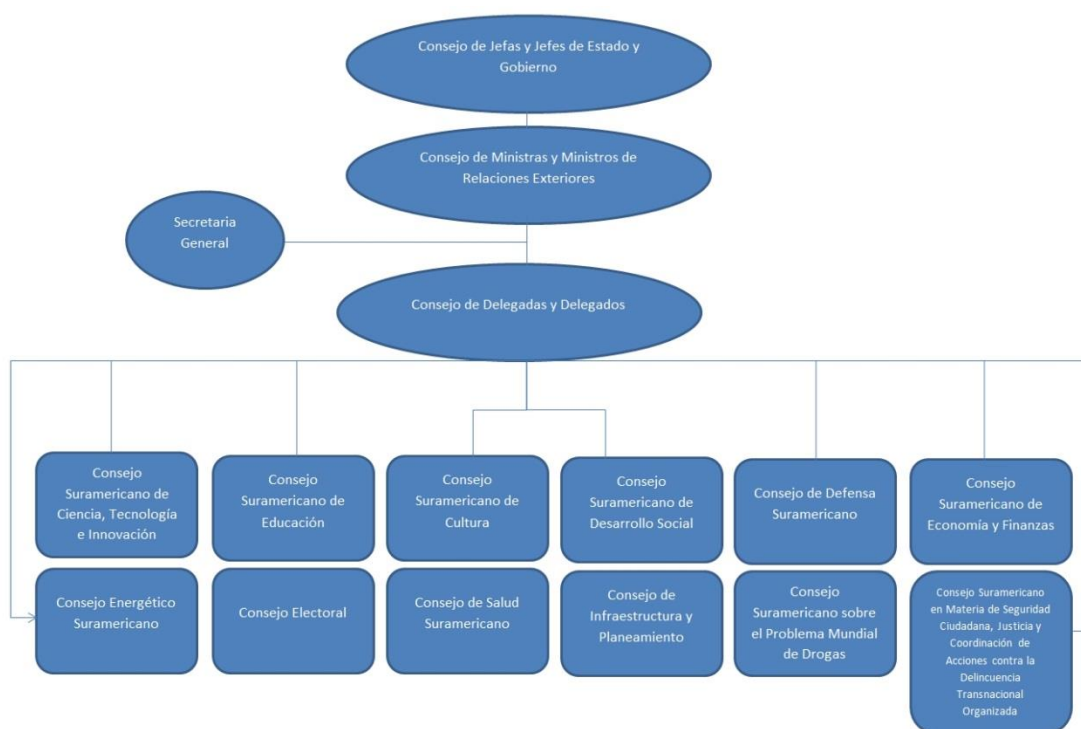
<<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7775-%C2%BFqu%C3%A9-puede-esperarse-de-ernesto-samper-en-la-unasur.html>>

¹⁰² UNION DE NACIONES SURAMERICANA. Tratado de Brasilia, 2008. Art. 10

firmar Declaraciones con terceros, con previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

UNASUR está compuesto por 4 órganos que son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la Secretaría General y el Consejo de Delegadas y Delegados. A su vez dispone de 10 consejos y consejos sectoriales, los cuales están señalados en el siguiente recuadro y detallados a continuación:

Figura 1 – Estructura de UNASUR



Fuente: Basado en recuadro presentado en documento del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, <http://www.isags-unasursalud.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo del bloque, reforzando su carácter intergubernamental. Establece la línea de actuación política, los planes de acción, decide sobre propuestas de los otros Consejos, entre otros. Sus reuniones son anuales, pero se puede convocar reuniones extraordinarias por pedido de un Estado miembro a la Presidencia Pro Tempore y con el consenso de todos los otros Estados.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores es responsable por adoptar resoluciones para implementar decisiones del Consejo de las Jefas y Jefes de Estado;

desarrollar y promover el diálogo y la concertación en temas regionales e internacionales; aprobar el presupuesto anual para funcionamiento del bloque y crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades establecidas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado; entre otros. Sus reuniones son semestrales aunque la Presidencia Pro Tempore puede convocar reuniones extraordinarias con la petición de mitad de los Estados miembros.

El Consejo de Delegados es formado por un representante de cada país y tiene por función conducir negociaciones previas, elaborar proyectos de Decisiones y Resoluciones y Reglamentos que serán apreciados por el Consejo de Ministras y Ministros, coordinar los Grupos de Trabajo, etc. Sus reuniones suelen ser bimestrales y por lo general se realizan en el país que ejerce la Presidencia Pro Tempore.

UNASUR cuenta con Consejos Sectoriales para tratar temas específicos. Son instancias políticas de consulta y consenso compuestas, por lo general, por los Ministros de los Estados miembros en las respectivas áreas de integración de sus respectivos sectores.

Los Consejos Sectoriales:

El Consejo Suramericano de Salud es también llamado UNASUR Salud y tiene como objetivo consolidar Suramérica como un espacio de integración en salud que contribuya al desarrollo del área e incorpore los esfuerzos y logros subregionales. Busca de promover políticas comunes, identificar los determinantes sociales críticos para la Salud, fortalecer los ministerios e instituciones de salud en los Estados miembros y promover sistemas de información, entre otros.

El Consejo Suramericano de Desarrollo Social, también conocido como UNASUR Social, tiene como objetivo es el de contribuir al establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo de sociedades más justas, participativas, solidarias, democráticas y el de promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales para reducir las asimetrías y profundizar el proceso de integración.

El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) es una instancia estratégica que busca desarrollar una infraestructura para la integración regional,

reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). También tiene como objetivo compatibilizar los marcos normativos de los Estados miembros en materia de desarrollo y operación, además de identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiación.

El Consejo Suramericano de Educación es el órgano responsable por desarrollar programas en materia de educación en Suramérica.

El Consejo Suramericano de Cultura es el órgano responsable por desarrollar programas en materia de cultura en Suramérica.

El Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación es el órgano responsable por desarrollar programas en materia de ciencia, tecnología e innovación en Suramérica.

El Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional es una instancia de consulta, coordinación y cooperación de los Estados-miembros en materia de seguridad, justicia y acciones contra la delincuencia transnacional. Los países hacen hincapié de la palabra “ciudadana” en el nombre del Consejo para describir su papel de promover la inclusión social, participación e igualdad de género.

El Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas es una instancia que tiene el objetivo de construir una identidad suramericana para enfrentar la problemática de las drogas y fortalecer las relaciones de confianza entre los países, así como promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales sobre la materia.

Entre sus objetivos específicos se destacan la identificación de posibilidades de armonización de normas penales, civiles, administrativas y de políticas públicas.

El Consejo de Defensa Suramericano, también conocido como CDS, tiene por objetivo desarrollar una doctrina de defensa regional y consolidar el subcontinente como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y desarrollo integral de los pueblos.

Entre sus objetivos específicos está el de promover el intercambio de información y experiencias relativas a la formación y modernización de las fuerzas armadas, articular posiciones comunes en foros multilaterales y apoyar acciones humanitarias. Se está implementando el Registro Suramericano de Gastos en Defensa, una importante medida de construcción de confianza entre los Estados.

En mayo de 2012 se inauguró el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), que permitirá a los países contar con una importante instancia que estudie y promueva medidas destinadas a mejorar la confianza y cooperación recíproca en materias de defensa y seguridad, tales como homologación de gastos y transparencia.

El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas constituido por los ministros de Economía o equivalentes en los países miembros y también cuenta con la participación de los presidentes de los respectivos Bancos Centrales. Tiene por objetivo el desarrollo social y humano con equidad e inclusión, el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías entre los Estados, la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y la cooperación económica y comercial.

El Consejo Energético Suramericano fue creado en mayo de 2007 en la I Cumbre Energética Suramericana con el objetivo de promover la articulación de las políticas energéticas nacionales y construir redes regionales de gasoductos, sistemas de interconexión eléctrica, programas de producción de biocombustibles, además de actividades industriales conexas en el sector de plataformas de explotación y sistemas de transporte de combustibles.

El Consejo Electoral es una instancia funcional y técnica de investigación e intercambio de experiencias, observación y seguimiento en materia electoral, promoción de la ciudadanía y de la democracia. Está formado por organismos o instituciones estatales de competencia electoral. En la Declaración de Bogotá en junio 2012, el Consejo fue incorporado a la institucionalidad de UNASUR.

En 2012, Perú manifestó el deseo de establecerse en Lima el Centro de Estudios de Promoción de la Democracia y Transparencia Electoral.

A esto se le debe sumar la Presidencia Pro Tempore, la cual es ejercida sucesivamente por los Estados miembros y cuyas atribuciones son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.¹⁰³

Las fuentes jurídicas de UNASUR, según esta delineadas por el Tratado Constitutivo de UNASUR, son:

- 1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
- 2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
- 3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- 4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- 5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.¹⁰⁴

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene reuniones semestrales, pero la Presidencia Pro Tempore puede convocar reuniones extraordinarias con la petición de mitad de los Estados miembros. Es responsable por adoptar resoluciones para implementar decisiones del Consejo de las Jefas y Jefes de Estado, desarrollar y promover el diálogo y la concertación en temas regionales e internacionales, aprobar el presupuesto anual para funcionamiento del bloque y crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades establecidas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, entre otros. Sus reuniones son semestrales, pero la Presidencia Pro Tempore puede convocar reuniones extraordinarias con la petición de mitad de los Estados miembros.¹⁰⁵

¹⁰³ UNION SURAMERICANA DE NACIONES. Tratado Constitutivo de UNASUR. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

¹⁰⁴ UNION SURAMERICANA DE NACIONES. Tratado Constitutivo de UNASUR, Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

¹⁰⁵ Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, Disponible en: <http://www.isags-unasursalud.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>

El Consejo de Delegadas y Delegados está formado por un representante de cada país y tiene por función conducir negociaciones previas, elaborar proyectos de Decisiones y Resoluciones y Reglamentos que serán apreciados por el Consejo de Ministras y Ministros, coordinar los Grupos de Trabajo, etc. Sus reuniones son preferentemente bimestrales y, en general, en el país que ejerce la Presidencia Pro Tempore.¹⁰⁶

La Secretaría General ejecuta los mandatos que les confieren los órganos del bloque y ejercen su representación por delegación expresa de los mismos, además de ocuparse de la preparación de reuniones y archivos, entre otros. El Secretario General es indicado por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y es aprobado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Él ejerce la función por un período de 2 años, renovable una vez, y no puede ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.¹⁰⁷

4.3 Creación del Consejo de Defensa Suramericano

El CSD fue uno de los primeros consejos en ser creado en la UNASUR y uno de los que más ha avanzado en su desarrollo y alcance. Sus objetivos generales son consolidar una zona de paz en Suramérica, libre de armas de destrucción masiva, construir una identidad suramericana en materia de defensa, generar consenso para fortalecer la cooperación regional en defensa, impulsar la subordinación de los militares a la autoridad civil, impulsar la defensa soberana de los recursos naturales, y rechazar a grupos armados al margen de la ley.¹⁰⁸

Con el fin de la Guerra Fría, las propuestas para mecanismos de defensa colectivos panamericanos fueron cuestionados. Estos cuestionamientos surgen de la percibida ineficacia de estos mecanismos, así como las asimetrías presentes entre los países que las conformaban¹⁰⁹. En 2004 el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, había presentado la propuesta de creación de un organismo similar a la OTAN pero en América de Sur, llamado Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), cuyo objetivo fuera la integración militar

¹⁰⁶ Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, Disponible en: <http://www.isags-unasursalud.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>

¹⁰⁷ Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, Disponible en: <http://www.isags-unasursalud.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>

¹⁰⁸ UNION DE NACIONES SURAMERICANAS. Declaración Constitutiva del Consejo de Defensa Suramericano (2008). Salvador, Brasil.

¹⁰⁹ MEDEIROS, O. Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas. BRASA, Brasília, 2010.

y la conformación de las fuerzas armadas Latinoamericanas.¹¹⁰ En 2007, ante la imposibilidad de concordar sobre un proyecto común en temas de defensa entre Venezuela y Brasil, este último presenta la propuesta del CDS por el Ministro de Defensa Nelson Jobim. La propuesta del CDS era diferente a la de Venezuela y se adaptaba más a la realidad y las necesidades de la región que difícilmente podría apuntar a la consolidación de una alianza militar dadas las amplias asimetrías jurídicas, conceptuales y operacionales.

Al contrario del OTAS, el CDS no propone una alianza militar al estilo de la OTAN sino un consejo enfocado en incrementar el dialogo en temas de defensa, promover las medidas confianza mutua entre Estados y funcionar como un mecanismo de prevención de conflictos en la región. A pesar de las diferencias con la propuesta de la OTAS, los países miembros del ALBA, incluyendo a Venezuela, apoyaron la idea. En un principio Colombia mostro reticencia hacia la conformación del CDS alegando la inutilidad de su creación ya que la OEA y el CS de la ONU ya cumplían funciones similares, por lo cual, desde la perspectiva del entonces Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, era un mecanismo redundante. Álvaro Uribe planteó tres condicionantes que marcaban la postura de su país hacia el ingreso a UNASUR:

a) la percepción colombiana de que su definición de seguridad y defensa, así como el marco legal de uso de las fuerzas armadas para combatir amenazas domésticas y externas, no son compartidas por los demás Estados sudamericanos; b) que por ser Colombia el mayor aliado de los Estados Unidos en la subregión, su posición diplomático-estratégica en el CDS seria desfavorable comparada con la OEA, donde la participación estadounidense es notable; c) el requerimiento de que los Estados sudamericanos reconozcan a las FARC como grupo terrorista, o como grupo armado irregular ilegítimo e ilegal.¹¹¹

Sobre este tema se expresaron varios gobiernos suramericanos señalando que el propósito del CDS era justamente tratar las diferencias conceptuales y jurídicas y que, por su vez, el CDS no se constituía en un mecanismos antagónico a los existentes en la ONU y la OEA, sino que buscaba crear un espacio alternativo para tratar estos temas sin la interferencia de actores extraregionales¹¹². En cuanto a la FARC y otros grupos ilegales, los gobiernos sudamericanos condenaron las “*acciones de grupos irregulares y criminales, en especial las vinculadas con actividades del tráfico de drogas*” como consta en la resolución RC.25/RES. 1/08 rev.1, de la

¹¹⁰MEJÍA, S. “Estado de la defensa en Suramérica: El renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica”. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

¹¹¹MONTOYA, A. Las percepciones sudamericanas sobre la creación del centro sudamericano de estudios estratégicos para la defensa (CSEED) de UNASUR. Resdal, p. 4-5, 2009.

