



**Universidad Nacional de La Plata**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Instituto de Relaciones Internacionales**

**“POR LA FUERZA DE LA RAZÓN”.**

**LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD  
DE SEGURIDAD REGIONAL AUTÓNOMA  
EN EL MARCO DE LA UNASUR (2008-2015)**

Tesis para optar al grado académico de Magíster en Relaciones Internacionales

**Candidato:** Lic. Prof. Lucas Ignacio Pavez Rosales

**Director:** Dr. Alejandro Simonoff

**Codirector:** Mg. Juan Rial

**La Plata, agosto de 2018**



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco, en primera instancia, a mi familia. A Irma, mi esposa, con quien emprendí el viaje hacia La Plata, compartiendo bellos momentos, enriquecedoras experiencias y el aprendizaje juntos, que sin duda aquello consolidó nuestro proyecto de vida. A Jeannett, mi madre, que fue un permanente apoyo en todos los ámbitos. A Eduardo, mi padre, que depositó en mi la confianza y apoyo necesarios para poder concretar este desafío.

A los buenos amigos que conocí en la ciudad de las diagonales, y con quienes el afecto sigue inmutable hasta el día de hoy.

Al IRI, que fue una excelente plataforma para poder desarrollar mis intereses académicos, valorando mis esfuerzos e incentivándome a continuar la senda de la investigación. A su director, Dr. Norberto Consani, que nunca dejó de apoyarme. A todos los profesores y funcionarios que, de una u otra forma, contribuyeron en mi formación.

A los directores de esta tesis, Alejandro Simonoff y Juan Rial, que estuvieron presentes de manera constante en este proceso, con las palabras precisas para mejorar este escrito, y sin las cuales esta tesis no habría sido posible.

## ÍNDICE

•	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
•	<b>CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>11</b>
	1.1 Marco Teórico: Estructuralismo-Autonomismo.....	11
	1.2 Marco Conceptual.....	17
	1.2.1 Integración Regional.....	17
	1.2.2 Hegemonía.....	21
	1.2.3 Amenaza.....	24
	1.2.4 Seguridad Internacional.....	25
	1.2.5 Comunidad de Seguridad Regional Autónoma.....	30
	1.3 Categorías de Análisis.....	36
	1.3.1 Relación Política Interna-Política Exterior.....	36
	1.3.2 Contraposición Discursos-Acciones para la Integración.....	37
	1.3.3 Dependencia-Autonomía.....	38
•	<b>CAPÍTULO II: LA FALTA DE PROFUNDIDAD EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL.....</b>	<b>39</b>
	2.1 Aproximación Histórica a los Procesos de Integración Regional.....	40
	2.2 La Proyección de los Países Clave de la Región.....	46
	2.2.1 Brasil como Aspirante a Hegemón Regional y Jugador Global.....	46
	2.2.2 El Posicionamiento de las Potencias Secundarias en la Región.....	53
	2.3 La Estructura de la Unión de Naciones Suramericanas como Organismo Regional...56	
	2.4 La UNASUR frente a las Crisis Regionales.....	61
	2.4.1 Secesionismo en Bolivia (2008).....	61
	2.4.2 Bases Militares de EUA en Colombia (2009).....	62
	2.4.3 Boceto de Golpe en Ecuador (2010).....	63
	2.4.4 Primera Tensión Colombo-Venezolana (2010).....	63
	2.4.5 Destitución de Lugo y su Repercusión en Paraguay (2012).....	64
	2.4.6 El Avión de Evo (2013).....	65
	2.4.7 Las Tensiones Endógenas en Venezuela (2014).....	65
	2.4.8 Segunda Tensión Colombo-Venezolana (2015).....	66
	2.5 Análisis General.....	68
•	<b>CAPÍTULO III: EL APOORTE DE LOS ÓRGANOS DE UNASUR PARA UNA COMUNIDAD DE SEGURIDAD REGIONAL AUTÓNOMA....</b>	<b>73</b>
	3.1 Consejo de Defensa Suramericano.....	74
	3.1.1 Constitución del CDS y sus Planes de Acción.....	74
	3.1.2 Percepciones Intelectuales sobre el CDS.....	80
	3.1.3 Centro de Estudios Estratégicos de Defensa.....	83
	3.2 Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.....	91
	3.3 Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada.....	97

3.4 Análisis General.....	102
• <b>CAPÍTULO IV: HETEROGENEIDAD DE VISIONES SOBRE           SEGURIDAD Y DEFENSA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.....</b>	<b>106</b>
4.1 Visiones Geopolíticas de los Países de la Región sobre Seguridad.....	107
4.1.1 Argentina.....	108
4.1.2 Bolivia.....	112
4.1.3 Brasil.....	115
4.1.4 Chile.....	120
4.1.5 Colombia.....	124
4.1.6 Ecuador.....	129
4.1.7 Guyana.....	132
4.1.8 Paraguay.....	135
4.1.9 Perú.....	139
4.1.10 Surinam.....	143
4.1.11 Uruguay.....	145
4.1.12 Venezuela.....	149
4.2 Análisis General.....	153
• <b>CAPÍTULO V: INFLUENCIAS DEL HEGEMÓN HEMISFÉRICO Y           ACTORES EXTRARREGIONALES.....</b>	<b>158</b>
5.1 El Rol de EUA como Hegemón Hemisférico y sus Implicancias Históricamente...	159
5.1.1 La Doctrina de Seguridad Nacional como Injerencia en Temas de Seguridad...	159
5.1.2 La Imposición de la Visión de Seguridad en la Post-Guerra Fría.....	162
5.1.3 Recomposición de Intereses Globales post 11-S.....	164
5.2 La Influencia de EUA desde el Sistema de Seguridad Hemisférico de la OEA.....	166
5.2.1 El Marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica.....	166
5.2.2 Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.....	171
5.3 Actividad Unilateral y Aliados de EUA en la Región.....	175
5.4 Los Nuevos Socios-Aliados de la Región en Seguridad y Defensa.....	183
5.4.1 República Popular China.....	183
5.4.2 Rusia.....	186
5.5 Análisis General.....	189
• <b>CONCLUSIONES: BALANCE Y PERSPECTIVAS.....</b>	<b>194</b>
• <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>200</b>

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, el sistema-mundo vive un escenario caracterizado por los esfuerzos de ciertos países por configurar un orden multipolar. En tal marco, Estados Unidos de América (EUA), que ostentase por décadas el título de superpotencia y hegemonía global, está viendo cuestionada tal catalogación en medida que comienza a consolidarse el poderío de China, y otras potencias regionales de aspiración mundial –como Rusia o India-, junto con el avance de nuevos espacios de interacción entre Estados periféricos y semiperiféricos, tendientes relacionarse cooperativamente –como el G-20 o G-77. Junto a ello, empiezan a visibilizarse y adquirir mayor influencia, los bloques regionales de integración como estrategia asociativa para dar más poder y proyección a sus miembros en el concierto internacional. Allí se encuentra el objeto-sujeto de estudio de esta investigación: América del Sur.

La región posee una herencia cultural que permite tener una homogeneidad relativa, como un pasado colonial común y un proceso independentista que trajo sueños de libertad y unión entre sus pueblos. Durante el siglo XX estuvo determinada por la fuerte influencia de EUA como hegemonía hemisférica, constituyéndola política, económica y militarmente muy dependiente respecto de sus ritmos e intereses. Durante la Guerra Fría, la bipolaridad forzó a que América del Sur se supeditase a sus mandatos, donde el unilateralismo –e incluso intervencionismo, apoyando gobiernos dictatoriales– fue la tónica. Durante los noventa continuó dicha lógica asimétrica, aunque la globalización y el retorno a las democracias comenzaron tibiamente a abrir las puertas para una nueva etapa en la historia suramericana, y que, con la llegada del nuevo siglo, la situación parecía tomar rumbo hacia la integración regional en forma sostenida, aunque no exenta de frenos, polémicas y diferencias.

Dicha integración suramericana, históricamente ha sido impulsada desde diferentes países, aunque no siempre con el mismo énfasis, que varía dependiendo de los gobiernos de turno. Se comenzaron a estrechar lazos desde reuniones conjuntas, hasta la creación de diversos organismos regionales con el objetivo de restablecer confianzas mutuas entre sus miembros. Configurando plataformas impulsoras de América del Sur a más protagonismo en un sistema-mundo caracterizado por la existencia de gran diversidad de incertidumbre. En tal contexto, tal como surge una amplia gama de

oportunidades para la autonomización regional en la escena internacional, también se presentan diversas trabas al mismo proceso.

Considerando que este proceso posee aristas económicas, sociales y políticas, que están estrechamente vinculadas entre sí, que cada una de ellas tiene igual relevancia, y cada cual merece ser tratada a fondo, este escrito busca enfocarse en un único aspecto a fin de lograr un desarrollo en profundidad. Enmarcado en ello, las áreas programáticas sobre las que se investiga, son desde la seguridad y defensa, y la integración. Siendo la intención, poder ahondar en las iniciativas que apuntan a construir la comunidad de seguridad regional autónoma en América del Sur, en un contexto donde los países se enfrentan con amenazas difusas e intermísticas, diversidad de actores convencionales y no-convencionales.

Se mezclan efectos de la globalización, con el impacto de diversas amenazas, como el terrorismo transnacional y el crimen organizado transnacional (COT), que dentro de las que mayor daño infringe a la región, está el narcotráfico. Junto a ello, la contribución de distintos organismos internacionales a la seguridad, con atención en aquellos regionales, que reformulan y adecúan nuevos enfoques de seguridad. Por ello es que cobra importancia la forma de vincular la cooperación en seguridad y defensa; determinar con quién(es) se puede materializar, cuál(es) podrían ser los propósitos, qué medios podrían emplearse y el marco legal, para generar mayores niveles de seguridad y confianza mutua entre los países. La preponderancia geopolítica de estos tópicos para la consolidación del proceso de la integración regional, los hacen clave. En tal sentido, el título que lleva esta investigación es: “*Por la Fuerza de la Razón. Las iniciativas para construir una comunidad de seguridad regional autónoma en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas*”.

A partir de esto, la interrogante central es: ¿Qué factores impiden la consolidación de una comunidad de seguridad regional autónoma, en el marco del proceso UNASUR? Tomando como objetivo general: Analizar los factores que impiden la consolidación de una comunidad de seguridad regional autónoma, en el marco del proceso de UNASUR. Siendo objetivos específicos 1) Dilucidar los obstáculos para la profundización del proceso de integración UNASUR, desde la contraposición entre discursos y acciones; 2) Dimensionar la compatibilidad entre las visiones e intereses geopolíticos de los países de la región, en seguridad y defensa, desde vínculos entre política exterior e interior; y 3)

Develar la permanencia de lazos de dependencia u autonomía en las relaciones que EUA establece desde su rol de hegemonía hemisférica, hacia la región.

En este contexto de aceleramiento de los procesos tendientes a reconfigurar la actual polaridad del sistema-mundo, la hipótesis presentada es: “UNASUR no ha sido capaz de concretar una comunidad de seguridad regional autónoma, por tres factores: 1) un proceso de integración regional de baja profundidad por su carácter intergubernamental; 2) una disputa de modelos de seguridad y defensa entre los países, producto de divergencias de intereses y visiones geopolíticas; y 3) el sostenimiento, aunque con mayor permisividad política, de hegemonía hemisférica de EUA”.

Se desaprovecha la oportunidad de constituir a América del Sur como una región libre de dependencia de actores externos y zona de estabilidad con proyección en el escenario internacional, que la haga despegar de su rol-estatus semiperiférico y/o periférico (dependiendo el país). Si bien es cierto hay avances que UNASUR ha propiciado como la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra Delincuencia Organizada (CSSC), en relación a décadas pasadas en pos de una comunidad de seguridad regional, poseyendo rasgos de nivel naciente, el que reiteradamente queden los esfuerzos en el plano doctrinario-discursivo o burocrático o incluso se congelen antes que se concreten (dados los tres factores que esta investigación postula), hacen complejo aseverar que dicha comunidad está en etapa ascendente consolidada, siendo aquel gran desafío para América del Sur.

El marco histórico que se abarca es desde 2008, porque la creación de UNASUR marca regionalmente, el inicio de un nuevo periodo dado a fortalecer la integración y cohesionar lazos, procurando hacer decrecer influencias hegemónicas externas. Además, globalmente tras la caída de las Torres Gemelas, que significó el comienzo de la securitización de la agenda con enfoque en amenazas no-convencionales, la invasión a Iraq y el fracaso de la política neo-imperial de Bush, con Obama, EUA toma una política de alejamiento de su influencia sobre América del Sur. Siendo el final de esta periodificación propuesta el 2015, por la publicación de la Doctrina de Defensa y Recursos Naturales del CDS de UNASUR, y puesta en marcha de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Esto, dentro de un marco de declive de la influencia



de EUA en la región, el aumento del relacionamiento con China y Rusia, y la muerte de Hugo Chávez (2013) –que podría ser el fin del énfasis en los esfuerzos integracionistas, siendo uno de los líderes en dicha materia. Aun así, el cierre temporal con este hito es por cuestiones metodológicas, ya que América del Sur parece debatirse actualmente entre el congelamiento del proceso político reformista tendiente a la integración regional, y un cuestionamiento a los movimientos y gobiernos de esta tendencia, dadas convulsiones políticas domésticas en algunos países, dejando la duda si la iniciativa integracionista se diluirá totalmente o si resurgirá en el mediano plazo,

Retomando los aspectos de la investigación, respecto de lo teórico-metodológico, se analiza desde el estructuralismo, por una opción valórica que se posiciona en una postura crítica en cómo se concibe el actual sistema-mundo y la distribución del poder en él. Es decir, la epistemología desde donde pensar la realidad, es una que cuestiona las lógicas relacionales que determinan el estatus de cada país y sus capacidades para ejercer su soberanía, y que van en detrimento del bienestar de la sociedad. Esta teoría seleccionada proporciona una batería de herramientas analíticas que explican cómo el sistema capitalista se mundializó, es sostenido por núcleos de poder, y que hay una infinidad de procesos interrelacionados que determinan que un país puede generar dependencia de otro, o bien el crecimiento de uno es en razón de la explotación de recursos naturales de otro, permitiendo comprender cómo los países se sitúan en un rol-estatus de centro, semiperiferia y periferia, clave para ahondar en temas de asimetrías. Además, el estructuralismo permite un análisis que gire en torno al sistema-mundo, que conecta los intereses geopolíticos entre los países, en razón de aspiraciones y proyectos nacionales respecto del resto de los países.

Se comprenden las limitantes de esta teoría para analizar relaciones internacionales, pues es concebida desde un carácter sociológico-economicista. Por lo mismo, esta elección no implica adoptarla doctrinariamente. Para poder reflexionar sobre cuestiones de poder, la integración, y de seguridad, se estima conveniente poder entremezclarla con la teoría del autonomismo, dándole un carácter ecléctico. El autonomismo complementa incorporando la cuestión de la integración regional como factor de fortalecimiento para países periféricos, y la acumulación de poder, además estudia las acciones de los Estados desde sus políticas exteriores, a partir de los vínculos con lo doméstico, y sobre todo, por cómo los países en sus relaciones aspiran o no a la autonomía en su gestión para resguardar sus intereses nacionales. Pero también, se debe

hace una utilización de herramientas teóricas del constructivismo, en lo referente a ciertas categorías de análisis y su renovación de la visión de seguridad como una construcción intersubjetiva. Sobre esa base, las categorías analíticas propuestas en esta investigación, son: 1) Dependencia – Autonomía; 2) Relación Política Interna – Política Exterior; 3) Contraposición Discursos – Acciones para la Integración.

Enfocándose en el plano de la metodología de la investigación, lo fundamental es la utilización de las fuentes primarias: resoluciones, declaraciones oficiales y planes de acción de los organismos regionales que los Estados son parte, así como documentos emitidos por sus departamentos y/o comisiones de trabajo; documentos oficiales emanados de los propios Estados: leyes o planes programáticos de diseño de políticas públicas, o de naturaleza doctrinaria: libros de defensa nacional; los discursos públicos de autoridades y/o representantes de los países u organismos parte; noticias presentadas por medios de comunicación prestigiosos, nacionales e internacionales. También la utilización de fuentes secundarias como soporte teórico-conceptual, como material bibliográfico publicado en revistas académicas indexadas o documentos de trabajo publicados por *think tanks*, nacionales e internacionales, a fin de complementar el análisis.

El contenido de esta investigación ha sido dividido en cinco capítulos. El primero, atingente a cuestiones preliminares, como los fundamentos teóricos del estructuralismo y el autonomismo desde una visión ecléctica; un marco conceptual que desarrolla cinco tópicos: integración regional, hegemonía, amenaza, seguridad internacional y comunidad de seguridad regional autónoma; y la explicación de las tres categorías de análisis.

El capítulo segundo, aborda el proceso de desarrollo de la integración en la región. Vista desde un paneo histórico de la integración durante el siglo XX en América del Sur; la incidencia de intereses regionales y globales de Brasil y su posicionamiento como hegemón regional, así como de Argentina, Chile y Venezuela como potencias secundarias; UNASUR como el primer organismo de integración que logra aglutinar a todos países de la región, y que busca una estructura de resolución de crisis endógena, importantes para la estabilidad y seguridad regional, como se aprecia en el análisis a los ocho casos puntuales en los que el organismo ha entrado en acción desde su creación hasta 2015, donde se encuentran desde el peligro de secesionismo en Bolivia, a la segunda tensión colombo-venezolana. Situación de crisis en la que actualmente está UNASUR, permite avizorar cómo se proyectó esto luego.

El tercer capítulo profundiza en el estudio de las estructuras de UNASUR, respecto de la factibilidad de consolidar una comunidad ascendente de seguridad regional autónoma. Por lo mismo, se analiza no sólo desde la defensa y el CDS, sino que también desde los otros dos Consejos, el CSSC y el CSPMD, que tocan temáticas directas de seguridad regional, junto con el rol que juega el Centro de Estudios Estratégicos (CEED) y la ESUDE, en relación a la construcción de una identidad y un pensamiento común en la materia. La eficacia de los Consejos puede apreciarse desde la realización de actividades permanentes, el cumplimiento de los aspectos relevantes de sus planes de acción, y las los abordajes conceptuales de cada uno, con un enfoque que aspira a relacionar los tres factores que esta investigación postula, con el funcionamiento y desarrollo de estos órganos de la UNASUR en lo concreto.

El cuarto capítulo aborda las convergencias y divergencias que puedan existir entre los países de la región desde el plano de cómo se piensan conceptos como seguridad y defensa, así como los intereses geopolíticos que los acompañan. Ello desde tres factores: percepción de amenazas, cooperación regional, y rol de las fuerzas armadas; enfocándose en un detallado análisis para cada país miembro de UNASUR, para dar oportunidad a una comparación entre sus visiones y procesos, para entenderé las razones del devenir de UNASUR en el futuro.

El quinto capítulo versa sobre la permanente y latente presencia del hegemón hemisférico, EUA y cómo este dialoga con el proceso regional de integración, desde un repaso histórico a la Doctrina de Seguridad Nacional y cómo la crisis global del 11-S, significó una seguritizedad de la agenda y cambio de intereses geopolíticos; también se avoca a la influencia del hegemón desde los mecanismos referentes a la seguridad desde OEA, y el plano de acción unilateral, en gran medida, gracias a sus aliados intrarregionales; y finalmente, las posibilidades que vislumbran actores externos como Rusia y la República Popular China en relacionarse con América del Sur.

Para finalizar dando paso a las conclusiones, un balance y las perspectivas que la región posee de cara a casi una década de funcionamiento del organismo, fecha ya cercana, y que requiere de profundos análisis para el relacionamiento interno de América del Sur en el marco de un mundo que acelera sus ritmos y procesos, así como sus polaridades.

## CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS

### 1.1 Marco Teórico: Estructuralismo-Autonomismo

El marco investigativo es un eclecticismo teórico entre estructuralismo y autonomismo. La primera, también llamada teoría de Sistema-mundo –en este texto visto de sinónimo, siguiendo los postulados de pensadores como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Gunder Frank, David Harvey y/o Peter Taylor. Esta teoría es de perspectiva macro-sociológica, al priorizar como unidad analítica, al sistema a gran escala, desde visión historicista de los procesos que en él acaecen. Es además, una postura epistemológica y metodológica, en medida que además del análisis, esta posición mixtura praxis y teoría con el objetivo de incentivar una actividad intelectual que impulse a los individuos a actuar y modificar el mundo (Wallerstein, 2006), ergo, tiene orientación transformadora.

Las influencias del estructuralismo son tres: 1) la Escuela de los Anales, de la que rescata los procesos de corta, mediana y larga duración, y la interrelación entre unidades; 2) Karl Marx, de quien toma la visión de la realidad como conflicto social por lo material, el analizar los sujetos particulares dentro de realidades sociales más amplias y complejas, la naturaleza transitoria de las formas sociales, la centralidad del proceso de acumulación, y el sentido dialéctico; y 3) de la teoría de la dependencia, la noción de dependencia, y relación complementaria de centro y periferia, donde el desarrollo de uno implica subdesarrollo del otro (Rasvocan, 2013: 19-20).

Siguiendo esta teoría, hace 500 años se comenzó a establecer el actual sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 2006) caracterizado por la acumulación por desposesión del capital por parte de las élites del mundo (Harvey, 2004). Se diferencia éste Sistema-mundo, del Imperio-mundo de carácter más político y tributario, por estar la Economía-mundo basada en la producción capitalista con existencia de un mercado mundial único, producto de una extensión geográfica del sistema, que hace un ordenamiento por función de los agentes. Es una idea desde una perspectiva capitalista de producción, donde la extracción de excedentes económicos se acumula en dicho sistema, y que son expropiados de dos formas que están relacionadas entre sí y que no pueden entenderse como lógicas diferentes. Si bien, la forma tradicional de expropiación se efectúa a través del mercado; no ha desaparecido el poder político y militar como métodos propios de un sistema coercitivo a semejanza del Imperio-mundo (Taylor & Flint, 2002: 137), para subyugar regiones precarizadas y poderes emergentes, para sostener el estatus quo.

En el fondo se insiste en la necesidad mutua entre el poder político-militar y el logro de las condiciones apropiadas y favorables para un posicionamiento efectivo en las ventajas comparativas de un Estado frente a otros en el Sistema-mundo; y para subsanar ambas lógicas, que en los análisis parecen aisladas, la idea de Estado encierra una lógica de acumulación que le permite participar del capitalismo (Taylor & Flint, 2002: 144). Wallerstein fundamenta su teoría en el marco de la acumulación capitalista, donde mercados libres y monopolios interactúan a pesar de ser contradictorios, pues es el Estado quien maneja dichas contradicciones. Además se sostiene en el postulado de Nikolai Kondratiev sobre ciclos económicos de 50 a 60 años de auge y contracción; la función de dichos ciclos, permite analizar el auge y caída de las potencias hegemónicas y sus mecanismos de reordenamiento del sistema, dentro de los cuales Arrighi (1999) piensa con énfasis el gobierno del sistema desde la Gran Bretaña del siglo XIX, hasta la manera en que EUA logró posicionarse como única potencia en el Sistema-mundo.

Cabe destacar que Wallerstein (2006) postula la existencia de un Sistema-mundo que en la actualidad tiene extensión global, con sociedades nacionales enmarcadas en un todo mayor. Se suma de influencia el planteamiento de Gunder Frank (1992), quien pone de manifiesto que las ideas y políticas originadas en las zonas más prósperas no pueden aplicarse a zonas más pobres sin que en la concreción se desvirtúen, pues los procesos económicos actúan de manera distinta dependiendo de la parte del mundo.

Otra arista del Sistema-mundo es aquella que intenta combinarse con la Historia desde Braudel, donde para Wallerstein las realidades espacio-temporales son el objeto de interés. Enfatizando en las tres realidades espacio-temporales que coexisten en el Sistema-mundo, no son divisiones geográficas, sino geopolíticas que aglutinan factores económicos, políticos, militares y culturales, que están condicionadas, aunque no sean estáticas. El Sistema-mundo fundado en la producción capitalista, carece de una estructura política dominante, no obstante, en la actualidad se aprecia cómo el hegemón (EUA) ha constituido toda una institucionalidad global reflejo de sus valores e intereses. El centro del Sistema-mundo lo componen los países desde donde surge la expansión capitalista y que explotan a las periferias y semiperiferias, es decir, Europa Occidental, y progresivamente el eje fue cambiando hacia EUA, pero sin dejar de lado a Europa, con quien comparte la ideología liberal-burguesa. La clave para sostener la hegemonía según Wallerstein (2006) reside en lo que él llama la expansión y universalización de la geocultura del capitalismo, expandiéndose desde las clases dominantes del centro.

En contraposición al centro, durante la expansión de este Sistema-mundo el resto de países se incorporan en condiciones desfavorables, lo denominado “periferialización” de Estados. “El espacio por sí mismo no puede tener un carácter de centro o de periferia, son los procesos de centro y de periferia los que estructuran el espacio” (Taylor & Flint, 2002: 21). Determinando tanto su explotación, como relación asimétrica centro-periferia y situación de dependencia estructural (económica, política, militar, cultural) periférica del centro (Muñoz, 1978). “Las naciones de centro y periferia, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial” (Cardoso & Falleto, 1997: 12). Binomio que fue acuñado por Raúl Prebisch, y luego reconceptualizado por la Teoría de la Dependencia. En tanto, la innovación de Wallerstein de presentar el concepto de semiperiferia, se da por ser una realidad espaciotemporal estructural y necesario para la Economía-mundo según él, dado que combina procesos periféricos y centrales, al considerar que la división axial centro-periferia, no entrega una respuesta cabal para todos los procesos del Sistema-mundo.

“Los estados semiperiféricos tienen una mezcla relativamente pareja de procesos de producción [periféricos y centrales] y se hallan en una situación muy complicada. Bajo presión de los estados fuertes y presionando a los estados débiles, su mayor preocupación es mantenerse a distancia de la periferia y hacer lo posible para acceder al centro. Ninguna de las dos operaciones es sencilla, y ambas requieren de una considerable injerencia estatal en el mercado global (...) Su competencia es oriunda no de los estados centrales sino de otros estados semiperiféricos, igualmente anhelantes de ser los receptores de la relocalización, la cual no puede llegar a todos los aspirantes en forma simultánea ni en el mismo grado” (Wallerstein, 2006: 26).

Para Kay (1998), semiperiferias capaces de industrializarse pueden entenderse como un estatus de industria enfocada a la exportación, forma de desarrollo dependiente asociado; integración selectiva de países, desde la visión del hegemón, permite nuevas formas de relacionarse. No pueden pensarse las nociones de dependencia o periferia, como proceso unilateral e impuesto desde el centro sin respuestas. Al contrario, son las élites de dichos países, las que optan por aliarse con el centro, en función de sus propios intereses. De allí que estos casos se pueden explicar por la acción de gobiernos de visión nacionalista, que emprendieron procesos de modernización, alternativos a los intereses del centro. Al ser dialéctica su relación con el centro, y condicionarse por intereses de gobernantes o élites de semiperiferias y periferias, sí existe una movilidad importante, tanto en el plano interno, como externo de estos países, para alcanzar objetivos.

Esto impulsa la conceptualización de potencia regional como países ubicados en la semiperiferia, capaces de emprender un ascenso estructural, entre los procesos de centralización y periferización. Siendo características propias: 1) posición (estructural, funcional y geográfica) entre el centro y la periferia; 2) una economía en vías de industrialización; 3) modernización institucional; 4) alta desigualdad socio-económica; 5) geocultura influyente; 6) dinámicas sociales discordantes; 7) importancia para la gobernanza global; 8) alto potencial transformador del sistema-mundo (Morales, et. Al, 2013: 241). Esto es lo que Wallerstein referencia respecto de la semiperiferia como realidad dinámica que tiene un papel más político que económico.