¹¹²Idem Ibidem.

Reunión de Ministros en la sede de la OEA en Washington, el 17 de marzo de 2008¹¹³ logrando neutralizar algunas de las preocupaciones presentadas por Uribe.

Mencionado en el párrafo anterior está el otro objetivo del CDS, impulsar la colaboración en el desarrollo regional de la defensa y promover el intercambio de especialistas tanto civiles como militares en el área con la idea compartir conocimientos y promover la elaboración de conceptos y abordajes comunes.¹¹⁴ El desarrollo regional de la defensa se basa en el fomento del debate, la creación de incentivos y el aumento en el intercambio para dar paso a la integración de la industria de defensa suramericana y de los estudios en el área.

El CDS incluyó entre sus objetivos promover el intercambio de información y análisis en cuestiones de seguridad y defensa regional e internacional, permitiéndole un rol más amplio al incluir temas vinculados tanto a lo categorizado en el marco de las “nuevas amenazas” como temas relacionados como la defensa ante amenazas convencionales extra regionales. Ante la necesidad de crear un espacio para la coordinación y elaboración de políticas regionales y subregionales efectivas para la erradicación del narcotráfico se decidió en la reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR en Quito, el 10 de agosto de 2009, crear el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN). El 9 de abril del 2010 los ministros de Gobierno e Interior de los países que conforman la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) aprobaron el Estatuto del CSLCN.¹¹⁵ El 4 de mayo del 2010 se aprueba el “Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas” por parte las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, a partir del cual, se elabora un plan de acción que fue elaborado en Reuniones de Viceministros y Expertos¹¹⁶.

Por otro lado, como consecuencia de la necesidad de crear un espacio de dialogo, investigación y debate en materia de Defensa Nacional y Seguridad Internacional se elaboró la propuesta Argentina del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CSEED) y posteriormente se creó el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED), el cual fue inaugurado el 26 de Mayo de 2011 en Buenos Aires. En el documento

¹¹³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. RC.25/RES. 1/08 rev.1 Disponible en: scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_08/RC00118P05.DOC.

¹¹⁴ Declaración Constitutiva del Consejo de Defensa Suramericano (2008). Salvador, Brasil.

¹¹⁵ Aprobado el Estatuto del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico de la UNASUR <http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_1972_ESP.asp> Consultado el 24 de septiembre de 2011

¹¹⁶ VELASCO, C. Los retos que enfrentan el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas. 2012.

aprobado por los Ministros de Defensa en mayo del 2010 durante la II Reunión Ordinaria del CDS en Guayaquil, Ecuador, se plantea que la misión del CEED es:

II. Misión

El CSEED tiene como misión contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS a partir de la generación y difusión de un pensamiento geoestratégico en materia de defensa auténticamente sudamericano.

En ese marco, el CSEED se propone avanzar en la definición e identificación del “interés regional”, concebido éste como la sumatoria de los factores del interés nacional que son comunes a los países de UNASUR.

III. Objetivos

- Contribuir mediante el monitoreo y análisis a la identificación de desafíos y escenarios relevantes para la Defensa de la región, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.
- Promover la construcción de una visión común que posibilite el abordaje de las políticas sudamericanas en materia de defensa, según los principios y objetivos expuestos en el Tratado Constitutivo del CDS y en el Estatuto del CDS, en relación con los problemas y escenarios previamente identificados.
- Constituir una fuente de producción teórica que sirva como consulta para los trabajos que encare el CDS y que sea funcional a las tareas que solicite el CDS.
- Coadyuvar, a partir del análisis y la sistematización de la información, a una mayor unidad conceptual y coordinación de las políticas regionales en materia de defensa y seguridad internacional.¹¹⁷

El CEED es un espacio creado para llevar adelante el debate sobre los temas de defensa que afectan a la región, pero en la inauguración del centro quedo claro que no hay consenso en cuanto a los temas prioritarios. En esa ocasión, el Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim alejó su discurso del tema seguridad y se enfocó en la defensa de la región ante amenazas extra regionales al igual que sus contrapartes de Venezuela y Argentina. Jobim declaró; “*La región (sudamericana) tiene activos con importancia estratégica creciente y necesitan ser guardados (preservados)*”¹¹⁸. Mientras que el Ministro de Defensa Peruano Jaime Thorne enfatizó la importancia de las nuevas amenazas al expresar: “*Gracias al CEED podemos tener*

¹¹⁷ PROPUESTA de Constitución del Centro de Estudios Sudamericanos. <<http://www.resdal.org/csd/enero-2009-propuesta-de-constitucion-del-centro-de-estudios-sudamericanos.pdf>> Consultado el 24 de septiembre de 2011

¹¹⁸ PLAN de defensa de Unasur prioriza protección de los recursos naturales. <<http://www.diariocolatino.com/es/20110528/internacionales/92924/Plan-de-defensa-de-Unasur-prioriza-proteccion-de-los-recursos-naturales.htm>> Consultado el 24 de septiembre de 2011

las herramientas que permitan a los países conocer las características y motivaciones de los nuevos desafíos que tendrán que enfrentar nuestras fuerzas armadas como lo son el terrorismo ambiental, el narcotráfico y el crimen internacional organizado”¹¹⁹. Ambas declaraciones son demostrativas de las marcadas diferencias que se encuentran en el seno del CDS, y con las cuales el CEED tendrá que tratar.

¹¹⁹UNASUR inaugura Centro de Estudios Estratégicos en Buenos Aires.
<<http://maquina-de-combate.com/blog/archives/16335>> Consultado el 24 de septiembre de 2011

5 MODELOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN LA REGIÓN: LOS CASOS DE VENEZUELA, ARGENTINA Y BRASIL

Un problema que afecta el desarrollo del CDS y la generación e implementación de políticas conjuntas regionales en materia de defensa y seguridad es la diversidad de modelos de defensa y seguridad presentes en los países miembros. Desde las bases conceptuales hasta las estructuras jurídicas, políticas y operativas varían dentro de los países de la región dificultando enormemente cualquier instancia de cooperación. Entre las mayores diferencias se encuentran el marco legal y conceptual con el cual se diferencian o no las tareas de seguridad interior y las de defensa nacional, así como el papel político que ocupan las instituciones militares dentro de los países respectivos.

Con el objetivo de proveer ejemplos guía, hemos elegido analizar dos casos que ejemplifican posturas completamente diferentes en cuanto a la conceptualización de la defensa nacional y la seguridad interior, así como un tercer caso que puede ser interpretado como un punto intermedio. En un extremo encontramos a Venezuela, con un modelo de defensa y seguridad que no solo no marca diferencias claras entre seguridad interior y defensa nacional, sino que entiende que las mismas están intrínsecamente vinculada y por ende ambas forman parte del preparo e incluso son consideradas hipótesis de conflicto para las fuerzas armadas. A su vez sus fuerzas armadas están profundamente politizadas y juegan un rol central en la dinámica política venezolana, no solo influyendo en los procesos de toma de decisiones, sino con oficiales ocupando todo tipo de puestos políticos y controlando amplios sectores de la economía venezolana.

El otro extremo es Argentina, donde después de las atrocidades cometidas por las instituciones militares durante la última dictadura las fuerzas armadas fueron despojadas de su influencia política, puestas bajo estricto control civil y alejadas de funciones de seguridad interior por medio de una legislación que claramente establece los límites entre seguridad interior y defensa nacional, dejando la primera como prioridad de las fuerzas de seguridad federales y fuerzas policiales provinciales, y la segunda en manos de las fuerzas armadas.

El tercer caso es el Brasil, que postulamos como un ejemplo intermedio. Mientras que después de la dictadura militar en dicho país se ha apuntado a incrementar el control civil de las fuerzas armadas y reducir su influencia política, esto no se ha logrado del todo. Si se ha

logrado reducir significativamente sus funciones de seguridad interior, aunque con frecuencia se recurre a las funciones subsidiarias de las fuerzas armadas para justificar su participación en operaciones de gran magnitud en regiones de difícil acceso para las fuerzas de seguridad.

En América del Sur sería muy simple lograr establecer claras diferencias en esta materia de país en país, pero a modo de ejemplo, estos tres países constituyen representaciones adecuadas de tres tendencias principales en cuanto al control civil de las fuerzas armadas (o ausencia del mismo), protagonismo político de las instituciones militares, y la división entre seguridad interior y defensa nacional.

Como señalan Saint Pierre y Lopes:

Una tercera influencia en las definiciones de defensa y seguridad es el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas. En algunos países de la región, las FFAA son empleadas en funciones que fácilmente se deslizan entre lo externo y lo interno. Las líneas que separan las atribuciones de las FFAA como protectores de la soberanía y mantenedores de la estabilidad interna son tenues. Esto se da principalmente por dos razones: 1) las deficiencias institucionales para combatir eficazmente el crimen organizado nacional/transnacional; 2) resquicio de facultades de las FFAA durante los periodos de los regímenes militares. La definición peruana de defensa ejemplifica este argumento al afirmar que “la defensa nacional es un conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta de forma integral e permanente; que se desenvuelve en los ámbitos externos e internos.”¹²⁰

5.1 Venezuela: Militarización de la seguridad interior

Chávez en sus 14 años de gobierno dio una clara prioridad al empleo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana como elemento clave en el desarrollo de la nación, así como actor central en la preservación de la seguridad de la nación, tanto ante agresiones externas, como

¹²⁰ SAINT-PIERRE, H.L.; LOPES DA SILVA, D. A Torre de Babel Sul-Americana: A importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. In: ALVES DO CARMO, C.; WINAND, E.; BARNABÉ, I.R.; PINHEIRO, L.M. (Organizadores) Relacoes Internacionais: Ohlares Cruzados. Brasilia: Fundação Alexandre Gusmao, 2013.

de agentes desestabilizadores internos. La FANB no solo ocupó este rol que se le otorgó, sino que se llevó adelante un proceso de politización de la institución, y de expansión de su alcance dentro de la sociedad, otorgándosele funciones que tradicionalmente no ocupaban los cuadros militares y asumiendo puestos políticos relevantes en ministerios y gobernaciones. Hoy el cuadro es preocupante ya que se aprecia una FANB que no solo cumple funciones de resguardo de la nación ante acciones militares de actores externos, sino que cumple un rol activo y represivo en el mantenimiento del orden interior, tiene un control firme sobre funciones de inteligencia interna, ocupa ampliamente cargos políticos relevantes, tiene un claro protagonismo en la formulación de la política exterior, sostiene una asumida postura proselitista con lealtad declarada a un movimiento político y funciona como órgano en el mantenimiento de cuadros de reservistas civiles cuyas acciones se vienen enfocando en el apoyo a la FANB y servicios de inteligencia en funciones de control interno.

Una de las transformaciones más importantes de la política exterior bajo el gobierno de Chávez, ha sido su progresiva militarización, estrechamente vinculada con el carácter crecientemente pretoriano del régimen y el marcado involucramiento de las fuerzas armadas en decisiones vinculadas a esta política. Este proceso está vinculado con las transformaciones institucionales y políticas de las fuerzas armadas en los últimos años y en su utilización original como base de apoyo institucional para el desarrollo del proyecto bolivariano, con su creciente inclusión en el aparato estatal en áreas ajenas a su papel y desempeño profesional.

La transformación de las FANB, se ha destacado por tres elementos centrales. El primero de ellos está relacionado con el cambio de las hipótesis de conflicto que se ha producido en el marco de la doctrina militar de estas fuerzas, poniendo en primer plano una eventual intervención de EEUU¹²¹ que buscaría imponer su voluntad en Venezuela por medio de acciones militares con el objetivo de llevar adelante cambios políticos y/o establecer el control sobre sus recursos energéticos y naturales. El segundo elemento es la marcada politización de la institución, incluyendo su participación en la administración pública y en actividades proselitistas, el alineamiento y adoctrinamiento de sectores dentro de las FANB con la visión del difunto presidente Chávez y del PSUV, así como la designación de personal militar a puestos políticos y burocráticos tradicionalmente ocupados por civiles. El tercer elemento está relacionado con la reestructuración de la FANB y la creación de la Milicia Bolivariana bajo

¹²¹TRINKUNAS, H. The Transformation of the Venezuelan Bolivarian Armed Force: From Protagonism to Revolutionary Subordination. *Latin American Studies Association (LASA)*, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

una estructura paralela¹²² que no responde al Ministerio Popular de la Defensa sino directamente al Ejecutivo Nacional, en un intento de crear una estructura paramilitar que haga contrapeso a sectores opositores dentro de la FANB, justificada por la creación de cuadros de reservistas para realizar operaciones de guerra asimétrica ante una eventual ocupación de EEUU.