El estructuralismo es el lineamiento base que se sigue, pero comprendiendo sus limitantes de no ser teoría de relaciones internacionales que explica políticas exteriores ni que profundiza en la integración regional, se incluye el aporte de la teoría del autonomismo desde sus principales teóricos, Jaguaribe y Puig. Quienes a juicio de Simonoff (2014) tienen como sus influencias al: 1) segundo debate paradigmático en América Latina; 2) los postulados CEPAL; y 3) la Teoría de la Dependencia. Jaguaribe, desde su célebre obra “Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica”, postula que:

“La estratificación internacional resultante del nuevo sistema inter-imperial está caracterizado por la diferencia de cuatro niveles con decreciente capacidad de autodeterminación. El nivel más alto corresponde a la primacía general. El nivel que sigue inmediatamente corresponde a la primacía regional. A continuación está el nivel de autonomía. El nivel más bajo es el de la dependencia” (Jaguaribe, 1979: 91).

En la primera categoría están EUA y la URSS por la combinación de la inexpugnabilidad de su territorio (por sus capacidades nucleares) y el ejercicio de una preponderancia mundial generalizada. En el segundo nivel, países como la RPCh, se caracterizan por territorio inexpugnable y hegemonía sobre ciertas áreas (aunque con restricciones en otras). A la autonomía la caracteriza con margen de autodeterminación en conducción interna y apreciable rol internacional de modo independiente, sindicando a la C.E. y Japón. En tanto hace un matiz entre una autonomía regional y otra sectorial:

“La autonomía regional es una forma de autonomía que permanece restringida a una determinada región y que aún no ha adquirido una vigencia mundial. Ejemplo de ese caso son, Irán en Medio Oriente y Brasil, en América del Sur. La autonomía sectorial es la que se ejerce en el plano económico, en virtud de determinadas ventajas comparativas, como Arabia Saudita en lo relativo al petróleo” (Jaguaribe, 1979: 92).

Finalizando su estratificación con la categoría de dependencia, donde la mayoría de países se ubica como Estados soberanos, dependientes desde distintas formas de control, de factores y decisiones que le son externas, las cuales emanan de los países con primacía general y/o regional. Apreciándose del postulado del pensador brasileño, que hay una visión a escala estructural, tanto sobre actores, como formas de acción. En consideración que la autonomía no es ni estable, ni permanente, Helio Jaguaribe ve dos condiciones básicas para su acceso: viabilidad nacional y permisividad internacional. La primera condición para un país depende:

“[D]e la medida en que disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional (...) Ese mínimo crítico de recursos humanos y naturales, además de condicionado por las exigencias tecnológicas de cada época, está también condicionado por el grado de integración sociocultural del país respectivo y por el nivel moral y educacional de su población” (Jaguaribe, 1979: 96).

Mientras que en relación a la permisividad internacional, se refiere a la medida en que la geopolítica de las relaciones internacionales de un país, le permita estar en las condiciones para neutralizar riesgos que podrían significar la acción de terceros países. “Estas condiciones podrían ser puramente internas –como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar-, o también externas como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas” (Jaguaribe, 1979: 97).

En complementación con sus postulados, Juan Carlos Puig, en una de sus obras clave: "América Latina: Políticas Exteriores Comparadas" estructura su desarrollo conceptual sobre la autonomía. Puig postula que el sistema internacional posee una división de funciones: 1) los repartidores supremos; 2) repartidores inferiores; y 3) recipiendarios (Puig, 1984). Desde allí su visión del régimen internacional se sustenta en cuatro criterios, que serían: a) el dinámico-formal derivado de la posesión de armas de destrucción masiva; b) la prohibición relativa del uso de la fuerza; c) la impermeabilidad interbloque; y d) la autonomización intra-bloque (Puig, 1986: 54).

En base a este análisis de la realidad internacional, Puig considera que sobre la autonomía de los países, éstos pueden ser catalogados en cuatro categorías que crea: 1) Dependencia Para-Colonial; 2) Dependencia Nacional; 3) Autonomía Heterodoxa; y 4) Autonomía Secesionista (Puig, 1984). Al primero lo identifica como país con gobierno formal soberano, pero “los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura del



poder real de otro Estado” (Puig, 1984: 73). Al segundo, lo desarrolla como un país con élites que intenta racionalizar su dependencia e intenta crear un proyecto nacional, que no obstante, sigue limitado por influencias externas de potencias. Para el tercer estamento, Puig postula que pueden poseer modelos de desarrollo interno no coincidentes con las potencias, pero que sus formas de relaciones internacionales no son globalmente estratégicas, a la vez que separa sus intereses nacionales, de los de la potencia dominante, aunque estos países no desafían, ni confrontar a las potencias en los temas trascendentales. En tanto, sobre la última de las categorías, se indica que es cuando el país periférico corta vínculos con la potencia, lo cual puede serle incluso desfavorable, al agotar sus propios recursos nacionales (Puig, 1984).

La conjunción de postulados de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, da pie al basamento de la teoría autonomista como pensamiento latinoamericano en relaciones internacionales. Jaguaribe postula que la construcción de la política exterior es: “una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone” (1974: 104); donde el modelo de inserción global debe ser una selección objetiva considerando un análisis preliminar histórico-estructural para determinar rasgos y tendencias principales, que para los países periféricos, debe aspirar a la autonomía en sus relaciones para superar la dependencia respecto del centro. Naturalmente, esto en consideración de la permisividad internacional que el sistema permitiese.

Esta teoría toma como principio de política exterior de los países periféricos, en busca de mayor margen de maniobra (o potencial de decisión) internacional para desarrollar su ser nacional (Puig, 1986). La autonomía es percibida como: “el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional” (Simonoff, 2014: 58), y para emprender su alternativa se necesita autonomía técnico-empresarial interna y relaciones favorables con el centro. Desde allí, autonomizar es visto como “ampliar el margen de decisión propia, y normalmente implica recortar el que disfruta el oponente” (Puig, 1986: 51), en una interacción de suma cero; para ello, el intelectual argentino postula la necesidad de pensar el proceso como una dialéctica de voluntades. Aproximándose a una definición de autonomía como la capacidad de un país para optar, decidir y obrar por sí misma, en relación a la capacidad decisional de un Estado teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo, permitiendo neutralizar acciones hegemónicas de otros, mediante una estrategia nacional e internacionalmente autonomista.

## **1.2. Marco Conceptual**

### **1.2.1 Integración Regional**

En primer lugar, se aspira a diferenciar dos procesos que se tienden a homologar: cooperación e integración (aunque tienen relación directa). La cooperación permanece supeditada a decisiones voluntarias y unánimes de sus Estados miembros, tiene bajo costo y requiere mínima lealtad regional; entendida como “forma de interacción estatal, busca la coordinación de distintas políticas, sin que implique un grado muy complejo de coordinación” (Insignares, 2013: 175). La cooperación puede derivar en integración, si como dice Karl Deutsch, los valores compartidos entre las partes dan pie al traslado de lealtades, expectativas y actividades, hacia un interés regional común que prime por sobre los intereses nacionales, con institucionalidad con capacidad decisoria autónoma. Pero los Estados adhieren a dicho proceso en razón de sus intereses nacionales, pues con “la integración los países ganan atributos de soberanía” (Riquelme, 2016: 83), por cuanto actuando juntos pueden incidir mejor en los procesos de toma de decisión global.

No obstante, el abordaje para la integración regional en esta investigación, va desde los postulados autonómicos, por ello más allá de las definiciones dadas, hay que apuntar hacia un enfoque desde esta tendencia de pensamiento. En relación a América Latina, Briceño (2014) indica que desde los tiempos independentistas ha existido un “saber integracionista” (tomando el concepto de “saber” desde Foucault), es decir, una formación discursiva que se orientaba en ideas de unión y liberación para dejar de ser colonias, y que antecedería a las ideas del autonomismo. Siguiendo al autor, ese primer momento tiene cariz independentista, vinculándose tanto a nociones integracionistas, como autonómicas, en el proceso de emancipación definitivo de los lazos con España.

Tras esta etapa, se derivaría en una segunda a partir de la década de 1830, a la que Briceño identifica con un saber autonómico hispanoamericanista que aspiraría la reedición del Congreso de Panamá de 1826 y las ideas confederadas. Generándose un tercer episodio, desde la década de 1870, donde los ideales se reconfiguran en pos de un latinoamericanismo que incluye a Brasil, caracterizado por una “amplitud conceptual, pues incluyó aspectos económicos, políticos y culturales, y en algunos casos, su asociación con el pensamiento antiimperialista. Finalmente, el último momento fue el saber nacionalista autonómico, promovido por los denominados liderazgos nacional-populistas o nacionalistas, entre las décadas de 1940 y 1960” (Briceño, 2014: 41).

“La escuela autonomista que comienza a desarrollarse en la década de 1970 se alimentó en parte de este saber formado desde fines del siglo XVIII. Así, preocupaciones sobre la viabilidad nacional o la permisibilidad internacional, que fueron acuñadas por Puig y Jaguaribe, ya eran parte de la reflexión regional sobre la posición de los países latinoamericanos en el sistema internacional a lo largo del siglo XIX. En este sentido, la teoría autonomista es una derivación de un largo saber autonomista latinoamericano relacionado con la integración y la cooperación regional” (Briceño, 2014: 65).

En complementación con los vínculos entre la integración y el saber autonomista (que da origen a la teoría autonomista desde la década de 1970), se presenta también la vinculación de los dos conceptos señalados, con la geopolítica. Tanto A. Methol, como Puig, poseían rasgos geopolíticos en sus postulados, en relación a la necesidad de un pensamiento que incluyese factores estratégicos para la inserción de la América Latina en el concierto internacional, y concebían a la integración regional como un eje esencial para el desarrollo de la autonomía de los países, superando las lógicas instrumentales de esa integración, lo que Rivarola (2014) aclara como alejamiento de la integración como algo técnico basado en racionalidad económica y lógica intergubernamental.

Para Methol Ferré, que si bien no se declaraba autonomista, sí tenía sintonía teórico-conceptual con sus exponentes, la integración regional era el destino ineludible de los países pequeños. Su perspectiva historicista consideraba que el proceso de la independencia de los países en América Latina, justamente es el gran inicio de la desintegración latinoamericana (Methol, 1990), pero que el continente se puede reintegrar en tiempos contemporáneos. Desde una visión geopolítica considera que:

“El centro mixto latinoamericano —punto de partida para la integración— pasa ahora necesariamente por la alianza argentino-brasilera. Este centro mixto tiene la mayor capacidad industrial y extraordinarias potencialidades de modernización con un inmenso mercado común de fácil intercambio y accesos que cuenta con la zona de la Cuenca del Plata compartida y con Chile como salida al océano Pacífico, constituye al Cono Sur bioceánico en el arranque de la integración sudamericana y por ende latinoamericana” (Methol, 1990: 5).

De hecho, considera que el MERCOSUR es el giro más importante de la historia de América Latina desde la independencia, siendo el lazo argentino-brasileño, el sostén para construir un centro de poder interno en la región. El uruguayo considera que es la regionalización de América Latina el camino para configurar un Estado-Continental nuclear y “el mayor impulso para un nuevo pensamiento político” (Methol, 2009: 30).

Mientras tanto, Juan Carlos Puig se inclina por una integración de vía solidaria, que puede ser pensada desde las similitudes, sean por estatus, o por valores, indicando que para América Latina, la primera es muy compleja de lograr. Desde allí, postula el intelectual argentino, que (la aspiración hacia) la autonomía debe ser vista como un valor compartido para la región, aun cuando reconoce la existencia de diferencias de estrategias e intensidades entre los países (Puig, 1986). De este modo, considera que superar la dependencia aisladamente no es viable, viendo la integración entre periféricos como objetivo que permite mayor grado de autonomía respecto del centro.

Puig postulaba que en América Latina, la integración regional solidaria, debiese tener como foco, ir por mayor autonomía (no sólo con una orientación economicista, sino también política y social), fundándose en alianzas como: “uniones de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamentan en valores compartidos, entre los que descuello el de la autonomía” (Puig, 1986: 60). Reconociendo impulsar una integración solidaria, pero también una interdependiente, para lo cual visualiza la necesidad de cambios profundos en la región.

Complementariamente, para Helio Jaguaribe la integración aumenta la viabilidad nacional e incentiva el desarrollo autónomo, protegiendo de intervenciones externas en los países periféricos. Lorenzini resume el postulado del brasileño, en que la integración “incrementaría los costos de una intervención directa y, al mismo tiempo, contribuiría a multiplicar los recursos y los mercados; mejoraría la escala de producción; aseguraría el desarrollo y reforzaría la viabilidad individual a través de una viabilidad colectiva dentro del marco regional” (Lorenzini, 2014: 27). Siendo clave, lo que plantea sobre los círculos concéntricos para la integración de América Latina.

“En el actual proceso de globalización y unilateralismo, ni Argentina ni Brasil están en condiciones de resistirse, aisladamente, a ser absorbidos por el sistema imperial norteamericano. Si se consolida una alianza estratégica —y no sólo retórica— primero a nivel Mercosur y luego a nivel de Sudamérica para la formación de un poder económico, tecnológico y cultural (no un poder militar) podemos elevarnos del nivel de dependencia al de resistencia” (Jaguaribe, 2003: s/n).

Comenzado de la alianza argentino-brasileña, pasando al círculo MERCOSUR, luego al de la UNASUR, y aspirando a la integración latinoamericana, no obstante el intelectual resalta que la adhesión mexicana al NAFTA, difumina las aspiraciones de unión en la región; que sin verlo como fracaso, sí da una dificultad para la autonomía.