Estos tres elementos confluyen en el desarrollo de lo que se propone como una nueva doctrina nacional para la defensa, pero que bajo la lupa del análisis, se asimila de forma casi idéntica a un reciclado de la Doctrina de Seguridad Nacional. Es una doctrina que entiende que Venezuela está bajo constante ataque de elementos opositores al proceso revolucionario nucleados y/o dirigidos desde EEUU, por lo cual se nubla la división entre el estado de paz y el estado de guerra. No solo EEUU amenaza a Venezuela en un sentido tradicional del conflicto convencional entre Estados, sino que en conjunto con otros países, así como actores internos venezolanos, conspira para desestabilizar y destruir el proceso revolucionario, por lo cual el enemigo en este conflicto no solo es externo, sino que también es interno.

5.1.1 Las Hipótesis de Conflicto

El Ejecutivo Nacional de la República Bolivariana de Venezuela ha promovido una redefinición de las principales hipótesis de conflicto y/o amenazas. En el orden interno se señalaron como prioritarias las hipótesis vinculadas con funciones policiales, el desarrollo económico, y la seguridad pública, entre otros¹²³. En el orden externo se priorizó la hipótesis de conflicto basada en una intervención militar de EEUU en Venezuela con el eventual involucramiento de Colombia, donde también podrían participar agentes desestabilizadores no estatales vinculados al conflicto interno colombiano, organizaciones delictivas transnacionales y el narcotráfico.

En 2004, el entonces secretario del Consejo de Defensa Nacional de Venezuela, el General de División Melvin López Hidalgo, señaló la necesidad de una:

¹²²TRINKUNAS, H. OP. CIT (es bueno colocar el número de paginas)

¹²³COMANDO ESTRATÉGICO OPERACIONAL DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL Bolivariana. Hacia una unificación operacional de la Fuerza Armada Bolivariana. Presentación en Power Point. Caracas, 2012.

[. . .] respuesta asimétrica a fuerzas invasoras estadounidenses superiores, mediante la combinación de personal militar venezolano, reservistas civiles y una red interna de grupos civiles de base. Estos componentes estarán encargados de ataques guerrilleros de baja intensidad, coordinados contra las fuerzas estadounidenses"¹²⁴. Estos procedimientos se apoyarían, a su vez, en una "red civil de 'inteligencia social' que funcione como sistema clandestino de espionaje, cuyos miembros informarán al gobierno de todo aquello que consideren sospechoso"¹²⁵.

En 2007 se desarrolla la ejecución de la primera parte del Plan Estratégico de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para la Defensa Integral de la Nación 2007-2013, mejor conocido como Plan Sucre, que se basa en dos premisas fundamentales:

1) Cumplir con los lineamientos estratégicos establecidos en el Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista –Desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013. 2) Adecuarse con base a la planificación y organización de la Institución Armada para combatir las amenazas que atentan en contra de la Nación¹²⁶.

Estas amenazas pueden ser tanto las de orden interno, como las de orden externo previamente señaladas, aunque en un análisis más detallado del Plan Sucre queda claro cuál es la prioridad al establecerse que:

Esto ha llevado a formular una doctrina defensiva, desde el nivel estratégico al nivel táctico, sustentado en el ideario Bolivariano y concebido con base en la Guerra Popular Prolongada . . . Construir la nueva Doctrina Militar Bolivariana para librar con éxito una Guerra Popular Prolongada ante una hipótesis de guerra por parte del imperio contra la República Bolivariana de Venezuela¹²⁷.

5.1.2 Aspectos legales y organizativos de la transformación de las FANB

El año 2007 marcó un punto de inflexión en el proceso de transformación de la Fuerza Armada Nacional ante la incorporación de un nuevo lema, “Patria, socialismo o muerte,

¹²⁴SWEENEY, J. Venezuela asume doctrina militar cubana, 2005.

Disponible en: <<http://www.autentico.org/oa09754.php>>

¹²⁵BUTTO, L. La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos, Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2009.

¹²⁶República Bolivariana de Venezuela. Comandancia en Jefe: Plan “Sucre” – Líneas Generales del Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana Para la Defensa Integral de la Nación. Caracas, 2012

¹²⁷Idem ibidem

venceremos”. Este nuevo lema, en violación del artículo 330 de la Constitución de 1999¹²⁸ deja en claro las intenciones del gobierno nacional de politizar a las FANB, más allá del creciente rol de sus miembros en una diversidad de funciones gubernamentales. Este paso fue seguido en 2008 por la promulgación de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB), que legitima el concepto de Fuerza Armada “Bolivariana”, atribuyéndole una clara connotación proselitista al nombre de la Fuerza Armada. Posteriormente esta ley sufrió una serie de modificaciones, llevando al fortalecimiento del rol de la Milicia Bolivariana dentro del Sistema de Defensa Nacional.

El año 2011 trajo nuevas modificaciones de la LOFANB, destacándose la modificación al artículo 66 autorizando a todos aquellos que “sin ejercer profesión militar” puedan pertenecer a la Milicia Bolivariana¹²⁹. Las modificaciones a la LOFANB de 2011 incluyeron asimismo una profundización de la participación de la FANB en el proyecto político, el desarrollo de la capacidad de la FANB de cumplir funciones policiales e investigativas, la potestad de la Milicia Bolivariana para poseer y operar material bélico, y el incremento de la participación de la Milicia Bolivariana en el proceso electoral¹³⁰.

En base a las modificaciones a la LOFANB en 2011 y el creciente rol de la Milicia Bolivariana, el organigrama del Sistema de Defensa Nacional se destaca por la separación de la Milicia Bolivariana y los Componentes Militares, siendo que los Componentes Militares responden al Comandante en Jefe del FANB por medio del Comando Estratégico Operacional de la FANB¹³¹ mientras que la Milicia Bolivariana coordina con el Comando Estratégico Operacional de la FANB pero responde al Comando General de la Milicia Nacional

¹²⁸ Artículo 330 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político”.

¹²⁹ REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Gobierno de Venezuela. Caracas, 21 de marzo de 2011. Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/51327600/Ley-Oganica-Fanb-Go-6020-21mar11-Extra>>. Como señala un estudio, “En función de ello, el argumento oficial para la modificación de esta ley fue que la Milicia Nacional Bolivariana (MNB) juega un papel importante en la resolución de la emergencia que se produjo a finales de 2010 debido a las lluvias e inundaciones. Desde otras perspectivas, se interpretó que tenía la finalidad de profundizar el poder de la MNB (Milicia Nacional Bolivariana) como una guardia pretoriana, lo cual lleva a una mayor desprofesionalización y partidización de la FANB así como a una profundización del concepto que se ha venido adelantando del “pueblo en armas”, en Jácome, Francine (2011) “Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela”. Caracas: ILDIS, Octubre 2011

¹³⁰ JÁCOME, F. Op. Cit..

¹³¹ “Qué es el máximo órgano de programación, planificación, dirección, ejecución y control estratégico operacional conjunto de la Fuerza Armada Nacional, con jurisdicción en todo el espacio geográfico de la Nación y en las áreas continentales, acuáticas y espaciales de acuerdo con los tratados suscritos y ratificados por la República”. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Gobierno Bolivariano de Venezuela, Caracas 2008.

Bolivariana. Esto implica un control más directo por parte del Ejecutivo Nacional sobre la Milicia Bolivariana siendo que la misma, así como el Comando General de la Milicia Nacional Bolivariana, constituyen instituciones con un mayor nivel de politización y de alineamiento con el gobierno nacional.

La LOFANB y sus posteriores modificaciones también reforzaron aspectos de la integración cívico-militar, y del rol de organizaciones civiles en una guerra popular prolongada¹³². Esta integración se ha hecho notar en la creciente participación de la Milicia Bolivariana en actividades realizadas en el marco de organizaciones civiles, como son actividades de instrucción militar básica a civiles en misiones sociales o empresas, la asimilación de civiles a la FANB y el incremento de la participación de la FANB y la Milicia Bolivariana en funciones de apoyo y desarrollo social en el país.

5.1.3 La FANB y su rol en la proyección regional e internacional de Venezuela.

Los cambios señalados en la FANB no solo incluyen su politización y su penetración dentro del aparato de toma de decisiones del Estado, sino también su crecimiento en cuanto a capacidades, sobre todo en lo referente a la capacidad de proyección a nivel regional. Tradicionalmente la concepción de proyección militar implica la capacidad del instrumento militar de realizar operaciones militares más allá de sus fronteras. Esta capacidad ha sido alcanzada por un reducido grupo de países, siendo el mayor ejemplo los EEUU que tiene la capacidad de llevar adelante operaciones bélicas en cualquiera parte del mundo. En el contexto venezolano la capacidad de proyección militar se da en dos marcos diferentes. El primero es el incremento tanto cuantitativo como cualitativo del equipamiento militar para facilitar las operaciones tanto dentro del territorio así como operaciones limitadas fuera del territorio (como podría darse en el marco de un conflicto con Colombia, realizando

¹³²Según el artículo 4 de la LOFANB: “La Fuerza Armada Nacional actúa de acuerdo con la doctrina de la consolidación del Poder Militar, el fortalecimiento de la integración cívico- militar y la movilización popular mediante la defensa militar, dentro del concepto de la defensa integral de la Nación; la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, en sus ámbitos geográfico, político, económico, social, ambiental, cultural y militar. Actuación condicionada por la situación político-geoestratégica y el estado de la ciencia y la tecnología militar en la coyuntura. El modo de actuar será definido mediante el concepto estratégico de la Nación, presentado a la Asamblea Nacional al inicio de cada período constitucional, su organización y el costo estimado para su aplicación, según se establece en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación”, Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Gobierno Bolivariano de Venezuela, Caracas 2008

operaciones militares dentro del territorio colombiano). El segundo marco de proyección militar no está vinculado a la concepción tradicional de proyección militar, sino al incremento de las relaciones con otros Estados por medio de intercambios académicos, agregadurías militares, ejercicios combinados, capacitaciones, cooperación técnica y la coordinación de políticas o concepciones defensivas conjuntas.

En este último punto se resalta la propuesta venezolana antes citada de la OTAS o OTASUR. En 2004 el presidente Hugo Chávez, había presentado la propuesta de creación de un organismo similar a la OTAN pero en América de Sur, cuyo objetivo fuera la integración militar y la conformación de las fuerzas armadas Latinoamericanas¹³³, en el marco de una política exterior orientada a profundizar el proceso de integración regional y la autonomía frente a los EEUU. Cuatro años después, en 2008, ante la imposibilidad de concordar sobre un proyecto común en temas de defensa entre Venezuela y Brasil, el gobierno brasileño presenta la propuesta de creación del Consejo de Defensa Suramericano en el marco de UNASUR. Esta propuesta, que difería de la propuesta venezolana, fue promovida por el Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim quien realizó una gira por la región. La propuesta de Brasil no apuntaba a la creación una alianza militar al estilo de la OTAN sino a la creación de un consejo en el marco de la UNASUR, orientado a incrementar el dialogo y la coordinación entre los estados miembro en temas de defensa y a promover las medidas confianza mutua entre estados y en actuar como un mecanismo de prevención de conflictos en la región¹³⁴.

Pero este no ha sido el único ámbito en el cual Venezuela ha enfocado sus propuestas para la defensa y seguridad en la región. La cooperación en materia de defensa que ha desarrollado Venezuela en los últimos 10 años es ilustrativa al respecto. Por un lado el ALBA ha servido como espacio para promover la cooperación en defensa con los países miembros de dicha organización, pero por otro lado los acuerdos e intercambios bilaterales con países no miembros del ALBA también ha sido considerable¹³⁵. Por otra parte, el instrumento militar no solo se ha empleado como parte de la política exterior en el contexto de acuerdos

¹³³ MEJÍA, S. "Estado de la defensa en Suramérica: El renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica". Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

¹³⁴ RODRIGUES, G; RODRIGUES, T. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. In: La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil. Argentina, CRIES, 2011.

¹³⁵ SERBIN, A; SERBIN PONT, A. Quien años de política exterior bolivariana: ¿entre soft-balancing y la militarización?. Pensamiento Propio. Buenos Aires: n. 39, 2014.

internacionales, sino que ha sido empleado para acompañar acciones diplomáticas y políticas durante situaciones de crisis. El gobierno Venezolano estrechó lazos con la FARC al punto de su reconocimiento por el difunto Presidente Chávez (con respaldo de la Asamblea Nacional de Venezuela) como fuerzas beligerantes¹³⁶, marcando una clara diferenciación con las posiciones de otros países de la región. En reiteradas ocasiones el gobierno colombiano acusó a Venezuela de estar cooperando con estos grupos, ofreciendo no solo asilo en territorio Venezolano¹³⁷ para resguardarse de las acciones de las fuerzas armadas colombianas, sino también proveyendo de apoyo logístico en la forma de pertrechos de guerra¹³⁸. En 2008 ante la violación del territorio ecuatoriano por parte de aviones y personal militar terrestre de Colombia en acciones contra el líder de las FARC Raúl Reyes, Chávez ordenó el retiro del personal diplomático en Bogotá, la expulsión del personal diplomático de Colombia en Venezuela y la movilización de las FANB hacia la frontera con Colombia. La escalada de tensiones no llegó al conflicto armado, y el 7 de marzo del 2008 en la reunión del Grupo Río en República Dominicana se llegó al fin de la crisis cuando el presidente Uribe admitió la violación del territorio ecuatoriano y pidió disculpas¹³⁹. Pero el material recuperado en la operación colombiana en Ecuador reforzó las teorías de la cooperación entre Chávez y las FARC, presentándose evidencia validada por Interpol¹⁴⁰ que mostraba vínculos entre el mandatario venezolano, el gobierno venezolano y las FARC. Es importante destacar que la movilización de la FANB no fue un factor menor en dicha crisis. Desde la crisis del Caldas en 1987 no se habían movilizadas fuerzas militares venezolanas a esa escala, y la amenaza del empleo del instrumento militar por parte del difunto Presidente Chávez fue un componente central de su discurso durante la crisis.