La proyección autonomista en pensadores de la integración en la actualidad (siendo el foco de análisis, lo conceptual, relegando la reflexión integracionista desde lo político, para el siguiente capítulo), como postulan J. Briceño y A. Simonoff (2014) en su libro “Integración y Cooperación Regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía”, presencia un “debate autonomista” respecto de un escenario más complejo, dada la interdependencia y la globalización. Direccionándose Briceño sobre la relación entre regionalismo y autonomía, vinculándose con las propuestas políticas de integración y cooperación: “al convertirse la autonomía en una de las variables para comprender el regionalismo latinoamericano, su continuidad y resiliencia” (Briceño, 2014-a: 38).

Raúl Bernal Meza (2014), considera que los vínculos autonomía-integración, son palpables en la percepción de la integración como un instrumento de autonomización, y en la visión de la integración solidaria como alternativa para la región. Además, piensa confrontar –metodológicamente- esta doctrina con los cuatro tipos de regionalismo presentes en América del Sur: el abierto, el neoproteccionista; aquel de aspiración regional, y el regionalismo brasileño. Y desde la vertiente brasileña actual, un postulado es que: “existe un equilibrio entre el peso de la integración y de la cooperación con la lógica de la autonomía. Este equilibrio es muchas veces interpretado como maximizador de los intereses nacionales. El fuerte interés brasileño en la formación de la Unasur indica una nueva forma de comprender lo que es autonomía en la política exterior” (Vigevani & Ramanzini, 2014: 216). Aunque se indica que la continuidad de la integración de baja intensidad, desde Brasil, responde a las expectativas de sus élites, dentro y fuera del aparato estatal, y que genera una serie de ambigüedades en el accionar, pero con cierta tendencia a fortalecer la integración.

Aglutinando, la forma que la integración regional se incorpora al estructuralismo y autonomismo y la noción de Sistema-mundo, es desde la construcción de alternativas contra-hegemónicas desde los países periféricos y semiperiféricos que ven en la asociación con sus pares, un modo de desligarse de lazos de dependencia estructural de intereses del centro, y cambiar las relaciones asimétricas de poder. Lo que llevado a la seguridad, se configura como una construcción que aspire a ser capaz de neutralizar los obstáculos que frenan el desarrollo autónomo de la región, sean tanto internas, como externas. En tal sentido, sólo mecanismos de integración económicas como medidas aperturistas, no responderían cabalmente a una estrategia integracionista autonómica.

### 1.2.2 Hegemonía

La utilización del concepto de hegemonía, viene a matizar la acepción del imperialismo como único modo de actuar de las potencias mundiales, pues analiza los mecanismos de ejercer el poder más allá de la dominación por medio de la coerción. Antonio Gramsci es el intelectual que comienza a orientar el concepto (desde lo social y estatal), donde su escrito “Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno” destaca. Lo definía como el sistema de poder que combina la coerción y el consenso (de la clase burguesa sobre las masas populares), con primacía en el segundo eje -pues su liderazgo entrega concesiones a las clases subordinadas-, universalizando su voluntad a través de instituciones culturales (iglesia, escuelas, partidos) como ejes de control que difunden una ideología transmitida por la intelectualidad (Gramsci, 1980).

La proyección del concepto de hegemonía, desde el contexto histórico en el cual Gramsci lo desarrolla, hacia su abstracción al ámbito de las relaciones internacionales, viene desde un esfuerzo intelectual de diversos académicos, considerando que si bien el pensador italiano sienta las bases sobre la hegemonía desde un enfoque novedoso, entre sus propios escritos hubo acepciones ambiguas y contrapuestas (Cox, 1994: 50). Entre ellos, Robert Cox comienza su análisis sobre la coherencia del concepto de hegemonía gramsciano para relaciones internacionales, indicando que: “*Gramsci did not in any way by-pass the state or diminish its importance. The state remained for him the basic entity in international relations and the place where social conflicts take place –the place also, therefore, where hegemonies of social classes can be built*” (Cox, 1994: 58). E indicando que ya el italiano tenía nociones sobre lo que actualmente se denomina como dependencia, referenciando cómo las grandes potencias tienen la libertad para articular una política exterior que responda a sus intereses domésticos, mientras que los países pequeños tienen menor autonomía (Cox, 1994: 59).

Complementando la reflexión gramsciana, el también italiano Giovanni Arrighi hace un abordaje del concepto de hegemonía desde el estructuralismo en perspectiva de Sistema-mundo. En su visión “la hegemonía se conceptualizará como el poder adicional que obtiene el grupo dominante en virtud de su capacidad de situar todos los problemas que plantean los conflictos existentes en un plano universal” (Arrighi, 1999: 44). Para Wallerstein, esto se refiere a: “situaciones en las que un Estado combina su superioridad económica, política y financiera sobre otros Estados fuertes, y por ende cuenta además con el liderazgo militar y político” (Wallerstein, 2006: 74). Desde esa interpretación, la

hegemonía mundial se piensa como el poder de un Estado para ejercer funciones de liderazgo y gobierno sobre un sistema de Estados soberanos, el cual se concibe como un “poder asociado con la dominación, ampliado por el ejercicio del liderazgo intelectual y moral” (Arrighi, 1999: 43). Para este intelectual, la forma por la cual un Estado puede llegar a situarse en tal estatus, puede ser mediante dos postulados.

“Un Estado puede, por consiguiente, convertirse en una potencia hegemónica mundial porque puede afirmar verosímelmente que constituye la fuerza motriz de una expansión del poder colectivo de los que detentan el poder frente a los sujetos al mismo. O, a la inversa, un Estado puede convertirse en una potencia hegemónica mundial porque puede afirmar de modo verosímil que la expansión de su poder respecto a algunos o incluso todos los demás Estados es de interés general para los sujetos sometidos a la autoridad de todos los restantes Estados” (Arrighi, 1999: 45).

En plano historicista, existen periodos hegemónicos que ostentan las potencias mundiales. Arrighi (1999) postula que en la época del Sistema-mundo capitalista, en el siglo XIX Gran Bretaña comienza una era de hegemonía mundial con su sistema tanto económico como societal. Cox (1994) afina la periodización a un periodo hegemónico de Gran Bretaña entre 1845-1875, postulando que de allí hasta 1945, le sucedió un balance de poder, al que toma relevo EUA hasta 1965 donde inicia la época de declive de su hegemonía. En tanto Perry Anderson (2010) considera que la hegemonía de EUA tres ejes que la hacen única: 1) su formación social capitalista; 2) lograr ser un Estado materialmente rico; y 3) la URSS como antagonista y amenaza (lo último, que habría convencido a sus aliados de someterse a su hegemonía). Pero por lo mismo, hasta 1991 habría habido hegemonía compartida EUA-URSS postula Anderson (230), que se inclina a favor de EUA con el fin de la URSS, por lo que actualmente se viviría el surgimiento de un “concierto de potencias” (EUA, Rusia, China y la UE), donde aunque EUA sigue ostentando una hegemonía militar e ideológica, no tiene aún enemigos, pues se presencia una interdependencia de intereses políticos y económicos comunes, que sustentan el actual estatus quo estratégico que impide grandes conflictos.

Alejándose de lo histórico, para retomar lo conceptual, la hegemonía estatal, que es de las clases privilegiadas para gestionar sus intereses, a su vez está inmersa en una lógica global. Por ello el término hegemonía se proyecta a las relaciones internacionales en medida que un Estado puede ostentar la hegemonía, y puede hacer prevalecer su visión de la realidad y forzar a que otros sigan bajo su conducción sin la necesidad de un control coercitivo, sino a través de mecanismos, marcos regulatorios e instituciones que lleven su

sello y donde se plasman sus intereses, es decir, a través de consensos. Sin embargo, Anderson considera que en el logro de la hegemonía también tiene particular importancia la imitación generalizada de este modelo entre los otros Estados, por aspirar al mismo éxito que posee la potencia hegemónica (Anderson, 2010: 223). Lo cual puede ser matizado, pues no es un país quien ostenta supremacía, son grupos dominantes, que configuran acorde a sus intereses, alianzas con clases de otros países. Es aquí donde la influencia capitalista se amplía hacia las zonas exteriores de su centro, para absorberlas, controlarlas y presionarlas a seguir los designios del hegemón o las fuerzas que ostente mayor poder, pero en complicidad con grupos privilegiados que ven en dicha subordinación, una fuente de privilegios.

En proyección, la potencia que ostente la hegemonía internacional un periodo histórico determinado, le permite difundir su sistema de valores e intereses como “el conjunto de normas, leyes y convenciones que conforman el orden internacional. Orden que es asumido por el conjunto de actores como un bien público global. Mientras existe la hegemonía, el sistema de dominación no precisa recurrir a la coerción. Cuando la hegemonía desaparece, se transforma en dominación” (García, 2009: 658). En dicha dirección, el multilateralismo muchas veces se posiciona como sede virtual del consenso legitimador de los intereses de grandes potencias, esto es fundamento de la hegemonía, porque en el cálculo costo-oportunidad, es más conveniente poseer un orden social estable con subalternos con pequeña capacidad de libertad (o sujeción naturalizada), que tener que preocuparse de conflictos constantes para ejercer la coerción. Sobre aquello, Cox plantea las organizaciones internacionales son instituciones donde se expresa y desarrolla la ideología de la potencia hegemónica.

*“International institutions embody rules which facilitate the expansion of the dominant economic and social forces but which at the same time permit adjustments to be made by subordinated interests with a minimum of pain (...) perform an ideological role as well. They help define policy guidelines for states and to legitimate certain institutions and practices at the national level. They reflect orientations favorable to the dominant social and economic forces (...) Elite talent from peripheral countries is co-opted into international institutions in the manner of transformismo. At best they will help transfer elements of modernization to the peripheries but only as these are consistent with the interests of established local powers” (Cox, 1994: 63).*

### **1.2.3 Amenaza**



Para iniciar este apartado conceptual se hace necesario reordenar lo que se comprende por amenaza para en el contexto de la seguridad internacional. Una amenaza puede definirse como una situación y/o acto intencional<sup>1</sup> -realizable por determinado actor-, potencial o latente, que pone en riesgo el estatus quo de un actor (Griffiths, 2011). Se podría indicar que cuando el actor posee la capacidad para no verse afectado por dicho riesgo, la situación y/o acto, deja realmente de ser una amenaza para él (aunque podría serlo para otros). Respecto del Sistema-mundo, se utiliza la catalogación de “amenaza convencional” para las guerras interestatales, pues se las aprecia como el gran acto que compromete la supervivencia de los Estados y sus sociedades. Y a ello habría que sumar en la actualidad, la amenaza nuclear, con capacidad de destrucción masiva total.

Los efectos de la globalización han re-visibilizado otro tipo de amenazas para los Estados, denominadas “amenazas no-convencionales”, referido a amenazas de conflictos no interestatales. En la categoría entran amenazas intraestatales que expanden su repercusión a otros Estados, como amenazas con radio de acción y/o influencia o rutas de conexión entre más de un país, convirtiéndose en “amenazas transnacionales”, al no ser de una territorialidad definida dentro de un solo Estado. Así mismo, se utiliza la definición de “amenazas intermísticas”, que define características tanto de afectar la situación interna de una nación, como un impacto internacional, por no regirse por fronteras establecidas, haciendo eco en la agenda global. Sobre ello, la definición de “amenazas difusas” también es coherente, pues al sindicarse como tal, se refiere a la complejidad de su naturaleza cambiante (incluso híbrida), que muchas veces no se dimensiona con certeza en su capacidad de fuerza, objetivos reales, en estrategias que utilice, ni siquiera en si poseen territorialidad o no, pues la clandestinidad es su mayor característica. Estas amenazas transnacionales, intermísticas y/o difusas, pueden ser aglutinadas en la amenaza no-convencional; y en ellas se hayan narcotráfico, terrorismo y violencia política, crimen organizado, tráfico de armas y personas, entre otros.

---

<sup>1</sup> Según esta definición, a la cual circunscribe esta investigación, otro tipo de situaciones como por ejemplo, catástrofes naturales o carestía energética, son prioritariamente referidas a cuestiones de desarrollo u otras esferas, antes que a seguridad. Ello no quiere decir que amenazas a la seguridad como el narcotráfico o el terrorismo, no tengan vinculación importante con el desarrollo, pues la relación Seguridad y Desarrollo es muy estrecha. Pero no se pueden amalgamar a tal punto ambos, que su separación sea difusa, porque la ampliación total de su vínculo terminaría por generar problemas de agenda, planificación, responsabilidades e incluso, llevar a la inacción, vulgarización, descontrol, o al proceso de securitización del desarrollo. Es por ello que la intencionalidad y capacidad de violencia de los actos, debiesen ser consideradas como requisitos para catalogar como tal a una amenaza, postulo.

### 1.2.4 Seguridad Internacional

Para ahondar en las definiciones de seguridad, Hernán Villagrán expone tres: 1) como condición en la cual la soberanía e integridad territorial de un país está garantizada; 2) como la ausencia de fuentes de amenaza reales; 3) como percepción subjetiva y socialmente construida que evoluciona y depende de la perspectiva de la entidad (individuo, Estado o agentes de tipo institucional internacional o transnacional) de estar segura o provista de seguridad (2005: 49). La tercera definición aporta algo importante: que la seguridad es una construcción subjetiva según quien la vivencie, de allí que la percepción del hegemón respecto de la seguridad sea clave, pues es su visión la que termina por imperar en el escenario global, sea por su influencia o porque los órganos internacionales, contribuyen a que se expanda su visión de seguridad.

En complementación, Miguel Ángel Barrios señala que la seguridad no existe por equilibrio natural, y que la seguridad “genera cooperación o competencia al mismo tiempo entre los Estados (...) En un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas para obtener valores, y en un sentido subjetivo, mide la ausencia de temor que tales valores sean atacados” (2009: 325). Si las amenazas internas o externas atentan contra la gobernabilidad, es un tema de seguridad. Plantea la securitización como un gran dilema para la seguridad. “*A securitização permite que sejam empregadas em relação às ameaças medidas excepcionais ou ações emergenciais, legitimando intervenções militares, o uso da força e atividades que em outros contextos seriam ilegais*” (Kalil Mathias, 2016: 106). Complementando Barrios (2009), en que la securitización siempre implica una decisión política, antes que asuntos objetivos y técnicos y, por ello, deben formar parte de la práctica de la política democrática.