En suma, una somera revisión de los cambios en la estructura de las fuerzas armadas venezolanas, la creación de las milicias bolivarianas y el desarrollo de las capacidades de

¹³⁶EEUU señala supuestos lazos con FARC del nuevo ministro de Defensa Venezuela. Disponible en: <http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_427951/6690-eeuu-senala-supuestos-lazos-con-farc-del-nuevo-ministro-de-defensa-venezuela#Ttt14bZm7tP0ba7S>

¹³⁷El Universal, “Congreso Venezolano reconoce beligerancia de guerrillas FARC, ELN”. 17 de enero de 2008. Disponible en: <<http://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B3D8042CEADDEC51FA19D58F8.html>>

¹³⁸El Universal, Colombia dice tener pruebas de la presencia de FARC en Venezuela. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/2010/07/15/int_ava_colombia-dice-tener_15A4187533.shtml>

¹³⁹InfoBae. “Revelan que el régimen de Chávez le vendió a las FARC lanzacohetes”. 27 de julio de 2009. Disponible en: <<http://www.infobae.com/contenidos/462680-101275-0-Revelan-que-el-r%C3%A9gimen-Ch%C3%A1vez-le-vendi%C3%B3-las-FARC-lanzacohetes>>

¹⁴⁰La Onda. Así se construyó la paz en Santo Domingo: discursos en el Grupo Río. Disponible en: <<http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/380/A1.htm>>

¹⁴¹INTERPOL. Informe forense de INTERPOL sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia. Disponible en: <http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Otros/informe_interpol.pdf>

estas fuerzas para su proyección externa en el marco de una serie de iniciativas a nivel regional e internacional, incluyendo algunos acuerdos militares relevantes y la adquisición de material bélico acorde a las prioridades de la nueva doctrina militar desarrollada, muestra, por un lado, una creciente politización de las fuerzas armadas, sumadas a su mayor participación y protagonismo en el aparato estatal, y por otro, la utilización de estos elementos como un componente de “poder real” en la política exterior de Venezuela ante la hipótesis de un conflicto asimétrico con los Estados Unidos. En este marco, sería necesario explorar más en detalle la imbricación de las fuerzas armadas en la formulación y ejecución de la política exterior en el contexto de las decisiones presidenciales, aunque queda en evidencia la articulación creciente entre la política de seguridad y defensa del país con una serie de aspectos de la política exterior. Si bien esta situación encuentra precedentes en el período previo a Chávez, con la presencia y conducción de importantes cuadros militares de la política de fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el actual período esta presencia y conducción se expande a otras áreas del organismo, incluyendo la dirección de algunos departamentos regionales, y se articula con una política exterior de fuerte discurso y contenido belicista, tanto por parte del Presidente como del mismo organismo, que articula y asume algunas de las decisiones presidenciales en esta área.

Los últimos 13 años han traído una gran cantidad de cambios dentro de la FANB y su rol en la sociedad y política Venezolana. Ha pasado de ser un actor que acostumbraba a mantenerse al margen de la política a convertirse en un actor político central. No solo sus funcionarios ocupan una gran cantidad de cargos públicos, si no que la FANB cumple un rol importante en el desarrollo y empleo de políticas sociales. Hoy la FANB sostiene un rol proselitista de suma importancia para el gobierno nacional y se ha auto declarado “Chavista”¹⁴¹ y “Socialista”¹⁴², y cuyo compromiso ideológico compromete la sustentabilidad de las instituciones democráticas.

Como agregado a esta creciente politización de la FANB, esta retiene conceptos elementales de la Doctrina de Seguridad Nacional en su visión actual de Venezuela y el mundo. Tanto el gobierno nacional como la FANB sostienen la visión de que el mundo está en guerra era total, global y permanente (en el cual EEUU es la principal amenaza) y sobre todo, ningún país está

¹⁴¹“Mis actuaciones siempre han sido de estricto apego a la más noble y elevados principios de nuestra institución militar porque ahora nuestra FANB es por convicción y principios profundamente chavista” General Diego Molero, Ministro de Defensa de la República Bolivariana de Venezuela - <http://diariodecaracas.com/politica/diego-molero-la-fanb-es-profundamente-chavista>

¹⁴²CHÁVEZ, H. Independentista, bolivariana, revolucionaria, socialista y chavista, así es la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de hoy. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/venezuela-fanb-chavista-revolucionaria-y-socialista-n545400.html>>

exento, incluido Venezuela. No hay grises, solo amigos y enemigos, algo que se hace evidente en la amplia polarización de la sociedad Venezolana. Y el enemigo no es netamente externo, sino que se encuentra dentro de la misma Venezuela, los mismos venezolanos pueden ser el enemigo. El gobierno ha reforzado a la FANB, incluyendo en sus capacidades de seguridad interna, y a la vez ha creado estructuras militares paralelas como la Milicia Bolivariana para contrarrestar amenazas internas. Esta combinación de factores, en conjunto con la experiencia de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay hace tan solo unas décadas, delinea un escenario preocupante, donde el Estado mira hacia sus propios ciudadanos buscando al enemigo, y donde dispone de los instrumentos tanto operativos como legales para llevar a cabo una campaña represiva interna que tenga como objetivo la eliminación de actores que se opongan al actual gobierno. El reingreso de la FANB a la vida política y su reforzado accionar interno es una caja de pandora que se ha abierto y que difícilmente se pueda cerrar en el corto a mediano plazo.

5.2 Argentina: Ejemplo de separación entre defensa nacional y seguridad interior

Argentina es un caso muy particular en América del Sur, e incluso en el mundo, en cuanto a la configuración de su defensa nacional y su clara separación de las tareas de seguridad interior. Esta separación se establece, desde lo jurídico, a partir de la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Interior que han apartado a las fuerzas armadas de funciones de seguridad interior, dedicándolas plenamente a la defensa nacional ante amenazas convencionales externas (otros Estados). A su vez, la formulación de su planeamiento también es peculiar, siendo que hace varios años se dejó de lado la tradicional forma de planeamiento por hipótesis de conflicto que prevalece en buena parte del mundo, para asumir un modelo de planeamiento por capacidades. El planeamiento por capacidades por lo general es usado como herramienta metodológica complementaria al planeamiento en base a hipótesis de conflicto, pero el caso Argentino hizo uso completo de este y dejó lado el uso de hipótesis de conflicto para tareas de planeamiento.

La transformación completa de los sectores de seguridad y defensa en la Argentina en el periodo post-dictadura llevó a la consolidación de un sistema en el cual las fuerzas armadas han sido dejadas afuera de las funciones de seguridad interior. Esta característica destaca el

caso Argentino como único en la región que, más allá de hacer la distinción en el marco jurídico de sus fuerzas armadas, también lo realiza en la práctica, donde el rol de las fuerzas armadas en funciones de seguridad es nulo con la excepción de algunas funciones de apoyo a las fuerzas de seguridad en casos muy específicos como el proveer cobertura de radar sobre las fronteras para la identificación de vuelos ilegales ingresando o egresando del espacio aéreo nacional. También se han realizado despliegues de las fuerzas armadas en situaciones de desastre, otro espacio en el cual la Ley de Defensa Nacional permite el empleo del instrumento militar en funciones que se apartan a las enmarcadas en la ley, pero en estas operaciones sirven netamente como elementos de apoyo logístico proveyendo medios esenciales para la distribución de agua y víveres, así como otros elementos necesarios en situaciones de desastre natural.

En concordancia con esta separación de funciones, las tareas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico (uno de los temas de mayor debate en cuanto al empleo de las FFAA) queda en manos de las fuerzas de seguridad federales y las fuerzas policiales. En este tema, la creciente afluencia a la Argentina de grupos vinculados al narcotráfico, así como la transformación de Argentina de un país de paso a un país productor de drogas, ha reanudado el debate en cuanto a las funciones de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Sectores tanto dentro de la oposición como del justicialismo apuntan a que las fuerzas armadas disponen de medios idóneos para tratar con los grupos vinculados al narcotráfico que se destacan por disponer de medios más avanzados, así como presupuestos mucho más altos que otros grupos vinculados al delito en la Argentina. Entre los medios disponibles a las FFAA no solo se encuentran los radares que ya cumplen funciones de apoyo a las FFSS, pero se suman los medios aéreos que podrían ser empleados en el marco de una ley de derribo, unidades operativas mejor equipadas para enfrentar a grupos armados de mayor tamaño (mejor equipados y mejor entrenados que los de la delincuencia común), y una amplia red y alcance a nivel nacional por la disposición de instalaciones y unidades militares en todo el país sumado a la capacidad de desplazamiento naval, terrestre y aéreo que simplemente no está disponible para las fuerzas de seguridad.

Otro elemento que se inserta en este debate, es la capacidad del Ejército y los otros componentes de las FFAA de cumplir funciones de inteligencia contra el narcotráfico. A pesar de que la legislación Argentina es muy clara en la proscripción de estas tareas en manos de las fuerzas armadas, en actual jefe del Ejército, el General Cesar Milani, ha afirmado

públicamente su interés en volcar los más de 700 millones de pesos de presupuesto de inteligencia del ejército para la lucha contra el narcotráfico. En el marco jurídico actual, las tareas de inteligencia del ejército se restringen a tareas más allá de la frontera y en el marco de posibles conflictos convencionales contra fuerzas de otros estados, pero redirigir esos esfuerzos a la lucha contra el narcotráfico implicarían inevitablemente realizar tareas de inteligencia interior. Más allá del marco jurídico que evitó esto en la actualidad, cabe resaltar que el Ejército podría ser muy efectivo en esta tarea al disponer de gran cantidad de personal de todos los extractos sociales y ubicados en todo el país, lo que facilita la creación de redes de inteligencia a nivel nacional. Claro, todo esto también facilita que el Ejército se involucre en tareas de inteligencia interior que pueden ser redirigidas con facilidad para cumplir otras funciones de inteligencia no vinculadas a la lucha contra el narcotráfico.

5.2.1 Contexto Metodológico: Planeamiento por Capacidades vs Hipótesis de Conflicto

Un aporte interesante de la experiencia argentina es el cambio de metodología de planeamiento que ha puesto en funcionamiento desde la desactivación de las hipótesis de conflicto que hizo redundante la metodología previa de planificación por hipótesis de conflicto. Con el Decreto 1729/2007 (Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional) se puso en funcionamiento la nueva metodología por el cual “el diseño de las fuerzas del Instrumento Militar continuara avanzando en función del “criterio de capacidades” en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto.”¹⁴³

La nueva metodología permite el planeamiento a mediano y largo plazo (estratégico) y corto plazo (operacional), en base al diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional en el marco de la Directiva de Política de Defensa Nacional identificando y analizando las tendencias, riesgos y amenazas actuales a los intereses nacionales y permite determinar en el proceso de planeamiento las capacidades militares necesarias y eventual ajuste o modificación de alguno de los objetivos fijados al instrumento militar.¹⁴⁴

¹⁴³ ARGENTINA. Decreto 1691 / 2006 (Directiva sobre la organización y funcionamiento de las FFAA) – 22 de noviembre de 2006

¹⁴⁴ ARGENTINA. Decreto 1729 / 2007 “Ciclo de Planeamiento de la DN” – Anexo 1, Art 8

Es importante traer a colación esta nueva metodología, ya que a medida que se progrese en la consolidación de la confianza mutua entre los países de la región y se avance en el fortalecimiento del CDS a nivel regional, se desactivarían las hipótesis de conflicto de índole intra-regional, por lo cual un nuevo modelo de planeamiento puede ser útil para su aplicación por otros países de la región.

5.2.2 Las raíces de la defensa nacional en Argentina y su ordenamiento jurídico

La clara separación de defensa nacional y seguridad interior en Argentina tiene sus raíces en las atrocidades cometidas por el Estado antes y durante el proceso militar de 1976 a 1983. Durante este periodo las Fuerzas Armadas asumieron el control político del país, y bajo las premisas de la doctrina de seguridad nacional, llevaron adelante una cruenta campaña de represión de elementos internos subversivos que tuvo como resultado final unos 30,000 desaparecidos, un sin número de violaciones a los derechos humanos, y un colapso de la legitimidad de las Fuerzas Armadas Argentinas.

En teoría, la DSN (que sirvió de base conceptual para las acciones de la dictadura militar) respondía a los intereses vitales de la nación, su desarrollo y seguridad, y por lo cual las fuerzas armadas eran consideradas el organismo generador de desarrollo y de progreso, cayendo también sobre las mismas la responsabilidad de lucha contra aquellas interferencias o perturbaciones como podían ser los conflictos sociales.

La DSN se convirtió en el método y la justificación para el accionar autoritario por parte de diversos gobiernos de la región, destacándose la imposición de dictaduras militares que se dedicaron a la persecución política de opositores e imponer regímenes represores que cooptaron los derechos humanos de los ciudadanos en nombre del resguardo de la seguridad y el bienestar de la nación.