En este punto, cabe hacer una diferenciación entre dos términos que suelen ser confundidos conceptualmente e incluso homologados: seguridad y defensa. Mientras que la seguridad es entendida como una condición y pensada de manera amplia y multidimensional (mayormente en el último tiempo), la defensa debe ser concebida como una parte dentro de la seguridad, que hace referencia a una acción derivada de la seguridad que tiene como actor protagónico (pero no único) a las Fuerzas Armadas, apuntando a la organización del poder armado y no armado del Estado, para su utilización en caso de amenaza potencial o real (Bartolomé, 2009), aspecto con frecuencia vinculado a conflictos interestatales y amenazas convencionales.

Retomando el tema, re-pensar la seguridad es a su vez, un tema de poder y también político-ideológico. “Los medios a que se hace referencia para superar las vulnerabilidades que generan riesgos, son precisamente los medios de poder. A mayor poder mayor soberanía” (Moncayo, 2012: 173). Aquel último punto es un tópico que la globalización puso en jaque, en especial para países periféricos, pues se produce el acrecentamiento de amenazas no-convencionales que no existían anteriormente en tal grado. Su naturaleza cambiante y dinámica obliga a re-pensar conceptos estratégicos de seguridad constantemente. Estas amenazas requieren de la coordinación en los análisis y políticas de los países para enfrentarlas. Esto hace recaer en un tema muy importante para los temas de seguridad, lo referente a cómo consolidarla, si de modo autónomo por Estado-nación, por medio de la cooperación con alianzas regionales, o bien bajo el alero del unilateralismo del hegemon.

En éste tiempo, frente al contexto y alcance de las amenazas intermísticas, y la consiguiente vulnerabilidad de la unidad estatal, es poco útil un accionar autárquico, más eficiente se observa una cooperación regional, sin embargo la factibilidad de un régimen de seguridad cooperativa es funcional a la existencia de prioridades comunes concordantes con la lógica del Sistema-mundo. En este sentido, no siempre la cercanía geográfica posibilita la seguridad regional, es más, a ratos parece menos probable en medida de los intereses y visiones disímiles de cada vecino, y donde un Estado responsabiliza a otro de la persistencia de estas amenazas, en acusaciones cruzadas.

Las disyuntivas se plantean también en torno a qué estrategia de seguridad cada país debe adoptar, donde se plantean diversas posturas. Según Barrios (2009) son: 1) defensa colectiva, definida como tratado entre Estados, por el cual garantizan asistencia mutua en caso de ataque a alguno; 2) seguridad colectiva, compromiso entre Estados para enfrentar una amenaza a la seguridad común o individual, donde se renuncia al uso de la fuerza, y se ayuda a cualquier miembro afectado por el uso de la fuerza de otro Estado; 3) seguridad defensiva, donde los Estados adoptan una postura militar y un nivel de fuerzas que le aseguren una defensa efectiva, a la vez que no se constituyan amenazas para otros Estados; y 4) la seguridad cooperativa, enfoque multidimensional de la seguridad, que enfatiza más que en disuasión, en confianzas mutuas, coordinación e intercambio de informaciones militares, actividades de no-proliferación, diálogo multilateral, misiones de paz, y aspira a encontrar visiones y criterios compartidos entre sus participantes para su operacionalización, complemento de la diplomacia preventiva.

Ahondando en la seguridad cooperativa, concepto al cual esta investigación otorga un énfasis importante, llega a América Latina desde la Comisión especial sobre seguridad hemisférica de la OEA de 1993, de la que destacan tres elementos a juicio de Rojas (2014: 231): 1) necesidad de valores e intereses compartidos en la región; 2) diseñar mecanismos de prevención y reacción frente a posibles desavenencias; 3) institucionalizar las medidas de acción colectiva para neutralizar riesgos. Pero al tener de eje la búsqueda de mecanismos para reducir las posibilidades y alcances de agresiones, a partir de la asociación preventiva, sigue sosteniendo una lógica Estado-céntrica de la seguridad, abocándola a conflictos interestatales. “Las nuevas amenazas a la seguridad -que son la preocupación central de la mayoría de los Estados latinoamericanos en la actualidad-, como el crimen organizado o el narcotráfico, no son concebidas dentro de este esquema. Tampoco lo son temas globales de seguridad como las pandemias, la crisis alimentaria, la energética o el cambio climático” (Rojas, 2014: 232). Esto indica la necesidad de una reformulación de la seguridad cooperativa hacia términos de amenazas no-convencionales, difusas e intermísticas. Pero ello deriva al problema de consensos para definir las prioridades en seguridad.

Víctor Guzmán plantea que se vive una crisis de identidad que complejiza la funcionalidad del sistema de seguridad. Indica que las amenazas no-convencionales, dada su estructura transnacional, y que utilizan la violencia fuera de la lógica clásica del conflicto, incrementan los procesos de securitización que derivan en una incertidumbre estratégica, y plantea que “la constante transformación del paradigma de seguridad (...) es una amenaza en sí, puesto que dificulta las instancias de cooperación, coordinación e integración que actualmente se persiguen” (Guzmán, 2013: 51).

En este sentido, resurge nuevamente el dilema de la securitización: “*Porém, em termos operacionais, do de-senho e aplicação de políticas públicas, pode não ser, pois pode levar, como vem fazendo, à confusão entre defesa, que deveria ser uma atividade militar externa, e de segurança, nem sempre resposta militar*” (Kalil Mathias, 2016: 114). De allí que la constitución de prioridades y enfoques de seguridad, puede ser en sí mismo un tema de inestabilidad. Más aún en consideración de la asimetría a la hora de estas definiciones y lo difuso de los “enemigos” o amenazas, pues la imposición de una visión hegemónica que sea poco fiel a la realidad del resto de países, puede no sólo no ser la solución, sino que ser el motor de nuevos problemas, y desencadenante de acciones como intervencionismo contrarias a los designios soberanos de los países.

Enfocándose desde el estructuralismo y el autonomismo que guían la investigación, el primer postulado se relaciona con la Escuela de Seguridad del Tercer Mundo, que hace un matiz entre la situación de seguridad para periferias, semiperiferias y centro del Sistema-mundo. “Al ser de naturaleza distinta o diferente, cada área geográfica, debiera presentar características geoestratégicas y geopolíticas disímiles que permitirían la configuración de escenarios de seguridad internacionales, regionales, subregionales y estatales afectados por diverso grado e intensidad en su condición de seguridad” (Griffiths, 2011: 52).

Esta escuela surgida a fines de la Guerra Fría, buscó responder a los desafíos de la seguridad para áreas geográficas (geopolíticas en estricto rigor) que adoptaban teorías externas para dar una respuesta a sus problemas. C. Thomas (1987) planteaba que las periferias además del factor militar tradicional como amenaza, su debilidad relativa se producía por vulnerabilidad, una falta de autonomía, y de espacio de maniobra que dichos Estados poseen en aspectos económicos, culturales y militares. Además de Thomas, el teórico Mohammed Ayoob (2005) planteaba que “mientras que para los Estados en desarrollo las preocupaciones de seguridad son, internas, derivadas de su propia fragilidad, para países más desarrollados estas inquietudes son externas y más relacionadas con el logro de sus intereses nacionales, para maximizar su posicionamiento a nivel global” (Griffiths, 2011: 122).

Ayoob vincula la seguridad con los procesos de consolidación estatal en la periferia, aunque su visión Estado-céntrica desvía la atención de un tema importante, como es que en los países en desarrollo, pueden incluso el Estado y sus élites políticas, vincularse a factores de inseguridad (como nexos con narcotráfico o golpes de Estado); tampoco aborda lo transnacional de ciertas amenazas, que pueden vulnerar a países desarrollados. El estructuralismo comparte la visión de que para las periferias, los problemas de seguridad son primero internos sobre gobernabilidad e institucionalidad.

“El paradigma sistema mundo comparte con el realismo la relevancia del poder militar. Mientras que, para la primera teoría el poder militar se relaciona con la capacidad de lograr dicho estatus hegemónico y con la relación que existiría entre la adquisición de recursos claves o estratégicos, para el interés nacional, en donde el uso de la fuerza le daría el respaldo necesario; en la segunda, la noción de poder nacional se construye básicamente en torno a los factores materiales, en donde el poder militar es el elemento relevante” (Griffiths, 2011: 53).

En tanto, el autonomismo se condice con la Escuela de Seguridad del Tercer Mundo en el sentido del factor seguridad como propulsor de mayor margen de maniobra para esos países. Se puede vincular que el tópico seguridad y defensa es un sustento importante (no el único) para dar viabilidad nacional a las naciones periféricas que aspiren a la autonomía en su política exterior. La visión de la integración regional como un eje que fortalece objetivos autonómicos, es coherente con la idea de formas de seguridad regional cooperativas como una comunidad de seguridad, pero sin que implique reducción de las capacidades estatales. Aspecto que debe entenderse desde dos visiones: la macro, relacionada con la autonomía de una región frente a intereses del centro; y la interméstica, relacionada con cómo las amenazas difusas impactan en la gobernanza de dicha región, restringiendo sus mecanismos para la consecución de objetivos o intereses. El enfoque a la gobernanza cobra un protagónico papel, porque son estas amenazas no-estatales las que impactan mayormente en la percepción de la seguridad, y que socaban la soberanía nacional, la proyección y seguridad internacional en las zonas afectadas. La acción mancomunada de estas temáticas requiere a la vez que de coordinación entre los países, también de percepciones compartidas de la seguridad.

Un tema que se deja poco claro, y que esta investigación pretende analizar, es qué sucede con los planteamientos de seguridad en las periferias y semiperiferias más allá de lo interno. Ya que desde el autonomismo, se queda en deuda sobre la situación de regiones o países que están en transición periférica a ser semiperiférica, o aquellos semiperiféricos que aspiran a consolidarse de potencias regionales de aspiración global; que a la vez que tienen amenazas internas importantes, están en busca de proyectar su poder a escala regional, al punto de posicionarse como propuestas de contra-hegemonía frente al hegemon, en busca de reconfigurar los lazos asimétricos y de dependencia estructural. A lo que hay que sumar la visión de amenazas difusas e intermésticas, que impactan con más fuerza en las regiones menos consolidadas institucionalmente.

Junto a ello, no se pueden dejar de lado las hipótesis de conflicto interestatal, que en las periferias suele ser de mayor frecuencia por temas limítrofes, e incluso, las hipótesis de conflicto en caso de una invasión de un actor externo desde el centro -por el motivo que fuere. Si bien esto pueden parecer ideas imperialistas del siglo XIX, en el actual contexto donde se vaticina una escasez de recursos por la escala e intensidad de la explotación de los mismos por el patrón económico, no puede descartarse que en el futuro, este tipo de conflictos resurjan en ciertas zonas del planeta.

### 1.2.5 Comunidad de Seguridad Regional Autónoma

Un modelo es un esquema teórico que representa una realidad o proceso complejo, que sirve para facilitar su comprensión. Cuando se referencia a un modelo de seguridad, este es definible como una “construcción teórica que explica un proceso de estabilidad y de relaciones pacíficas entre los Estados en determinada zona del mundo. Además, puede ser una propuesta analítica para establecer zonas de paz a partir de políticas de seguridad” (Barrios, 2009: 339). Complementando su definición, se está en presencia de un esquema teórico que busca estructurar un planteamiento sistémico, explicativo y proyectivo, de la situación de seguridad de ciertos actores, para responder a situaciones presentes y emergentes, como amenazas y/o riesgos<sup>2</sup>, y poder proponer la aplicación de determinado tipo de acciones, tanto propositivas como reactivas, para hacer frente a tal hecho para concretar el objetivo de consolidar una estabilidad pacífica.

El marco de la integración entre países como fenómeno de la segunda mitad del siglo XX, trajo consigo propuestas de construir estos modelos compartidos de seguridad para superar lógicas de equilibrio de poder por conflictos o el armamentismo. Surgieron planteamientos teóricos que destacan aspectos fundamentales para el éxito del modelo, y que como variables a todos comunes, tiene a la necesidad de sentar una base mínima de valores compartidos entre los miembros –aunque la intención de construir un modelo de esta índole tiende a terminar siendo más discursiva que fáctica. Un intento de complementar visiones de seguridad y defensa nacional hacia una de alcance mayor, es una comunidad de seguridad, y es aquel que esta investigación busca profundizar.

Para incursionar en el debate teórico respecto de las comunidades de seguridad, es necesario tener ciertas nociones respecto de qué tipo de relacionamiento en seguridad se aspira a tener, para luego perfilarla. En la época post-II Guerra Mundial, en el marco de la seguridad internacional que proponía Naciones Unidas, comienzan a surgir los primeros planteamientos estratégicos de seguridad más allá de la dimensión estatal. Karl Deutsch, acuñó el concepto de comunidades de seguridad, el cual definía como: “*is one in which there is real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their dispute in some other way*” (1957: 124). Indicando que esta forma de integración puede ser vía fusión a una única y nueva unidad política: “*amalgamation*”, o bien manteniendo las independencias respectivas: “*pluralistic*”.

---

<sup>2</sup> Riesgo, a diferencia de amenaza, no tiene carácter intencional, aunque pueda afectar a la seguridad.