Hacia finales de los 80s y principios de los 90s, el mundo vio la llegada al fin del a Guerra Fría, y con ella el colapso de los gobiernos autoritarios impuestos en América Latina. La derrota Argentina durante el Conflicto del Atlántico Sur (Guerra de Malvinas) aceleró el colapso del gobierno militar y trajo los primeros pasos en el proceso de redemocratización del

país. Bajo la presidencia de Alfonsín, el primer presidente elegido democráticamente después de la dictadura, se inició un proceso para fortalecer la defensa de los derechos humanos, procesar a los elementos militares y civiles vinculados a la represión durante la dictadura y las violaciones a los derechos humanos, así como una reforma profunda de los sectores vinculados a la defensa y seguridad.

Los años siguientes llevaron a la elaboración de varias leyes relativas a la Defensa, como la ley N° 23.554 de Defensa Nacional, la N° 24.054 de Seguridad Interior, la N° 24.948 de Reestructuración de las FF.AA., la N° 23.696 de Reforma del Estado de 1989, y la Constitución Nacional de 1994. Estos conformaron un plexo normativo y general del ordenamiento jurídico público argentino en la esfera de la defensa y la seguridad. En el 2006 se aprueba el decreto 727/2006 que reglamentó la Ley 25.554 de Defensa Nacional. También son de mencionar los Decretos 1168/06 (requiérase al CODENA la realización de un Diagnostico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional), el Decreto 1169/06 (Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas) y el Decreto 1691/2006 (Se aprueba la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas) y el Decreto 1729/2007 (Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional). La finalidad de la ley de defensa Nacional es garantizar, de modo permanente:

- La soberanía e independencia.
- La capacidad de autodeterminación.
- La integridad territorial.
- La protección de la vida y libertad de los habitantes.

La Ley 24.059 sobre Seguridad Interior¹⁴⁵ considera al problema interno, en caso de conflicto, como un asunto pertinente al esfuerzo nacional de policía, cuya conducción compete al Ministerio del Interior. Establece el no empleo, en principio, de las fuerzas armadas dentro del campo de la seguridad interior (principio de subsidiaridad). Fija diversos supuestos de participación eventual, en roles de apoyo logística a las Fuerzas de seguridad o Policiales

¹⁴⁵ ARGENTINA. Ley 24.059 de Seguridad Interior.

(principio de complementación). Prevé los casos de excepción de empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas en restablecimiento de la seguridad Interior, previa declaración del "estado de sitio", o en defensa de sus propias unidades.

Por medio del Decreto 1691/2006 de fecha 29/11/2006 se aprueba la Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas¹⁴⁶. Deroga el Decreto 1116/96 y se deja sin efecto la Directiva Estratégica Militar¹⁴⁷ (DEMIL 1999). A través de esta Directiva se establece un conjunto de criterios y parámetros para orientar la organización de la estructura de las fuerzas armadas, se establecen procedimientos, se asignan prioridades en materia de funcionamiento, planeamiento y capacidades.

La ley N° 25.520 define a la Inteligencia Estratégica Militar como "a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar."¹⁴⁸

5.2.3 Beneficios del modelo

Basándonos en el marco jurídico y la actualidad operacional y política de las fuerzas armadas, podemos ver que Argentina ha logrado por medio de una profunda transformación del sector defensa, tratar un problema que ha afectado históricamente a la región. El protagonismo político de las fuerzas armadas ha sido de suma importancia para entender la historia de la región y Argentina, probablemente, sea uno de los mayores exponentes en esta materia. Por medio de la transformación de las fuerzas armadas y su alejamiento de funciones de seguridad interior se logró retirarle su protagonismo político, evitando que se convierta en una amenaza a las instituciones democráticas en la Argentina.

El proceso de transformación también tuvo como elemento la subordinación del instrumento militar a las autoridades civiles. Esta subordinación se expresa claramente no solo en la

¹⁴⁶ ARGENTINA. Decreto 1691/2006. Disponible en
<<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>>

¹⁴⁷ ARGENTINA. Directiva Estratégica Militar, DEMIL 1999.

¹⁴⁸ ARGENTINA. Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 y Reglamentación de Ley de Inteligencia Nacional Decreto 950/2002.

composición civil de las autoridades en el Ministerio de Defensa, sino en la inserción de personal civil en casi todos los aspectos administrativos y políticos del ministerio, así como en el alejamiento de militares activos de funciones de gestión en altos niveles del ministerio o en pose de puestos políticos.

Aun así, Argentina no se ha visto exenta de problemas en cuanto al manejo del instrumento militar. El creciente control civil ha retirado autoridad a los militares en materias para las cuales los civiles no necesariamente están debidamente capacitados, restándole capacidad operativa a las fuerzas, así como afectando negativamente la instrucción y formación de personal militar. A su vez, se ha reducido significativamente el personal dentro de las fuerzas armadas, pero no se han modificado las estructuras operativas para adaptarse a la nueva realidad en términos de personal, lo que implica que hay una gigantesca infraestructura y estructuras logísticas diseñadas para fuerzas armadas de mayor tamaño pero con personal insuficiente para las mismas, lo que reduce significativamente la eficacia de las unidades militares y aumenta los costos operativos de las fuerzas.

Aun así, Argentina se encuentra en los capítulos iniciales de una nueva etapa para la defensa, que ya dispone de un marco legal apropiado para dichas funciones, y que ahora apunta a desarrollar las capacidades necesarias para sustentar el instrumento militar. Como señala Battaglino:

La historia argentina reciente parece dirigirse hacia un retorno a las cuestiones de defensa. Esto ocurre en el contexto de una estrategia neodesarrollista y de un programa político que ha favorecido el fortalecimiento y control del Ministerio de Defensa. Este nuevo interés aún no se ha traducido en compras de armamento de importancia; en cambio, se ha centrado en la reconstrucción de capacidades industriales de la defensa, en el rediseño doctrinario del empleo de la fuerza militar y en la reorganización del gasto militar para contar, en el futuro próximo, con los fondos necesarios para la adquisición del equipamiento que no pueda producirse en el país. Se trata de un retorno que no tiene ninguna relación con la presencia de amenazas ni con la formación de una coalición social que los favorezca. Por ello, su rentabilidad dependerá de que tanto sea aceptado por otras fuerzas políticas.¹⁴⁹

Por ende, Argentina ha dado pasos iniciales y ha establecido la estructura legal necesaria para el desarrollo de su instrumento militar y capacidades de defensa al mediano y largo plazo.

¹⁴⁹ BATTAGLINO, J. Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v.13, n. 1, enero-marzo 2013.

Ante un futuro compromiso de continuar con este modelo de fuerzas armadas, y con las inversiones necesarias, Argentina podrá consolidar una fuerza armada no solo funcional a sus requerimientos pero enmarcada en un ámbito de respeto a valores democráticos y bajo un control civil consolidado de las fuerzas armadas.

5.3 Brasil: El punto intermedio

Las fuerzas armadas de Brasil y la conceptualización de la defensa en este país nos ofrecen un ejemplo intermedio entre Argentina y Venezuela en cuanto al rol de las fuerzas armadas en materia de defensa y seguridad, su ordenamiento jurídico y su capacidad y marco legal para actuar a nivel interno. Como vimos anteriormente, Venezuela y Argentina son polos opuestos en estos aspectos, siendo el primero un país donde prácticamente es inexistente la diferenciación entre seguridad interior y defensa nacional, donde las fuerzas armadas tienen la potestad de operar internamente y cumple un rol activo en la preservación de la seguridad interior en funciones que van desde las policiales hasta la lucha contra grupos armados ilegales. El caso argentino es el opuesto, dado que las fuerzas armadas no tienen el marco legal que les permite operar internamente, y la seguridad interna y la defensa nacional están claramente separadas. También se destaca en estos dos casos que en Venezuela las Fuerzas Armadas cumplen un rol social, político y económico central mientras que en Argentina han podido alejarla de dichas áreas y consolidado el control civil sobre el instrumento militar.

Brasil al igual que la Argentina, vivió un periodo de regímenes militares que terminó en los 80s dando paso al proceso de redemocratización. Dicho proceso no tuvo la profundidad que tuvo en Argentina en ciertos aspectos, destacándose para nuestro análisis, el rol de las fuerzas armadas de dicho país en las décadas posteriores a la caída del régimen militar. A pesar de que se impulsaron cambios en el marco jurídico de las fuerzas armadas, y técnicamente se han reenfocado sus funciones hacia la defensa nacional, las fuerzas armadas siguen teniendo un rol activo en materia de seguridad como se ve en los casos de las intervenciones en las

favelas¹⁵⁰. A su vez, muchas de las estructuras de seguridad interior están basadas en instituciones militarizadas, como es el caso de la Policía Militar en todos los estados.

5.3.1 Seguridad nacional y defensa nacional

La Constitución de 1988 otorga a las Fuerzas Armadas de Brasil funciones tanto en materia interna como externa y establece los parámetros para el control civil del instrumento militar a subordinarlo al Poder Ejecutivo. Pero un análisis en detalle muestra que deja espacios para la injerencia de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior.

El artículo 142 de la Constitución Federal de 1988 es central para entender el espacio que se le cede a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior, siendo que a pesar de indicar que su enfoque principal es el de la defensa nacional, permite su accionar en materia de seguridad de interior.

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército, y por la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas en base a la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y que se destinan a la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales e por iniciativa de cualquiera de estos, para la ley y el orden.

El documento Política de Defensa Nacional (PDN), del año 2012, define la Defensa Nacional como *“o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”*. Los investigadores Saint-Pierre y Lopes señalan que el empleo del término “preponderantemente externas”:

Abre las puertas a eventuales empleos de las fuerzas armadas en orden interno. Un ejemplo de este empleo se dio en el 2010, con la ocupación del Complejo do Alemão y de Penha, en Rio de Janeiro, por el Ejército

¹⁵⁰ FORÇAS Armadas continuam até fim de outubro no Complexo da Maré, no Rio.

<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/08/forcas-armadas-continuum-ate-fim-de-outubro-no-complexo-da-mare-no-rio>

brasileño. La operación tuvo como cobertura legal la Ley Complementaria Nro 97, de 2009, que rige la Garantía de la Ley y el Orden.¹⁵¹

Los objetivos principales de la defensa en Brasil están definidos en el documento Política de Defensa publicado por el Ministerio de Defensa como:

- I.** garantizar la soberanía, el patrimonio nacional e la integridad territorial;
- II.** defender los intereses nacionales, las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior;
- III.** contribuir para la preservación de la cohesión y la unidad nacional;
- IV.** contribuir a la estabilidad regional;
- V.** contribuir para la manutención de la paz y de la seguridad internacional;
- VI.** intensificar la proyección de Brasil en el concierto de naciones y su mayor inserción en procesos de decisiones internacionales;
- VII.** mantener Fuerzas Armadas aprestadas, modernas e integradas; con creciente profesionalización, operando de forma conjunta y adecuadamente desplegadas en el territorio nacional;
- VIII.** concientizar a la sociedad brasileña de la importancia de los asuntos de defensa del país;
- IX.** desarrollar una Base Industrial de Defensa nacional, orientada para al desarrollo y consecuente autonomía en tecnologías indispensables;
- X.** estructurar las Fuerzas Armadas en torno de capacidades, dotándolas de personal e material compatibles con el planeamiento estratégico y operacional; e
- XI.** desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional.

5.3.2 Las hipótesis de conflicto

Con el fin de los regímenes militares en Brasil y Argentina, el proceso de redemocratización, la creación de MERCOSUR y la desactivación de las hipótesis de conflicto Brasil-Argentina, estos dos países pasaron de la rivalidad a una etapa de cooperación. Brasil reinterpreto sus amenazas colocando a la Amazonia en un papel central, destacado en algunos documentos de agencias militares brasileñas¹⁵², como la PDN de 1996.

La misión asignada al instrumento militar brasileño fue basada en la prospectiva de un escenario asimétrico de resistencia ante una potencia extra-regional que buscase intervenir en

¹⁵¹ SAINT-PIERRE, H.L.; LOPES DA SILVA, D. Op. Cit.

¹⁵² BATTAGLINO, J. The determinants of arms spending in South America *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 1, p.71-103, 2013.

el Amazonas, lo que se expresó en la actualización de la PDN de 2005 y en la Estrategia Nacional de Defensa (END) de 2008. A diferencia del caso venezolano, en la hipótesis brasileña no se nombra específicamente a los EEUU como amenaza, y su interpretación de las amenazas a la región también puede incluir a Francia (con quien comparte frontera), e incluso Inglaterra.

Más adelante, la Armada de Brasil incorporó el concepto de Amazonia Azul, en el cual se resaltaba la importancia estratégica de los recursos naturales presentes en las aguas territoriales del país, por lo cual estas merecían la misma valoración que la Amazonia, otorgándole una importancia substancial a la Armada que se había visto desplazada por la prevalencia de la Fuerza Aérea y el Ejército entorno al tema de la Amazonia y su valor estratégico. A su vez, implicó en la necesidad de desarrollar capacidades convencionales para emplear una estrategia de negación del mar y establecer superioridad aérea. En los documentos oficiales se destaca la necesidad del equilibrio entre las tres fuerzas y de promover la modernización del arsenal militar, con particular enfoque en los desarrollos tecnológicos nacionales en dicha área.

El Libro Blanco de Defensa (LBD) ha otorgado diferentes responsabilidades a las fuerzas como es el caso de la Fuerza Aérea y su responsabilidad en funciones vinculadas control aéreo y proyectos espaciales, el control fronterizo y de la Amazonia en caso del Ejército y el Amazonas Azul y proyectos nucleares en la Armada¹⁵³. Ante la ausencia de amenazas convencionales en la región, Brasil se enfrenta a un ambiente regional relativamente seguro en el cual suele interpretarse que problemas como el narcotráfico tienen un rol más importante que las amenazas estratégicas, lo que ha implicado no solo su despliegue en grandes operativos sobre la frontera con Paraguay y Argentina en intentos de reducir el ingreso de mercancías ilegales, sino también la ampliación de su rol en la intervención en barrios marginales en las llamadas “pacificaciones”.

5.3.3 Objetivos estratégicos de Brasil

¹⁵³ MALAMUD, A; Alcañiz, I. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. EUI Working Papers. RSCAS 2014/50. 2014.

Un ámbito en el que se ha destacado Brasil en años reciente es la elaboración y publicación de documentos orientados a definir y explicar abiertamente la orientación política y estratégica del desarrollo del instrumento militar y sus complementos. Entre estos documentos se destaca la END y la PND. A pesar de que en Argentina se han elaborado algunos documentos similares, sobre todo en el caso del LBD, estos documentos son prácticamente inexistentes en Venezuela y otros países de la región. En el caso de Brasil, es de particular interés las referencias en estos documentos a la integración en materia de defensa con otros Estados y Fuerzas Armadas de la región.

En la END de 2009, se delinea como una de las “*Directrices de la Estrategia Nacional de Defensa*” en su punto 18, “*Estimular la Integración de la América del Sur*” y se expone brevemente señalando:

Esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, como posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad de América del Sur. El Consejo de Defensa de América del Sur, en discusión en la región, creará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que de ello participe país ajeno a la región.¹⁵⁴

Lo más relevante de este punto es el hecho de no mencionar en forma alguna las grandes diferencias conceptuales, estratégicas y jurídicas que sostienen los países de la región en materia de seguridad y defensa, sino que se enfoca netamente en uno de los puntos más importantes para Brasil en materia de integración en defensa, que es el fortalecimiento de la industria de defensa regional, o quizás más específicamente, el fortalecimiento de Brasil como proveedor a nivel regional de insumos y productos para la defensa. Durante su visita a la Argentina en el 2009, el entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una presentación powerpoint en la cual se refería a la END de Brasil, los lineamientos estratégicos de Brasil, y la importancia de la cooperación con Argentina y la región. En la única diapositiva dirigida específicamente al tema de cooperación con Argentina, se refería solamente a la cooperación en materia de industria de defensa, señalando proyectos de interés mutuo que no casualmente son proyectos primordiales para Brasil en el proceso de continuar fortaleciendo su propia industria.

¹⁵⁴ BRASIL. Ministério de Defesa. Estrategia Nacional de Defesa. 2008.

La única otra diapositiva con referencias a cooperación internacional se refería exclusivamente al desarrollo de capacidades conjuntas en materia de la “ampliación de la capacidad de búsqueda y rescate” y la “preparación para operaciones de mantenimiento de paz”.

La importancia dada al fomento de la industria de defensa en la región por parte de Brasil, tanto en la creación del CDS como es señalada en su END de 2008¹⁵⁵, apoya la tesis de que Brasil apunta a fortalecer su propia industria de defensa al ganar una mayor escala con un mercado de defensa suramericano estable y seguro. En las últimas décadas este sector en Brasil ha tenido un crecimiento exponencial, incluyendo fuertes exportaciones a toda la región y, también, a diferentes países fuera de la región¹⁵⁶. En efecto, el aumento de colaboración en materia de defensa es una gran oportunidad para la inserción de los productos de Brasil en el ámbito regional y para aumentar más su competitividad ante ofertas extra-regionales. De hecho, Brasil ha desarrollado una industria militar enfocada en sus propias necesidades y en las de los países de la región; de esta forma puede ofrecer alternativas adecuadas para los presupuestos regionales y pensadas específicamente para los requerimientos de las FFAA de la región.

La END de Brasil sintoniza con el esfuerzo diplomático de Brasil para la creación del CDS de la UNASUR. En el mismo se delinea la estrategia de Brasil en el ámbito de defensa para las próximas décadas, dentro de la cual se establece como pilar la integración regional.

La END establece la necesidad de regionalizar la cuestión de la defensa, requiriendo la cooperación de los demás países de la región en el tema. También, tanto en la END brasilera como en el documento Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, Art. 5(b) se establece el incentivo a la cooperación en materia de misiones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria requiriendo el desarrollo de políticas comunes en la materia, compartir doctrinas, realizar intercambios militares y académicos y estrechar en general los lazos entre los Estados y sus dispositivos diplomático-militares.

5.3.4 Las fuerzas armadas y su participación en seguridad interior

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. 2008.

¹⁵⁶ Embraer: Is the Brazilian military industry becoming a global arms merchant? Council on Hemispheric Affairs, 1 septiembre 2009. Disponible en: < <http://www.coha.org/embraer-brazilian-military-industry-becoming-a-global-arms-merchant/>>

En noviembre de 2010, el entonces Presidente Lula da Silva, sancionó una ley que le daba poderes policiacos a las Fuerzas Armadas, permitiendo que estas cumplan funciones típicamente ejercidas por las fuerzas de seguridad como la revisión de personas, vehículos y embarcaciones así como proceder a la detención de sospechosos en áreas fronterizas¹⁵⁷, lo que fue seguido de la intervención en el Complejo “do Alemão” en Rio de Janeiro en los días siguientes. A los pocos días, el gobernador del estado de Rio de Janeiro solicitó al Ministerio de Defensa que apoyase el proceso de “pacificación” por medio del empleo temporal de las Fuerzas Armadas en los complejos “Penha” y “Alemão” hasta el 31 de octubre de 2011.

La intervención en los dos complejos dio paso a futuras intervenciones de las fuerzas armadas en otros barrios de bajos ingresos de la ciudad de Rio de Janeiro, sentando el precedente jurídico necesarios para futuras intervenciones y reabriendo la puerta para el accionar de las fuerzas armadas de Brasil en funciones de fuerzas armadas en materia de seguridad interior y no casualmente se emplean muchas de las tropas ya fogueadas en este tipo de funciones, las provenientes de misiones de paz bajo mandato de la ONU, que han reunido amplia experiencia en despliegues de seguridad en barrios de bajo recursos como en Haití.

Mientras que muchos defienden las intervenciones de las Fuerzas Armadas en estos barrios, las críticas no están para nada ausentes. Van desde acusaciones por el abuso de autoridad, hasta lo más pertinente para nuestro análisis que es el uso del instrumento militar para funciones de seguridad interior en un país que todavía tiene una relación complicada entre su sociedad y sus fuerzas armadas. Las reformas constitucionales, y el proceso de redemocratización habían logrado una reducción del protagonismo político de las fuerzas armadas y de su empleo en funciones de seguridad interior, pero su reactivación en estas tareas es considerado un paso atrás por muchos analistas que creen necesario mantener unas fuerzas armadas volcadas a la defensa nacional y separadas de la seguridad interior.

5.4 Los tres modelos y la región

¹⁵⁷ SOUZA, F. L.A. A Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. *FORUM*, Nr2, julio-diciembre 2011.

A pesar de las manifiestas diferencias entre los tres modelos tratados, podemos encontrar algunos puntos de convergencia que son de utilidad para el análisis. La más relevante es que los cambios en cuanto el papel de las fuerzas armadas entre los países mencionados se han dado en periodos recientes. En el caso de Brasil y Argentina, con el proceso de redemocratización, y en Venezuela con el fin de la Cuarta Republica ante la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela. Esto no es un dato menor si consideramos que estos son cambios que reflejan la concepción estratégica de estos países en nuevos periodos políticos.

Otro punto de convergencia es que a pesar de la explícita separación entre defensa nacional y seguridad interior que existe en Argentina, en los tres países el debate en torno al papel de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior sigue vigente. En Venezuela estas funciones están claramente enmarcadas como funciones de la FANB, en Brasil su rol subsidiario en funciones de seguridad interior han permitido su participación en las denominadas operaciones de “pacificación”, y en Argentina recientemente se ha reabierto el debate sobre el empleo del instrumento militar en funciones de seguridad interior, con particular énfasis en sus capacidades frente el creciente problema del narcotráfico transnacional.

Asimismo es interesante ver las perspectivas de Argentina y Brasil en materia de producción para la defensa. Como ya discutimos más arriba, Brasil tiene intenciones de fortalecerse como proveedor a nivel regional y Argentina, de forma más modesta, también. A pesar de los contratiempos, el UNASUR 1 (avión de entrenamiento primario diseñado por FADEA de Argentina) promete ser el próximo entrenador primario de los países de UNASUR. Argentina lidera el proyecto, Brasil le ha dedicado recursos, y Venezuela también se ha comprometido aunque de una forma más ambigua. Aun así, las limitaciones en este ámbito son grandes, no por meras razones de capacidades industriales, sino porque en muchos casos el compromiso político no se extiende necesariamente a los planes de las fuerzas armadas involucradas. A pesar de que Argentina, Brasil y Venezuela están dirigiendo recursos a proyectos como el UNASUR 1, estos países junto a otros países de la región están realizando compras fuera de la región de aviones del mismo tipo¹⁵⁸, poniendo en duda el real compromiso con el desarrollo tecnológico regional para la defensa.

Como último punto de convergencia encontramos un creciente consenso hacia la interpretación de amenazas comunes vinculadas a la intervención de actores extra-regionales.

¹⁵⁸ El futuro incierto del UNASUR 1. SUR1810. http://sur1810.com/nota/7240/el_futuro_incierto_del_unasur_1/

Venezuela propone como hipótesis de conflicto la posibilidad de una intervención norteamericana en la región, mientras que Brasil y Argentina se refieren a las amenazas de potencias extra-regionales de forma más ambigua y con mayor amplitud para su interpretación.

Las divergencias que encontramos entre estos países son las de mayor relevancia para nuestro análisis dado el profundo impacto que tienen sobre el papel desempeñado por las fuerzas armadas y las concepciones doctrinarias entorno a la defensa y la seguridad interior. Dichas diferencias entre los tres países condicionan el avance de un consenso regional en materia de defensa. Conceptualmente el papel asignado a las fuerzas armadas varía significativamente. La autonomía existente de las fuerzas armadas con respecto a las autoridades civiles es reducida en Argentina¹⁵⁹, limitada en Brasil y es elevada en el caso venezolano¹⁶⁰. Por último, una diferencia no menor, es la producción de documentos oficiales que señalan los lineamientos estratégicos de estos países en materia de defensa. Mientras que en Brasil y Argentina encontramos documentos como el Libro Blanco de Defensa, la Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Defensa, en Venezuela este tipo de documentos son prácticamente inexistentes, y los pocos documentos elaborados por el Ministerio de Defensa o la Universidad Militar son de circulación cerrada.

¹⁵⁹ SAINT PIERRE, H.; WINAND, E. O legado da transição na agenda democrática para defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT PIERRE (Org) *Controle civil sobre os militares e politica de defesa na Argentina, Brasil no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 36.

¹⁶⁰ Pese a que el Estatuto del CDS señala que se actuará en conformidad con el principio de “*subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituida*”

6 CONSIDERACIONES FINALES

La cooperación actual en materia de defensa y seguridad en la región es el resultado de un largo proceso que se ha visto fuertemente influenciado por la confluencia de experiencias regionales y subregionales en dicha área, así como por las diferentes etapas de desarrollo del regionalismo en nuestra región y el hemisferio. La última década y media se destaca por el surgimiento, crecimiento y fortalecimiento (a diferentes niveles) de nuevas organizaciones de características únicas y reconocidas comúnmente como parte de una nueva fase de regionalismo postliberal o post hegemónico, marco en el cual se ubican la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano. Es así que vemos como las características particulares de este regionalismo, se reflejan en el desarrollo del CDS. La primera característica es la exclusión de los EEUU de UNASUR y consecuentemente del CDS, con el fin de evitar la imposición de sus intereses hegemónicos. Esta exclusión responde en parte a las características asumidas por las relaciones hemisféricas, en cuyo marco sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, los EEUU utilizaron los espacios hemisféricos para defender sus intereses, en muchos casos en detrimento de los países de la región.

La segunda característica señalada del nuevo regionalismo, es el “retorno al Estado”, que ha permitido la recuperación del Estado como actor central en los procesos de integración generando espacios de concertación política y relegando a un segundo plano el papel del mercado. Por ende la integración en términos de formulación e implementación de políticas específicas a nivel regional asumió una destacada importancia en el marco de UNASUR. La creciente participación del Estado implicó que la mayoría de los organismos emergentes en esta etapa fuera de carácter eminentemente intergubernamental. Este énfasis en el Estado como un factor decisivo en la coordinación e integración regional, permitió que temas propios de las funciones del Estado como la defensa y la seguridad, tuviesen prioridad para ser tratados a nivel regional, coordinándose esfuerzos tanto entre los ministerios de defensa, como entre las cancillerías y como en particular entre los representantes del ejecutivo nacional. Adicionalmente el “retorno al Estado” ha estado asociado a un “retorno a la política” que ha implicado un fuerte énfasis en las relaciones políticas entre los estados y especialmente en la concertación política como parte de la construcción de la nueva arquitectura regional.

Un rasgo de esta nueva fase de regionalismo que tiene un impacto negativo sobre el desarrollo de UNASUR es su falta de desarrollo institucional, excesivamente dependiente del presidencialismo, del inter-gubernamentalismo, y de las medidas ad hoc. Debido a estas características del nuevo regionalismo es difícil identificar el desarrollo efectivo de estructuras de gobernanza regional. A esto se suma una intrínseca resistencia, por parte de los estados de la región, a cualquier forma de gobernanza que implique el establecimiento de normas supranacionales que amenacen o cuestionen la soberanía nacional y a su vez que acepten la participación de un amplio espectro de actores no estatales en la formulación e implementación de políticas como lo plantean las actuales definiciones de gobernanza.