Para Deutsch, la integración se concretaría cuando el grupo adquiriría un sentido de comunidad sustentado en instituciones o prácticas formalizadas, capaces de asegurar cambios pacíficos entre miembros a largo plazo. Señalando tres elementos esenciales para una comunidad de seguridad: 1) interdependencia mutua mediante relaciones intrarregionales; 2) un alto nivel de identidad y valores comunes; y 3) una fuerte red de instituciones comunes y estándares que regulan las relaciones y contribuyen a una resolución pacífica de conflictos (1957). En este sentido, Adler y Barnett (1998) señalan que aunque el foco de análisis en el tema de seguridad es el poder de los Estados, no se debe desconocer que la presencia de fuerzas transnacionales puede influir en que estos actores adopten estrategias para conformar o no, una comunidad de seguridad.

Para Adler y Barnett (1998), las comunidades de seguridad no sólo deben ser una renuncia al uso de la fuerza, sino que la construcción de hábitos para resolver toda discrepancia por métodos pacíficos. Identificando los autores, tres fases del desarrollo de las comunidades: Fase Naciente, los gobiernos empiezan a coordinar relaciones con el objetivo de incrementar niveles de confianza y seguridad, para reducir sus costos de transacción asociados, y promover futuros intercambios más estrechos, para el beneficio mutuo producto de una coordinación en temas de seguridad, pero sin la idea de crear en sí, una comunidad de seguridad. Esta fase se favorece de la posible cercanía política, cultural, social e/o ideológica entre los Estados interesados, pero incluso la existencia de un Estado hegemónico, capaz de proyectar su visión hacia el resto de los países, ofrece posibilidades sobre el avance y provisión de un liderazgo respecto de aspectos centrales, lo que puede facilitar la creación y estabilidad, en esta fase naciente.

La Fase Ascendente, donde la densificación de las interacciones da pie a la creación de órganos e instituciones que formalizan la cooperación, como gran resultado del incremento en las confianzas mutuas. Ello reflejaría intereses compartidos e incluso una identidad colectiva. Manifestación de estas confianzas, sería compartir información de inteligencia militar o la transparentación de gastos de defensa. La violencia y el conflicto se erradican del imaginario político, y los organismos de monitoreo y control pasan a cumplir funciones cooperativas. Y finalmente la Fase Madura, sería aquella donde los actores involucrados ya comparten una identidad colectiva, consolidando la noción de comunidad de seguridad, a través de una significación compartida de los tópicos de la seguridad y sus amenazas, así como una forma de institucionalidad que exprese la voluntad mancomunada, como la supranacionalidad. En esta fase, la construcción



identitaria suele ser reflejo de la construcción de una alteridad que hace las veces de amenaza y que impulsa la mayor cohesión interna de la comunidad.

Comprendiendo que una comunidad de seguridad requiere concertación de valores e intereses, creación de institucionalidad y objetivo de construir una identidad común, ello hace que una comunidad global sea compleja. Por ello, se piensa como una comunidad regional (geopolítica, no sólo geográfica). Frecuentemente el escollo, es la preeminencia de la visión en los Estados, de una visión realista que la asociación con otros es una amenaza que pone en riesgo al interés nacional, ergo una compenetración con otras unidades estatales suele verse con desconfianza. Ello, de parte de los Estados más fuertes, quienes ven con recelo el menguar sus capacidades frente a posibles futuros adversarios. En tanto, los Estados más pequeños, por sus capacidades menores, pueden ver con más frecuencia, en la integración una solución a sus necesidades.

Aquí se postula analizar entorno a la idea de comunidad de seguridad, pero existen otros modelos, como el complejo de seguridad, que se debe mencionar, para comprender el motivo de la elección. Barry Buzan define el concepto como: “un grupo de Estados que no pueden resolver sus problemas de seguridad independientemente, sino que necesariamente se tiene que procurar una solución de manera general” (Buzan, 1992: 168). Se funda en una interdependencia, regida desde la dinámica de conflicto, percepción mutua de amenaza, hasta complejos donde no existe la expectativa del uso de la fuerza. “Cuando las relaciones de amistad son tan cercanas que el subsistema ha dejado de ser un grupo anárquico, para actuar como un todo coordinado, el complejo de seguridad ha dejado de existir y da paso a la integración” (Sisco & Chacón, 2004: 135).

E indican Sisco & Chacón, que cuando el radio de dominio de un Estado es tan amplio que aniquila o restringe el normal desenvolvimiento de la dinámica de la seguridad regional entre ciertos Estados ya no se puede hablar de complejo, sino que de sobrecubierta. Siendo componentes claves para identificar un complejo: 1) disposición entre unidades y diferenciación entre ellas; 2) patrones de amistad y enemistad; 3) distribución del poder (2004: 135). En consideración que esta investigación se funda desde una postura de integración, y percibe que en la actualidad la región es una zona de paz (donde las principales amenazas no son el conflicto interestatal), es que la dinámica del complejo de seguridad no calza con la realidad propia de un subcontinente que está creando un orden basado en la voluntad de compartir intereses y valores.

En la actualidad, América del Sur (también el mundo en general) viven una incertidumbre política que trae como consecuencia una incertidumbre estratégica que guarda relación con Estados debilitados y la inexistencia de un enemigo identificado, a partir del cual poder definir la propia identidad y adoptar la posición que más conviene para los intereses (Tello, et. Al, 2007: 99). Esto complejiza aún más la construcción de una comunidad de seguridad, pues al no existir alteridad establecida, las necesidades de cohesión se difuminan. Sin embargo, desde 1991 se han ido alejando progresivamente las nociones de conflicto directo y de amenazas mutuas (a pesar de aun haber bastantes diferencias territorial-limítrofes), por lo mismo la idea de complejo de seguridad no es funcional para la América del Sur del siglo XXI, que más cercanía tiene a la intención de crear comunidad, como lo ratifican órganos como el CDS, CEED, CSSC, CSPMD, reflejo de una región que aspira a aunar esfuerzos en pos del interés colectivo.

La intención de América del Sur de ser una comunidad de seguridad la confirma Celso Amorim en su rol de político: “estoy convencido de que América del Sur está en camino a ser una comunidad de seguridad, en el sentido que el politólogo Karl Deutsch dio a este término: una comunidad de Estados soberanos entre los cuales la guerra es inconcebible como método de solución de controversias” (2012: 503). Indicando que el valor de la integración está en contribuir a la consecución de la paz y la seguridad (en el capítulo dos se desarrollara este proceso). Y destacando al CEED por su función en “la reflexión autónoma y la producción de conocimiento dirigido a las realidades y a los desafíos de seguridad y defensa de América del Sur” (Amorim, 2012: 504).

Desde estructuralismo-autonomismo no se han desarrollado posturas detalladas sobre comunidades de seguridad regional, aunque ello no implica desconocimiento de lo fundamental que es el sector referente a cuestiones de seguridad y defensa. La visión de las posturas de Deutsch, y Adler & Barnett, si bien no adscriben a ninguna de estas dos teorías, son extrapolables hacia ellas, ya que desde la visión de los Estados periféricos y semiperiféricos, y la premisa autonomista que la integración regional es piedra fundante de procesos autonómicos respecto de centros de poder que crean dependencias, una comunidad de seguridad sería una necesidad primordial para aportar al camino de la autonomía y reestructuración de la posición de aquellos países en el orden mundial. “[A] cooperação, facilitada por mecanismos regionais de diálogo e ajuste de agendas, como são exemplos os arranjos de integração regional, são os melhores meios para se atingir tanto a segurança quanto o desenvolvimento” (Kalil Mathias, 2016: 114).

Una comunidad de seguridad regional aporta viabilidad intrarregional en América del Sur, no obstante el contexto hemisférico está marcado por una visión de la seguridad continental que persiste desde la institucionalidad OEA, y un hegemón, que a pesar que ha entregado mayor grado de permisividad, sigue influenciando la región, por ello la relevancia del carácter autonomista que dicha comunidad debiese tener. Tal noción del autonomismo es un factor que esta investigación aporta a la comunidad de seguridad regional como concepto, como algo propiamente latinoamericano, pues autores que desarrollan la idea de comunidad, omiten referencias a ello.

Otro factor que la comunidad de seguridad como concepto carece, es el énfasis en las amenazas no-convencionales, en adecuarse a un contexto de incertidumbre estratégica, que impide la construcción fácil de una identidad en relación a una alteridad oponible. Este tipo de amenazas no afectan del mismo modo todos los Estados, por lo que se complejiza la configuración de una identidad e intereses comunes. También el no reconocimiento de ciertas amenazas como difusas y transnacionales, hace que algunos Estados rechacen colectivizar los esfuerzos para atacarlas; o bien que entre Estados se acusen mutuamente de propiciar estas amenazas, o de ser laxos a la hora de enfrentarlas, lo que generaría la expansión de las mismas hacia el resto de países.

Desde otra perspectiva, Flandes, Nolte & Wehner (2011), postulan que el CDS-UNASUR es un importante esfuerzo para la coordinación de las agendas nacionales de seguridad y defensa. La actividad del CDS en diversas crisis, fueron acciones que dieron al organismo un carácter ya no de naciente, sino ascendente, buscando equilibrar hemisféricamente la influencia de la OEA, construyendo una discursiva de legitimidad, y buscando en crear un “nosotros”. No obstante, los autores develan que el CDS está lejos de ser internalizado por los países miembros, pues los intereses nacionales e incluso las divergencias ideológicas tienen mayor peso estructural en la región, por lo que una comunidad de seguridad con una agenda común es el gran desafío. Mismo factor sobre los ejes de una identidad de defensa, que rescatan dos autores brasileños:

*“A construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional não se aprofunda, de modo que os interesses de cada país não revelam valores e crenças suficientemente compartilhados, criando dificuldades para que as ações nesta área confluem para posturas e práticas comuns –a marca de um processo identitário robusto - objetivo intersubjetivo da criação do Conselho Sul-Americano de Defesa quando aponta para a construção de uma identidade regional” (Alves & Peres, 2016: 241).*

Sobre el mismo tema, Javiera Bayer (2013) postula que la visualización sobre el CDS es disímil entre sus pares, generando una brecha interior que se cristaliza a la hora de intentar converger definiciones comunes. Pero destaca que el CDS es de naturaleza política supeditando a los militares al control civil y que el abordaje a temas estratégicos como los recursos naturales, demuestra la intencionalidad del Consejo para adaptarse al actual escenario internacional. Sin embargo, un tema donde se discrepa con la autora, es que le atribuye al CDS objetivos de enfrentar las amenazas “nuevas” como narcotráfico y crimen organizado, y que toca temas como gobernabilidad o estabilidad democrática; sin embargo el propio estatuto del Consejo repele de tales funciones, siendo tal premisa, posible de objetar en su contenido, pues esas amenazas no están abarcada en el CDS.

Un aspecto que recurrentemente se avizora es la fragilidad de ciertos Estados dentro de la región, que complica la forma en que una comunidad de seguridad regional autónoma puede constituirse. América del Sur actualmente, más que verse azotada por amenazas clásicas, lo es por no-convencionales. Ello devela la necesidad que los esfuerzos por una cooperación sean mancomunados, pues que uno o varios Estados sean frágiles demuestra que la cooperación es un camino que ciertos países requieren para mejorar sus niveles de gobernanza y no caer en la dependencia estratégica de seguridad de una potencia, lo cual a su vez, sienta el pie para que dentro de dicha región, haya una presencia hegemónica externa que amenace intereses de los países que aspiran una autonomización dentro del Sistema-mundo. Es así como una amenaza no-convencional, puede iniciar una vorágine de problematización de la agenda de seguridad si no se la trata bien, y donde cobra importancia analizar los factores alrededor de la CSRA.

Así mismo, otra falencia detectada, “el hiato entre las declaraciones políticas y las acciones de cooperación en Defensa es agravado por el hecho de que no han sido elaboradas y asimiladas nuevas doctrinas para la cooperación suramericana. En líneas generales, los relieves estratégicos aún reflejan anacrónicamente las expectativas anteriores al fin de la Guerra Fría” (Saint-Pierre & Palacios Jr, 2014: 35). Razón por la cual Fuccille sentencia que: “la cooperación en seguridad y defensa, aunque laudable, se va a revelar como un ‘gigante con pies de barro’, si no se hace acompañar de una nueva cultura estratégica y de la respectiva profundización y creación de nuevas institucionalidades en los ámbitos económico, social, cultural, entre otros” (2016: 200). No obstante la declarativa de trabas para el proceso de conformación de una comunidad de seguridad regional autónoma, ello será ahondado desde su creación en el capítulo III.

### **1.3 Categorías de Análisis**

#### **1.3.1 Relación Política Interna – Política Exterior**

Duroselle indica que “no existe ningún acto de política extranjera que no tenga un aspecto de política interna” (2000: 53), ejemplificando con cómo una guerra afecta a los ciudadanos o cómo una alianza internacional enfrenta facciones políticas internas, precisando que estas decisiones pueden producir efectos externos con costos internos, o ser tomadas con cálculo mixto para producir efecto al exterior e interior. La política exterior es una proyección de la política interna de un país, son dos caras de una misma moneda, antes que polos diferentes. La política interna y la política exterior están en interrelación, y abundan los mecanismos de articulación entre ambas, en un proceso sistémico donde la política exterior de un Estado viene condicionada inexorablemente por la situación interna y por la política que hacia el interior de ese Estado desarrolle el gobierno; lo que Puig (1986) indica como el factor de las élites y grupos de presión. Al mismo tiempo, la política doméstica va a estar influida y orientada por las acciones llevadas a cabo hacia el exterior y las repercusiones que ellas traigan.

En tal vertiente, la consolidación de un proceso de integración pasa principalmente por las voluntades políticas entre los actores que emprendan dicha construcción, de allí que estos mismos, deban estructurar una coherencia entre su política exterior y las acciones internas, para entregarle a los esfuerzos en el plano internacional, un correlato que los sustenten y acoten a la propia realidad de cada país, es decir, que sean asimiladas por sus propias sociedades, que son el basamento principal para una integración exitosa. En contraposición, una política interna débil o convulsionada puede terminar por socavar más temprano que tarde, los esfuerzos que se emprendan desde una política exterior. Y en caso que política exterior e interior carezcan de vínculos entre sí, que no sean sintónicas, esto también es relevante para un análisis sobre relaciones internacionales.