UNASUR recurrió a un amplio bagaje de experiencias pasadas, entre las cuales se destacaron las que se dieron en el marco del Cono Sur durante el periodo de redemocratización y desarrollo del MERCOSUR. Estas experiencias proveyeron de un capital valioso en términos doctrinarios y prácticos para la creación de espacios de dialogo entre los países que permitiesen abordar temas vinculados a las divergencias y asimetrías en defensa, así como la generación de confianza entre los países miembros con el objetivo de desactivar las todavía presentes hipótesis de conflicto entre los países de la región y para poder abordar posturas regionales frente a amenazas comunes. En estos procesos se puede identificar el peso del legado del concepto de seguridad cooperativa, elemento esencial que contribuyo a las etapas iniciales de desactivación de las hipótesis de conflicto entre Brasil y Argentina, así como entre Argentina y Chile, y que posteriormente con la conformación de MERCOSUR, permitieron la consolidación de la relación estratégica entre Argentina y Brasil. El éxito de la aplicación de los conceptos y herramientas de la seguridad cooperativa en el marco del Cono Sur fortalecieron a la seguridad cooperativa como propuesta para la integración en materia de defensa y seguridad a nivel regional. En el contexto de una creciente integración comercial, productiva y económica, la desactivación de las hipótesis de conflicto, la concertación política, y el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua permitieron que se dieran solidos pasos hacia la creación y consolidación de MERCOSUR en las últimas etapas de los regímenes militares y en el periodo subsiguiente de redemocratización en la subregión. Por ende, estos procesos de integración generalmente percibidos como de naturaleza eminentemente económica, fueron inherentemente políticos y tuvieron un papel de suma importancia en la generación de políticas de seguridad cooperativa entre los países del MERCOSUR lo que abrió el espacio para convertir antiguas rivalidades subregionales en fuertes lazos de valor estratégico entre Argentina y Brasil. Por esto, no debe sorprendernos el

peso que han tenido estas experiencias en el desarrollo de la UNASUR y el CDS, justamente bajo el liderazgo de Brasil y con el apoyo de Argentina en el marco de su relación estratégica, que se contrapuso a la propuesta venezolana basada en la seguridad colectiva y la imitación del modelo OTAN.

Cabe destacar que a pesar del énfasis y relevancia otorgada a este tipo de integración en materia de defensa, las divergencias a nivel jurídico, conceptual y político en la región se presentan como obstáculos en la concertación de políticas comunes y la coordinación a nivel regional. Por un lado, el funcionamiento del Estado varía entre los países de la región, por lo cual algunos temas a ser abordados están bajo jurisdicción de ministerios distintos en países diferentes, de la misma manera que en muchos casos las legislaciones nacionales complejizan la coordinación a nivel internacional dadas las diferencias entre las mismas. En el tema particular de la defensa, las divergencias conceptuales son abrumadoras. Tan solo enfocándonos en los tres ejemplos aquí ofrecidos vemos que las concepciones de defensa nacional y de seguridad interior divergen marcadamente, el papel otorgado a las fuerzas armadas varía ampliamente y presenta posiciones contrapuestas en cuanto a su uso, tanto a nivel doctrinal como a nivel estratégico y operativo. Y aun en puntos de convergencia, como es el interés de desarrollo de una industria regional para la defensa, el compromiso de las partes no es siempre sólido. A su vez, a pesar de la desactivación de las hipótesis de conflicto en el llamado triángulo ABC (Argentina, Brasil y Chile) desde la década de los 80s, estas persisten entre otros países de la región como es el caso del Norte Andino y los países que miran al Caribe.

A pesar de las divergencias resaltadas, así como el hecho de que parten de premisas conceptuales diferentes, vemos que en muchas de las prácticas en materia de seguridad UNASUR recurre a la experiencia de la OEA como es el caso del fomento de los mecanismos de confianza mutua que fueron promovidos por este último organismo en el pasado y que actualmente tienen un papel central en el planteamiento conceptual del CDS.

Asimismo cabe destacar la creación de espacios idóneos para el trato de divergencias y asimetrías, como lo es el caso del CEED. Este espacio para la producción conceptual referente a la defensa y seguridad regional es central para la aproximación común a soluciones que permitan superar las asimetrías existentes y llevar a un acercamiento en lo conceptual así como en lo estratégico y doctrinal entre los países miembros. Sin embargo el CEED aún no ha sido provisto de personal idóneo para profundizar en este proceso, siendo que la composición

de sus participantes es básicamente de personal militar activo no especializado en la materia (por lo general miembros de las agregadurías militares que ya estaban presentes en el país en otras funciones¹⁶¹) y con una ausencia de actores provenientes de organismos del sector académico y representantes de la sociedad civil.

El presidencialismo y la debilidad institucional, también característicos de esta nueva fase de regionalismo, han tenido su impacto negativo en el desarrollo del CDS, así como otros consejos en el marco de UNASUR. Para profundizar el proceso de integración, es necesario que se reduzca el énfasis sobre las decisiones tomadas en el contexto de reuniones de presidentes y ministros, ya que estas limitan el fortalecimiento de los lazos en las jerarquías medias al depender fuertemente de las decisiones tomadas en los altos niveles de decisión estatal. Muchas de las cuestiones a ser abordadas, simplemente no se pueden solucionar en reuniones periódicas de ministros o presidentes siendo temas que deben ser tratados en espacios como el CEED o similares. A su vez, estos espacios necesitan estar compuestos por personal idóneo, y con autoridad para tomar decisiones al respecto de los temas que están siendo tratados. De no lograrse esto, los procesos de toma de decisión estarán destinados a ser engorrosos, complejos y por lo general, superficiales. A pesar de todo esto, el CEED ha logrado algunos avances en la discusión conceptual en torno a la defensa y la seguridad. El CEED publicó en 2012 un informe encargado para la IV Instancia Ejecutiva del CDS sobre los términos de referencia en materia de defensa y seguridad¹⁶² así como una serie de documentos.

Otro aspecto del legado histórico de la región en materia de integración en defensa son las experiencias percibidas como negativas. Entre estas se destaca los devastadores efectos de la Doctrina de Seguridad Nacional, que contribuyó a la instalación y fortalecimiento de dictaduras militares alineadas a los intereses de los EEUU en la región. A su vez, durante buena parte de la Guerra Fría los EEUU promovieron y establecieron mecanismos de seguridad colectiva como fue el caso del TIAR. La ineffectividad del TIAR ante situaciones de crisis en la región como lo fue el Conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña influyó la percepción de que los mecanismos de seguridad colectiva son ineficaces, sobre todo si estos están regidos por los intereses de una potencia hegemónica como los EEUU.

¹⁶¹ Basado en entrevistas a personal militar venezolano.

¹⁶² CEED. Informe del CEED-CDS a la instancia ejecutiva acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana. 2012. p. 7. Disponible em <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>. Acceso em 9/9/2013.

Podríamos atribuir en buena parte la falta de éxito de la propuesta venezolana de la OTAS, basada en conceptos de seguridad colectiva y que buscaba crear una especie de OTAN en América del Sur, en la reticencia de la región a participar en este tipo de iniciativas dada la percepción negativa que dejó como legado la ineffectividad del TIAR durante tiempos de crisis regional.

En resumen, en la creación del CDS cristaliza la acumulación de décadas de experiencias hemisféricas, regionales y subregionales de seguridad cooperativa que confluyen en el establecimiento de este consejo en el marco de una organización más amplia que se caracteriza por presentar los rasgos distintivos del regionalismo postliberal y post hegemónico. Estas experiencias crean las condiciones para que el CDS tenga grandes posibilidades de éxito a medida de que logre sobreponerse a diversos obstáculos. Si los países de la región lograran lidiar con las falencias asociadas al nuevo regionalismo para impulsar una más profunda cooperación en materia de defensa a nivel regional, entonces se estarían dando las condiciones para que el CDS se convierta en un mecanismo decisivo de UNASUR que responda claramente a las necesidades colectivas en materia de defensa de la región como tal, así como a los intereses de sus países miembros.

REFERENCIAS

I REUNIÓN DE LOS JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, 01/09/2000,

disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27/07/2002, disponible

en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm

ACHARYA, A. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. *International Studies Quarterly*, n. 55, p. 95-123. 2011.

ARGENTINA. Ley de Defensa Nacional, 23.554, 13/01/1988

_____. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, Decreto 727/2006, 12/06/2006

_____. Ley de Seguridad Interior, 24.059, 18/12/1991.

_____. Ley de Inteligencia Nacional, 25.520, 27/11/2001.

_____. Decreto 1729/2007, 27/11/2007.

_____. Ley de Reestructuración de las FF.AA, 24.948, 18/03/1998

_____. Ley de Reforma del Estado, 23.696 de 1989, 17/08/1989

_____. Diagnostico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, Decreto 1168/06

_____. Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, Decreto 1169/06.

_____. Se aprueba la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, Decreto 1691/2006.

_____. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, Decreto 1729/2007.

ARGENTINA; BRASIL. Acuerdo de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear. 17 de mayo de 1980.

ARGENTINA; BRASIL; PARAGUAY; URUGUAY. TRATADO DE ASUNCIÓN. 26 de marzo de 1991.

ADLER, E; BARNETT, M. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ADLER, E; GREVE, P. When Security Community meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance, *Review of International Studies*, 35, (1), pp. 59-84, 2009.

ARÉVALO DE LEÓN, B. De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática. In ARÉVALO DE LEÓN (Coord.) *Seguridad democrática en Guatemala: Desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO, 2002. p. 19-85.

ARÉVALO DE LEÓN, B. *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Guatemala: FLACSO-WSP-IGEDP, 2002.

ARAVENA, F. R; BORBÓN, J. A; BREALY, T.B. Integración Política: Un camino hacia la integración latino-americana. In BORBÓN, *América Latina: Caminos de la Integración Regional*. FLACSO/CAF, p. 11-48, 2012.

ARNSON, C; PERALES J. R. *The “New Left” and Democratic Governance in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

ALCÁNTARA SÁEZ, M. La escala de la izquierda: Ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, Nro 217, p.72, 2008.

AYLLÓN, B. Las relaciones hispano-brasileñas: De la mutua irrelevancia a la asociación estratégica. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2007.

BARROS-VALERO, J. et al. Introducción. In: Documentos de debate. Gobernanza y Gobernabilidad Democrática en México. UNESCO, 2002.

BATTAGLINO, J. Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v.13, n. 1, enero-marzo 2013.

BATTAGLINO, J. La evolución de la zona de paz sudamericana, *Documentos de Trabajo No. 12*, Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Argentina, 2013.

BATTAGLINO, J. The determinants of arms spending in South America. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n 1, p.71-103, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia de Defesa Nacional de Brasil. 2008

_____. Política de Defensa Nacional. 2005

BRIGAGÃO, C; PROENÇA, D. *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança do Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 2004.

BOLAÑOS, J. Chile y UNASUR: Factor de cohesión y progreso. In: *DOCUMENTO de Opinión*. España, Madrid: IEEE, 2011.

BUTTO, L. La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos. Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2009.

BUZAN, B; WAEVER, O. Regions and Powers. The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press 2003.

BUZAN, B; WAEVER, O; WILDE, J. *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAMERON, M. A; HERSHBERG, E. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

CARDONA, D. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, Secretaria General de la CAN, n° 2, julio/2008, p. 19-30.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE LA DEFENSA. Informe preliminar del CEED al Consejo Suramericano de Defensa acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana. 2012. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>

CARRERAS, M. The Southern Cone: An Imagined Security Community. Disponible en: <http://www.miguelcarreras.com/documents/paper_sec_carreras.pdf> 2007.

CARTER, A. E; PERRY, W. J; STEINBRUNER, J.D. Steinbruner, J. D. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992.

CEPIK, M. Regional security and integration in South America: What UNASUR can learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization?. In KANET, R. (ed.) *The United States and Europe in a Changing World*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing, pp. 229-251, 2009.

CHAÓN, J. Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo , *Observatorio del Sur*, El Salvador: CEICOM, 2004.

COSTA VAZ, A; JÀCOME, F. El Consejo de Defensa Sudamericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Sudamérica. Caracas: FES/Programa de cooperación en seguridad regional, Policy Paper No. 26, 2009.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, 1994. Disponible en:
<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos para un plan de trabajo, 2005.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Declaración Constitutiva del Consejo de Defensa Suramericano (2008). Salvador, Brasil.

DALY HAYES, M. La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la “inseguridad”. In PAZ, GUADUALUPE, RIORDAN ROETT (Comps.) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires: GEL, 2003.

DEUTSCH, K. W. Security Communities. In ROSENAU (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, p. 143-193, 1961.

DOMINGUEZ, J (2003) Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe. In DOMINGUEZ (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI-FLACSO-Universidad de Belgrano, 2004.

DOMINGUEZ, Jorge. Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría. In: *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile, 1998.

Embraer: Is the Brazilian military industry becoming a global arms merchant? Disponible en:
<<http://www.coha.org/embraer-brazilian-military-industry-becoming-a-global-arms-merchant/>>

El futuro incierto del UNASUR 1. SUR1810. Disponible en:
<http://sur1810.com/nota/7240/el_futuro_incierto_del_unasur_1/>

FABBRI, C. The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to “Old” and “New” Puzzles. The South American case. CSGR Working Paper No. 182/05, November 2005.

FLEMES, D; RADSECK, M. Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, Bogotá, v. 17, n. 1, p. 203-238, enero-junio 2012.

FLEMES, D. Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalisation of the Regional Defence and Security Policies, German Overseas Institute (DÜI), Research Program: *Violence and Security Cooperation*, n. 13, December 2005.