La utilización de este binomio interrelacionado como categoría de análisis, responde a que en los países de América del Sur existen múltiples trabas para la integración, al punto de requerirse en ciertas naciones hasta cambios constitucionales para mejorar este proceso, así mismo, mientras en algunos casos la política exterior tiene un fuerte impacto en la toma de decisiones interna, en otros es un mero aspecto discursivo que sin acote en la realidad, como evidencian sus propios documentos.

#### **1.3.2 Contraposición Discursos – Acciones para la Integración**

Esta categoría de análisis que está directamente relacionada con la anterior. Se proyecta en que es desde el discurso donde la política de los gobiernos y Estados se legitima o pretende legitimación, por medio de la explicación de acciones tomadas o manifestación de tomar acciones futuras, siendo desde las doctrinas que encuentran el respaldo ideológico para dar un sentido a las planificaciones estratégicas llevadas a cabo<sup>3</sup>, en tanto la acción puede ser la concreción o no, de lo expuesto, así como puede o no, tener una coherencia respecto de los objetivos de una integración regional.

Los discursos son los que entregan la vigencia y énfasis en las agendas, aspecto fundamental para entender una línea de praxis política y los objetivos a los que aspira un proceso de integración y los intereses de los Estados. Aunque en ciertas ocasiones el discurso termina directamente disociándose de la acción política, quedando como letra o palabra vacía de contenido. La razón de ello puede ser como estrategia precavida de ciertos países que intentan no conflictuar con el resto de los actores, pero que ocultan verdaderos objetivos e intereses nacionales no sincrónicos con las ideas de la integración regional. Pero puede significar que hay falencias, y que el contexto trunca los esfuerzos que se intentan concretar y que fueron explicitados por medio del discurso.

De allí la importancia de la existencia de una categoría que contraponga lo que se visibiliza como discurso –en consideración de su relación dialéctica y del contexto socio-histórico que lo condiciona (Narvaja, 2012)-, y lo que se concreta como acciones –que son finalmente el factor tangible y el que debiese ser el producto último de todo lo que se teorizó y enunció doctrinaria y discursivamente-, pues la brecha que pueda existir entre uno y el otro es esencial para dimensionar los verdaderos ritmos que la integración regional en América del Sur y cuál es la realidad de su proyección y consolidación.

Cabe indicar que esta investigación comprende el discurso como la aplicación concreta del sistema lingüístico y modelo de comunicación, por lo que dentro de esta categoría, se incluyen las declaraciones orales, pero también los escritos que realicen, y la documentación oficial que generen como fuentes a estudiar.

### **1.3.3 Dependencia – Autonomía**

---

<sup>3</sup> Son las doctrinas las que entregan la conexión entre el tiempo presente, la mediana y larga duración de los procesos y acciones emprendidas; así mismo, son el lente o prisma mediante el cual los gobiernos y/o gobernantes ven y piensan la integración. Este factor, junto con la cultura política de cada nación, son los que van articulando la visión que cada país tenga sobre la integración regional. Es lo que explica por qué países de una misma región toman caminos diametralmente distintos en éste marco.

Esta categoría es una propuesta de esta investigación, que postula la existencia de un binomio dependencia-autonomía que se articula como un *continuum* gradual, desde el cual es posible analizar la situación de los países periféricos y semiperiféricos, partiendo la premisa de que el estatus quo de las naciones, no es ni permanente ni estático. Esta categoría se sustenta en la visión de Juan Carlos Puig respecto que ampliar el margen de maniobra de un Estado, implica la reducción del disfrute del oponente (1986: 51), por lo que la autonomización sería un proceso explicable bajo parámetro del suma cero; de allí que a mayor autonomía, menor dependencia, y viceversa, lo cual daría coherencia a la idea de un *continuum* gradual de dependencia-autonomía.

La definición del concepto de autonomía ya fue realizada en una sección previa del presente capítulo, por lo que reiterarla no es necesario, resulta más provechosa la definición sobre dependencia, abordada desde la teoría de la dependencia de H. Muñoz:

“No es la relación en que una economía nacional está sometida a una economía externa, sino más bien una relación básica que configura y condiciona las estructuras internas de regiones dominadas o dependientes. La dependencia implica una situación económica, social y política en que la estructura de una sociedad está condicionada por las necesidades, acciones, e intereses de otras naciones dominantes” (Muñoz, 1978: 110).

El planteamiento proveniente de la postura de Cardoso & Faletto (1977), indica una situación de subordinación de las formas sociales domésticas de los Estados, a la forma en cómo se integran en la economía capitalista y la división internacional del trabajo. Pudiendo la situación de dependencia ser para las periferias y semiperiferias, mientras que para las primeras, determinando una situación de subdesarrollo, para las segundas, teniendo la opción de crecer bajo la lógica del desarrollo dependiente asociado. Aunque ambas, bajo el postulado de este escrito, tienen posibilidad a mediano o largo plazo, de autonomizarse, en consideración de la movilidad del sistema.

Pero cabe hacer la especificación de otro tipo de dependencia a la estructural, que es la estratégica: “el grado en que un país capitalista avanzado depende de fuentes externas para el abastecimiento de minerales estratégicos baratos que le son esenciales para su economía y defensa nacional (...) dependen de sociedades subdesarrolladas para el abastecimiento de la obra de mana barata y mercados que aquellos necesitan” (Muñoz, 1978: 127).

## **CAPÍTULO II: LA FALTA DE PROFUNDIDAD EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

La hipótesis presentada en este trabajo, postula que uno de los tres factores que impide la consolidación de una comunidad de seguridad regional autónoma, es una integración de baja profundidad. La explicación a tal característica del proceso -indica este escrito- es que, durante el periodo tendiente a la integración, aún persiste la desconfianza entre países por la instrumentalización del integracionismo únicamente para los fines propios, provocando lógicas tendientes al equilibrio de poder<sup>4</sup>, antes que la de optimización de esfuerzos colectivos en pos de una autonomización del poder regional en el Sistema-mundo. Esto produce que la integración como acto político, no sea ahondada bajo una estructura institucional supranacional, para evitar una pérdida soberanía y de margen de maniobra de los países en relación a sus vecinos; en especial, respecto de las otras naciones con aspiraciones a liderazgo regional o a potencias emergentes.

Más allá de la vertiente realista del sistema de alianzas como estrategia de equilibrio de poder, se ha dado paso a una visión de que la integración regional puede ser concebida como forma para evitar que un Estado acumule poder autónomamente y establezca un nuevo tipo de relacionamiento hacia el resto de los países. También la integración puede ser la plataforma de ciertos países que se preparan para un salto global, y que consideran pueden establecer su hegemonía en torno a dicho eje. Incluso se puede apreciar cómo una región puede contar con varios organismos, que terminan articulándose como alianzas, o como reflejo que tal espacio geopolítico adolece de

---

<sup>4</sup> Una política de equilibrio se funda en evitar que un solo Estado sea capaz de acumular una fuerza tal, que le permita superponerse sobre aliados y/o rivales, de allí que otros Estados tomen posiciones antagónicas para equilibrar fuerzas. Para Morgenthau, equilibrio: "significa estabilidad dentro de un sistema compuesto por cierto número de fuerzas autónomas. Si el equilibrio es perturbado ya sea por una fuerza exterior o por el cambio en alguno de los elementos que componen el sistema, éste experimenta la tendencia a restablecer el viejo equilibrio o a establecer uno nuevo" (1986: 210). Las estrategias para conseguir dicho equilibrio de poder son, un por lado, las carreras armamentistas, y por otro, los sistemas de alianzas.

Enmarcado en su visión realista del poder, apreciaba como un tema central a considerar, a la posibilidad o no de adquisición o construcción de poder de la política exterior, donde las alianzas cobraban valor no sólo como un método de converger para mantener un equilibrio de poder frente a otros, sino que como política de conveniencia (no de principios), sin exponer la autonomía de los objetivos propios debiéndose buscar una mutua conveniencia y beneficios. Dependiendo la operancia de una alianza, de la comunidad fundamental de intereses, la capacidad de ponerlos en acción y de su continuidad, para concretar los objetivos, evitando los costos externos (reacciones de otras naciones) e internos (problemas dentro de la alianza) (Morgenthau, 1961: 253).



mínimos comunes que orienten una visión compartida, y que se acerca más, a una soterrada disputa de tendencias e/o ideologías detrás de las políticas exteriores.

## **2.1 Aproximación a los Procesos de Integración Regional en los siglos XX y XXI**

Los ideales integracionistas en América Latina, se remontan a tiempos independentistas, y aunque ellos no fructificaron, la idea de unidad latinoamericana “se fue incorporando como un elemento originario de la propia identidad regional” (Sanahuja, 2011: 116). Pero una aproximación al siglo XX en los esfuerzos en esta materia, parece indicar que los mismos, han estado bastantes lejos de las consignas enarboladas durante el periodo de la emancipación. Claro ejemplo fue el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, firmado por Argentina, Brasil y Chile (conocido como Pacto ABC) que se rigió bajo una lógica de equilibrio de poder. Ninguno de los tres países contaba con la fuerza para valerse por sí mismo sin importarle su situación y sus relaciones con los otros países.

Por ello, la lectura de las intenciones de acercar posiciones entre los tres países, tiene una doble lectura. La brasileño-chilena que optaba por la alianza para frenar la ofensiva política exterior argentina de influencias, y acercamientos con Perú (país con el cual ni Brasil, ni Chile estaban en buen paso por anexiones territoriales), aislando así a Perú, a la vez que, considerando la recíproca amistad, en una alianza con Argentina, siempre estarían en ventaja, aun cuando se limitaran poderíos navales. Por otro lado, la visión de Argentina que considerando la vecindad con ambos, la consabida amistad entre ellos y la imposibilidad de triunfar en un hipotético conflicto a dos frentes, más estratégico era tener de acerca a estos dos actores, y así controlar el armamentismo naval de ambos (Aranda & Pavez, 2016).

Otro episodio histórico tendiente a la integración regional fue el intento de la década de 1950 por revivir el Pacto ABC, por parte del presidente argentino Juan Domingo Perón. Dicho mandatario aspiraba a consolidar una tercera vía de poderío regional autónomo en el marco de Guerra Fría, como se expone en su discurso de 1953:

*La República Argentina sola, no tiene unidad económica; Brasil solo, no tiene tampoco unidad económica; Chile solo tampoco tiene unidad económica, pero estos tres países unidos conforman quizá en el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa inmensa disponibilidad [de*

*materias primas] constituye su reserva (...) realizada esta unión, caerán en su órbita los demás países sudamericanos<sup>5</sup>.*

En apreciación de Figari: "se buscó terminar con el aislamiento regional para iniciar una política junto a la región para crear un núcleo de poder que permitiera negociar con más fuerza en la esfera mundial" (1997: 51), frente a lo que él avizoraba, serían futuras guerras económicas por materias primas, de los países centrales contra los países periféricos, y donde la unión sería clave. Sin embargo, este esfuerzo naufragaría como el primero, ya que no contó con el real apoyo ni de Chile, ni Brasil, al momento de sentar la base de tal integración. Ello se devela en las palabras del canciller chileno del presidente Carlos Ibáñez del Campo, Arturo Olavarría frente a su Congreso: *No estamos sumándonos, ni mucho menos propiciando una tercera posición en el campo internacional. Tenemos el sentido de las proporciones, pero, igualmente, el de las responsabilidades. Estamos junto a las democracias [occidental al alero de EUA]*<sup>6</sup>.

Tácito ejemplo de un integracionismo que no se apreciaba igual por cada parte, es cómo en la negociación chileno-argentina de 1953, del boceto de Acta de Perón que constaba de 68 puntos, donde se concertaban temas económicos, políticos, culturales y militares (Godoy, 2006: 46), sólo se terminó con 12 puntos, todos de ámbito económico. El proyecto peronista necesitaba de Chile y Brasil, pero le dieron la espalda, y su esperanza integracionista con el objetivo de buscar equilibrio de poder continental para hacer frente a amenazas externas, se difuminó junto a su líder (Aranda & Pavez, 2016).

Luego, desde el ámbito político-académico, la CEPAL proyectó ideas de una integración postulando el Mercado Común Latinoamericano, que tenía como su objetivo la superación del subdesarrollo regional. En 1959, su fundador Raúl Prebisch, refutaba que esto fuera inspirado en el neofuncionalismo europeo de Ernst Haas:

*No se trata como en Europa de pretender al cabo de 10 ó 15 años eliminar todos los derechos de aduana (...) Ni nuestra realidad ni nuestra experiencia en la política económica nos podría llevar a una conclusión semejante a la que audazmente se alcanzó recientemente en Europa. Lo que se trata fundamentalmente es de lograr que la producción de todos o la mayor parte de los bienes de capital, de bienes intermedios, de automotores, etc., pueda realizarse progresivamente en el ámbito de un mercado común,*

---

<sup>5</sup> Perón, Juan. (1953). "Discurso de Juan Perón en la Escuela Nacional de Guerra. 11 de noviembre de 1953". En: Godoy, Pedro (2006). *Perón en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones NuestrAmérica. Pp. 91.

<sup>6</sup> Olavarría, Arturo. (1962). *Chile entre los Alessandri. Memorias políticas. Tomo II*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento. Pp. 166.

*a fin de que pueda distribuirse, por la iniciativa privada, entre los distintos países de la América Latina*<sup>7</sup>.

La creación en 1960 de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC) fue la concreción de la iniciativa. La planificación de Raúl Prebisch, de gradualmente (entre 12 a 15 años) crear la zona preferencial donde se ha de mantener o reajustar según fuere necesario, la tarifa hacia el mundo exterior, y se ha de disminuir progresivamente y eliminar según los casos, las tantas arancelarias entre los países contratantes, no tuvo una recepción inicial por las élites con la convicción que requería tamaño esfuerzo mancomunado. La razón fue el temor a que las ideas del Grupo de Trabajo de la CEPAL sobre un régimen de apoyo a los países menos desarrollados, pudiese derivar en que dadas las facilidades que el mercado común supondría, empresas importantes en lugar de invertir capital en la producción industrial de los países industrialmente avanzados, concentraran sus esfuerzos en un país pequeño, produciendo un efecto inverso al despegue, en países como Brasil, Argentina o México.