FONTANA, A. Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el continente americano. *Serie Documentos de Trabajo N°16*, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1996.

FONTANA, A. Refunding Hemispheric Security: The Community of American States in the 1990s and Beyond. *Peace and Security*, n. 32, 41-60, 2001.

FONTANA, A. Las relaciones de seguridad interamericana, In: GRABENDORFF, (ed.): *La Seguridad Regional en las Américas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol / Fondo Editorial Cerec, p. 169-198, 2003.

FONTANA, A. Las relaciones interamericanas de seguridad post S-11, *Documentos de Trabajo*, n. 240, Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2009.

FORÇAS Armadas continuam até fim de outubro no Complexo da Maré, no Rio.
<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/08/forcas-armadas-continuum-ate-fim-de-outubro-no-complexo-da-mare-no-rio>

SOUZA, L.A. F. de. A Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. *FORUM*, Nro 2, jul./dic. 2011.

FUCCILLE, A; REZENDE, L.P. O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a Unasul e a concertação dos Subcomplexos Norte-Andino e Cone Sul. In: Guedes de Oliveira, M. A. (ed). *Cultura de defesa Sul-Americana*. Recife, UFPE: 2013, p. 220-221.,

GARCÍA, M. A. Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción del futuro. *Nueva Sociedad*, Nro 217, 2008.

GOTTWALD, E; HASENCLEVER, A; KAMIS. B. Confidence-Building Measures, Joint Democracy and Disputes among (Former) Rivals. In: International Studies Association Annual Meeting, New York, February 15-18, 2009.

GRUPO RIO. Objetivos. EcuRed.

http://www.ecured.cu/index.php/Grupo_de_R%C3%ADo#Objetivos

GROSS ESPIELL, H. El concepto de zona de paz. In: Somavía Juan and José Miguel Insulza (eds.) *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Caracas: Comisión Sudamericana de Paz y editorial Nueva Sociedad, pp. 277-282, 1990.

HANGGI, H. Approaching peace-building from a security governance perspective.

In: HANGGI, H. *Security governance in post-conflict peacebuilding*, Münster: LIT Verlag, p. 9, 2005.

HEEGAARD, W. El Camino Largo de Integración Regional de Defensa y Seguridad:

Desafíos y Potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano. *Independent Study Project (ISP)Collection*. Paper 1238, 2010. http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1238

HERSHBERG, E.; SERBIN A.; VIGEVANI, T. La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires: n. 39, 2014.

HIRST, M. Seguridad regional en las Américas. In: Grabendorff, Wolf (ed.) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL-CERC, p. 29-80, 2003.

HOROWITZ, B. The Transformation of the Organization of American States. A Multilateral Framework for Regional Governance, London: Anthem Press, 2011

HURREL, A. An Emerging Security Community in South America. IN Adler, E. & Barnett, M. N. (Eds.) *Security Communities*. New York: Cambridge University Press, 1998

HURREL, A. Security in Latin America. In: *International Affairs*, 74-3, p. 529-546, 1998.

INTEGRACION SUR, Renuncia el Secretario de UNASUR. Disponible en:
<<http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm>>

JÁCOME, F. Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela. Caracas: ILDIS, Octubre 2011.

JÁCOME, F. Seguridad democrática en Centroamérica: Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, Caracas, CRIES, 2004.

KATZ, C. El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA. Ediciones Luxemburgo: Buenos Aires, 2006.

KALIL MATHIAS, S.; MATIJASCIC, V. B. Defesa no Mercoul: avanços na integração. *World Tensions*, Edición 12. 2012

JAGUARIBE, H. “Mercosul e a Nova Ordem Mundial”, *CEBRI Dossie*. Rio de Janeiro, CEBRI, 2002.

LARA, D.M; AYALA, N. P. Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: Una nueva construcción de confianza. Buenos Aires: RESDAL, pp.20-23, 2008.

LEGLER, T. Las instituciones regionales y la responsabilidad de proteger: el eje presidencialista. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires: n. 35, p. 83-107, 2012.

LEGLER, T; SANTA-CRUZ, A. Los desafíos del multilateralismo en América Latina, *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 33, January-June 2011.

LOCKHART, Nicolás Falomir. La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemonico?. *Revista Ciencias Sociales*, La Plata: n. 140, p. 97-109, 2013.

LÓPEZ, E. N. La Doctrina de Seguridad Nacional: ¿Un instrumento de Inteligencia Estratégica? Working Paper 23, CAEI, p.5, 2006.

MALLEA, R. La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984). 2012. 165. Disertación. Centro de Ciências Sociais Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponible em: , [http://ri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/La%20cuestion%20nuclear%20en%20la%20relacion%20A-B%20\(1968-1984\)%20Rodrigo%20Mallea%20IESP-UERJ%202012_0.pdf](http://ri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/La%20cuestion%20nuclear%20en%20la%20relacion%20A-B%20(1968-1984)%20Rodrigo%20Mallea%20IESP-UERJ%202012_0.pdf)>

MARTINEZ LARRACHEA, E. Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre defensa y seguridad en américa del sur. *Sociedad Global* . Buenos Aires. Disponible en: < <http://www.eumed.net/rev/sg/02/eml.htm>>

MALAMUD, A; ALCANIZ, I. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. EUI Working Papers. RSCAS 2014/50. 2014.

MAYORGA, F; CÓRDOVA, E. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007.

MEDEIROS, O. Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas. BRASA, Brasília, 2010.

MEJÍA, S. Estado de la defensa en Suramérica: El renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2010.

MENDOZA, C. La Integración Regional en la Planificación del Desarrollo en Venezuela. Compendium, UCLA, 2004.

MOTTA, P.; RÍOS, S. O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Serie comercio internacional, nº 62, julio, LC/L-2776-P, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

MONTOYA, A. “Las percepciones sudamericanas sobre la creación del centro sudamericano de estudios estratégicos para la defensa (CSEED) de UNASUR”. resdal, 2009.

NEF, J. Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. In: ROJAS ARAVENA; MOUFIDA GOUCHA (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz, Santiago de Chile*. UNESCO/FLACSO, p. 41, 2002.

NÒBREGA JUNIO, J. A militarização da segurança pública: Um entrave para a democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*. V. 18, n. 35, 2010.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. 4 de junio de 2002. Disponible en: <
http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Secretario General a la Asamblea General -- Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. 2000. Disponible en:
<http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/>

PEÑA, F. Integración regional y estabilidad sistemática. In CIENFUEGOS M. E; SANAHOJA, J.A. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Ed. CIDOB, Barcelona, 2010.

PEREIRA DE LIMA, C. La aportación de UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

PORTALES, C. ¿Adónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un periodo de cambios globales. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 39, 2014.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Gobierno de Venezuela. Caracas, 21 de marzo de 2011. Disponible en:
<<http://es.scribd.com/doc/51327600/Ley-Organica-Fanb-Go-6020-21mar11-Extra>>

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Documento oficial de la República Bolivariana de Venezuela entregado a la Reunión Ministerial de Miami de noviembre 2003. Página 14.

RIQUELME RIVERA, J. La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, Bogotá, vol. 8, No. 1, enero-julio 2013, pp. 286-287, 2013.

RODRIGUES, G; RODRIGUES, T. La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de

participación de la sociedad civil. IN: De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires: CRIES, 2011.

ROJAS ARAVENA, F. (ed.) *Medidas de confianza mutua: verificación*, Santiago: FLACSO-FOCAL-Woodrow Wilson Center, 1996.

ROJAS ARAVENA, F. (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*, Caracas: FLACSO/Nueva Sociedad, 199.

ROJAS ARAVENA, F. Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos. Dialogue on Globalization. FES Colombia. < <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02014.pdf>> 2004.

ROJAS ARAVENA, F. Regionalismo e integración regional. In LEGLER; SANTA-CRUZ; ZAMUDIO (eds.) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 161-163, 2013.

PLAN de defensa de Unasur prioriza protección de los recursos naturales. Disponible en: <<http://www.diariocolatino.com/es/20110528/internacionales/92924/Plan-de-defensa-de-Unasur-prioriza-protecci%C3%B3n-de-los-recursos-naturales.htm>> Consultado el 24 de septiembre de 2011

RUGGIE, J. G. Territoriality and Beyond. Problematizing Modernity in International Relations, *International Organizations*, 47, (1), pp. 139-174, 1993

RYNNING, S. Realism and the Common Security and Defence Policy, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n. 1, p. 23-42, 2011.

SAINT PIERRE, H. WINAND, E. O legado da transição na agenda democrática para defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT PIERRE (Org) *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, Brasil no Chile e no Uruguai*. São Paulo, Editora UNESP, p. 36, 2007.

SAINT PIERRE, H. Defensa y Seguridad. Atlas Comparativo de la Defensa en America Latina. RESDAL, Buenos Aires, p. 59, 2008.

SAINT-PIERRE, H. “Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa” In: López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) “Nuevas amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2003.

SAINT-PIERRE, H.L; LOPES DA SILVA, D. A Torre de Babel Sul-Americana: A importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. In: ALVES DO CARMO, C; WINAND, E; BARNABÉ, I.R; PINHEIRO, L.M. (Organizadores) Relacoes Internacionais: Ohlres Cruzados. Brasilia:, Fundação Alexandre Gusmao, 2013.

SANAHUJA, J. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”, *Pensamiento Propio* 33. Buenos Aires, CRIES, 2011.

TAVARES, R. *Security in South America: the Role of States and Regional Organizations*, Boulder: First Forum Press. 2014

SANAHUJA, J. A.. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In CIENFUEGOS, M. SANAHUJA, J.A. (Eds.) *Una región en construcción*. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: CIDOB 2010, p. 87-135.

SANAHUJA, J. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”, *Pensamiento Propio* 33. Buenos Aires, CRIES, 2011.

SERBIN, A. Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Ideosyncrasy?, in FOCAL (ed.) *Latin American Multilateralism, New Directions*. Ottawa: Canadian Foundation for the Americas, p. 8-11, 2010

SERBIN, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 145-156. enero-febrero 2009.

SERBIN, A. OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina. *Documentos CRIES*, Buenos Aires: CRIES, enero, 2010.

SERBIN, A. América Latina: ¿un multilateralismo sui-géneris?, in SERBIN; MARTINEZ e RAMANZINI (eds.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: CRIES, 2010.

SERBIN, A. Los desafíos del multilateralismo en América Latina. In: ALFONSO; RAMANZINI; VAZQUEZ (Eds) *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, CRIES, Buenos Aires, 2010.

SERBIN, A. Los nuevos regionalismos y la CELAC, In: BONILLA; ÁLVAREZ (Eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO/AECID, p. 47-78, 2013.

SERBIN, A. Actores no estatales y política transnacional, in LEGLER; SANTA CRUZ; ZAMUDIO (eds.) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México D.F.: Oxford University Press, 2013.

SERBIN, A. Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en prevención de conflictos en América Latina y el Caribe. In ANDRÈS SERBIN (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES/Editorial Icaria, 2011.

SERBIN, A. América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 145-156, 2009.

SERBIN, A. OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina, *Documentos CRIES 14*. Argentina, CRIES, 2010.

SERBIN, A; SERBIN PONT, A. Quien años de política exterior bolivariana: ¿entre soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio*. Buenos Aires: N. 39, 2014.

SWEENEY, J. *Venezuela asume doctrina militar cubana* [Documento en línea], 2005.

Disponible en: <http://www.autentico.org/oa09754.php> [Consulta: 2009, febrero 17].

TRINKUNAS, H. The Transformation of the Venezuelan Bolivarian Armed Force: From Protagonism to Revolutionary Subordination. *Latin American Studies Association (LASA)*, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

TULCHIN, J; BENITEZ MANAUT, R; DIAMINT, R. El Rompecabezas. *Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris, p. 19, 2006.

UNASUR inaugura Centro de Estudios Estratégicos en Buenos Aires. Disponible en:

<<http://maquina-de-combate.com/blog/archives/16335>> Consultado el 24 de septiembre de 2011

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS. Aprobado el Estatuto del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico de la UNASUR. Disponible en: <http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_1972_ESP.a.sp> Consultado el 24 de septiembre de 2011

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS. Tratado Constitutivo de UNASUR. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

VALDÉS, R. UNASUR: Desde la perspectiva subregional a la regional. Serie de Documentos Electrónicos Nro 6. FLACSO, Chile, 2009.

VARAS, A. Caro, I. (1994) Medidas de confianza mutua en América Latina. Santiago: FLACSO-Stimson Center-SER, 1994.

VARAS, A. Cooperative Hemispheric Security alter the Cold War, In: PELLICER (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University, 1998.

VELASCO, C. Los retos que enfrentan el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas. 2012.

VELÁSQUEZ RIVERA, É. J. Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, núm 27, pp. 32-33, enero-abril, 2002.

VILOSIO, L. Mercosur y Unasur: Posturas de la Argentina frente a ambos procesos – sólo un ejemplo, Porto Alegre, CIVITAS, 2010.

WALLANDER, C; KEOHANE, R. Risk, Threat and Security Institutions, in HAFENDORN; KEOHANE; WALLANDER, (eds.) *Imperfect Unions*. Security Institutions over Time and Space, Oxford: Oxford University Press, p. 21-47, 1999.

WEIFFEN, B. Analyzing regional security governance: The example of the Organization of American States, paper presented at the SGIR 7th. Pan-European International Relations Conference, Stockholm. September 2010.

WEIFFEN, B; WEHNER, L; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, v. 16, n.4, p. 376-389, 2013.

WOHLFORTH, W. C. The Stability of a Unipolar World, *International Security*, v. 21, n.1, p. 5-41, 1999.