Sin embargo, su escaso éxito tuvo relación con cómo los beneficios entre los socios no eran ecuanímenes, perjudicando justamente a los más pequeños. “Los socios más industrializados y con un mercado interno mayor sacaban más provecho en detrimento del resto, especialmente respecto de aquellos que tenían industria incipiente (...) la ALALC reproducía a nivel regional la relación dominación-dependencia que caracterizaba las relaciones Norte-Sur y que el pensamiento cepalino pretendía superar” (Falomir, 2011: 41). Ello obligó en 1980 a reemplazar dicha organización por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), dejando como resultado, una panorámica de cómo los intereses de cada país, frente a la integración, tenían el recelo que terminase por desbalancear la situación de poder regional.

Es desde esta plataforma de la ALADI, que nace en 1991 un organismo regional muy importante para la integración: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>8</sup>. El Tratado de Asunción<sup>9</sup>, su documento fundante, en su primer artículo indica que su esencia va en cuatro ejes 1) libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; 2) establecer un arancel externo y una política comercial común; 3) coordinar políticas

---

<sup>7</sup> Prebisch, Raúl. (1959). “El Mercado Común Latinoamericano”. En: *Magazine Banco de México*. Pp. 509-514. Pp. 510.

<sup>8</sup> Actualmente integrado por: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>9</sup> Mercado Común del Sur. (1991). *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*.

macroeconómicas y sectoriales; y 4) armonizar legislaciones internas para fortalecer el proceso de integración. Sin embargo, a 25 años de su creación, no logra consolidarse en su función económica de origen, aunque se ha ampliado a otras áreas como democracia.

Ha tenido relativo éxito, al punto de ampliar su número de miembros con la inclusión de Venezuela y Bolivia, no obstante, el comercio intrarregional ha vivenciado declives: el 2001 era de 19,1%, en tanto para el 2010 bajó hasta 15,8%, y en 2013 llegó sólo a 13,98% (SELA, 2014). Pero en lo concerniente al integracionismo, la toma de decisiones mercosuriana se determina por el intergubernamentalismo, como se aprecia en el Protocolo de Ouro Preto de 1994 en su artículo 37 que reza: *Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte*<sup>10</sup>. Ello es lo que Malamud (2010) postula como noción de diplomacia presidencial. Su planteamiento es reafirmado a partir del estudio de tres casos: en 1995, cuando Brasil amenazó con la reducción de importaciones automovilísticas de Argentina y que terminó gracias a la negociación presidencia de Menem y Cardoso (2010: 121); la del régimen especial del azúcar del 2000, cuando Brasil presionaba para la pronta inclusión del azúcar en el área de libre comercio a la vez que subsidiaba a productores locales, generando molestia argentina, y que terminó por el diálogo entre De la Rúa y Cardoso (2010: 128); y la crisis del MERCOSUR de 1999 producida por los efectos de la devaluación del real, y que terminó otra vez por esta diplomacia paralela a la institucionalidad del MERCOSUR. Su cariz intergubernamental hace que MERCOSUR tenga una “institucionalidad afuncional”: existe un órgano de solución de controversias en el organismo, pero que sólo ha recibido en su historia, doce casos; también la creación del Parlasur (2005) choca paradójicamente con su incapacidad para legislar. Y aunque existen restacables iniciativas para el desarrollo como el FOCEM, éstas no son prioridad de la agenda y su presupuesto hace poco para solucionar los problemas (Berrettoni & Lucangeli, 2012).

Anterior al MERCOSUR la CAN (Comunidad Andina de Naciones), organismo discursivamente adherido a postulados cepalinos, como devela el Acuerdo de Cartagena de 1969 en su artículo primero: *El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y*

---

<sup>10</sup> Mercado Común del Sur. (1994). *Protocolo de Ouro Preto*.

*la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano*<sup>11</sup>.

Pero el proceso que incluye arancel externo común, armonización gradual de políticas económicas y sociales, e intensificación del proceso de industrialización, ha sido el que más crisis ha vivido. Siendo el único organismo al que miembros han renunciado formalmente: Chile en 1976 (volviendo sólo como miembro asociado en 2006) y Venezuela en 2006 (un fundador), dejando una Comunidad con proyectos políticos y de desarrollo muy heterogéneos, y no se aprecian voluntades para volver a aunar criterios. Su origen, si bien es integral, quizás demasiado ambicioso, y frente a sus vaivenes en 2005 optó por la salida más ambiciosa aun cuando no lograba sus objetivos: aspirar a ser un mercado común, tales fines se avizoran lejanos por ahora. Mientras el comercio intrarregional en el periodo 1990-1994 fue de un 6,1%, entre 2005-2010 fue de 3,9% (Aponte & Castro, 2014: 23). Dichas cifras demuestran cómo, las constantes reformas que han impulsado, no tienen repercusiones esperadas para la consolidación.

Así mismo, el vasto entramado institucional de la CAN, que posee un Parlamento Andino (1979) y un Tribunal de Justicia, es trabado por la lógica intergubernamental que rige la relación intra-bloque. El Parlamento no tiene facultad de legislar, y el Tribunal se ha demostrado poco autónomo. Ejemplo de ello es cómo la propuesta de Ecuador en 2014, sobre que se resuelvan los problemas de sus miembros mediante el diálogo político tuvo apoyo total, que se concretó en la decisión de conformar un Comité que revise el sistema de solución de controversias para ver cómo privilegiar mecanismos de carácter diplomático por encima de decisiones jurídicas de Tribunal. Tácito reflejo de cómo la lógica supranacional se diluye.

Mientras por otra parte, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)<sup>12</sup>, creado en 2006, cuyo antecedente es la Declaración Conjunta Venezuela-Cuba de 2004, es una *plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación*<sup>13</sup> como se define a sí misma. Esta iniciativa ideada por Hugo Chávez y Fidel Castro, es de carácter multi-

---

<sup>11</sup> Comunidad Andina de Naciones. (1969). *Acuerdo de Cartagena*.

<sup>12</sup> Actualmente integrado por: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Granada.

<sup>13</sup> Alianza Bolivariana. (2006). *Qué es el ALBA-TCP*.

dimensional, pues abarca temáticas desde comercio y economía, hasta cultura y energía, pasando por comunicaciones y propiedad intelectual. Factor que se devela en su propio número de Consejos (Político; Social; de la Mujer; Económico; Movimientos Sociales).

El ALBA-TCP renovó la concepción de un proceso de integración integral en América Latina algo que se había dejado en el pasado al alero de la lógica economicista. Pero a la par de instar una lógica multifactorial, ALBA tiene un cariz ideológico origen de la mezcla entre ideales de Bolívar y un socialismo renovado. Como se aprecia en las palabras del propio Chávez: *Sólo unidos juntaremos fuerzas y más fuerza para lograr el equilibrio del mundo. Así, tal cual lo llamaba Simón Bolívar, el equilibrio del universo, y de ahí el ALBA, la Alianza Bolivariana, es el mismo proyecto, claro que, actualizado doscientos años después, que desde estas tierras lanzaron Simón Bolívar, Antonio José Sucre, ¡la unidad en una gran nación!*<sup>14</sup>. Mientras sobre su otra arista: *El ALBA es pues un espacio en revolución y es pues un espacio de liberación, es un espacio de construcción del socialismo del siglo XXI*<sup>15</sup>. Ello hace del organismo, una expresión de “regionalismo utópico”, que como requisito implícito para la membresía, tenía a la identidad ideológica que los gobiernos profesaran (Diamint, 2013). No obstante, este carácter socialista y anti-EUA despertaba rechazo del resto de gobiernos que no compartían esta visión. Ello impide que ALBA se configure como el legítimo organismo de integración de América Latina.

Pero el intergubernamentalismo es una de las principales características de ALBA, tomando decisiones por un sistema de cumbres presidenciales (que ha pasado de una frecuencia de cuatro anuales en 2008, a una en 2015 y ninguna en 2016), y aunque se muestre prolífico en Consejos y Comités, ha ralentizado sus iniciativas en medida que su país líder, Venezuela, se ha sumido en crisis por tres años. Ello demuestra que ALBA es manifestación a nivel regional, de las transformaciones y ritmos que Chávez impulsó en Venezuela. Y el mecanismo para darle bríos, fue a través de su diplomacia petrolera, materializada en Petrocaribe, también ha dejado en evidencia que con la baja del precio del crudo, ha decaído la enérgica diplomacia petrolera, y sus aliados se han nuevamente acercado al radio de influencia de EUA, como las islas del Caribe.

---

<sup>14</sup> Chávez, Hugo. (2011). “Discurso en la Comisión de Integración Conjunta Bolivia-Venezuela”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Biblós. Pp. 222.

<sup>15</sup> Chávez, Hugo. (2009). *Discurso de arribo a la Cumbre de Cochabamba*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iCckPKJizV0>

Finalmente, el más novel organismo de América Latina, es la Alianza del Pacífico<sup>16</sup>, con un perfil economicista de manifiesta orientación neoliberal. No tiene aranceles comunes externos, ni aspira tenerlos. Según su Declaración de Lima de 2011, aspira a establecer una alianza que: *aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo, y competitividad de nuestras economías. A tal efecto, expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas*<sup>17</sup>. Además de poner énfasis, no sólo al relacionamiento entre sus miembros, sino también en el comercio con la región Asia Pacífico. Y como ya parece constante en la región, su lógica de funcionamiento es a través de cumbres presidenciales.

Su escaso tiempo de vida, no permite definir su éxito o fracaso, por lo que mejor es enfocarse en sus áreas innovadoras. En primer término, su orientación neoliberal ubica en el polo ideológico opuesto del ALBA. En segundo lugar, es el primer organismo al que Chile se suma en calidad de miembro pleno, ello responde a la ductilidad que la Alianza muestra, que además del énfasis comercial con Asia Pacífico, favorece vínculos público-privados, vitales para países como Chile, Perú o Colombia, con un empresariado fuerte, y que no se visibilizan en otros organismos de este modo.

En un ámbito geopolítico, la Alianza del Pacífico no es solo un nuevo organismo de integración regional; la inclusión de México es la ruptura de la idea de América del Sur que impulsó Brasil, buscando un contrapeso a la visión atlántica del regionalismo (Oyarzún & Rojas, 2013: 25) que en MERCOSUR hace las veces de círculo concéntrico de la influencia política brasileña. Aunque Brasil mismo ha declarado que no considera a la Alianza un desafío, y que tampoco está interesado en un acercamiento con la misma (Actis, 2014: 73). La Alianza es reflejo de un fenómeno que parecía soterrado, mientras por una década se estudió el “fracaso neoliberal” en la región, ese modelo económico-político nunca se ausentó de Chile, y en Colombia y Perú se ha ido asentando con éxito.

## **2.2 La Proyección de los Países Clave de la Región**

### **2.2.1 Brasil como Aspirante a Hegemón Regional y Jugador Global**

---

<sup>16</sup> Creada en 2011. Actualmente integrada por: Chile, Colombia, México y Perú.

<sup>17</sup> Alianza del Pacífico. (2011). *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*.

Dados sus atributos demográficos, territoriales, económicos, políticos y militares<sup>18</sup>, Brasil es el único país de América del Sur que puede considerarse una semiperiferia con aspiraciones a potencia regional, y jugador global en el Sistema-mundo (Gratius, 2008; Bernal, 2010; Nolte, 2006; Maihold, 2014; Fuccille, 2016; Morales, et. Al, 2013). El resto de países de la región difícilmente tienen los recursos para rivalizarle, y se los puede definir mejor como países periféricos en transición a semiperiferias y/o potencias regionales secundarias, como el caso de Argentina, Chile y/o Venezuela.

Sin embargo, es la capitalización de dichos atributos, lo que Brasil ha requerido en su historia, para convertirse en actor protagónico del escenario internacional. Desde antes del Pacto ABC, Brasil ya buscaba erigirse de interlocutor de América del Sur con EUA para cobrar importancia continental, como se aprecia en que a seis días de recibir al presidente argentino Roca en 1989, Itamaraty mandó una comitiva a EUA para disipar sus desconfianzas (Ferrari, 1981). No pretendió antagonizar con el hegemón, sino hacer de su relación, una herramienta de poder para el país. Dicha visión, en la globalización e interdependencia, se tradujo en la adopción de medidas neoliberales, y articulación de un regionalismo abierto expresado en MERCOSUR (Bernal, 2010: 149). No obstante, la reconfiguración de intereses mundiales que el 11-S implicó, y el ascenso al poder, en 2003, del *Partido dos Trabalhadores* (PT), marcó cambios importantes con el pasado, pero sin romper la continuidad de su política exterior, como se plasmó en la elección de Celso Amorim (diplomático de carrera) como canciller (Alves & Peres, 2016: 232).

En vista de ello, la nueva postura estaría sustentada desde la Escuela de Brasilia, comunidad epistémica cercana a Itamaraty que impulsó la re-conceptualización de relaciones internacionales con perspectiva adecuada a la inserción global del país. Desde dicho contexto, con Lula se ideó y articuló lo que llamaron “Estado Logístico”:

*“A ideologia subyacente ao paradigma logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo como o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado” (Cervo, 2008:85). “O comportamento*

---

<sup>18</sup> El dilema es que Brasil no consigue ser líder de la región, aun teniendo 207 millones de habitantes, un vasto territorio de más de 8.5 millones de km<sup>2</sup>, el quinto mayor PIB del mundo con US\$ 2.056 billones, y el 13vo mayor gasto en defensa del mundo con US\$ 29.300 millones, recursos energéticos y naturales en abundancia, una estructura económica diversificada y con fuerte capacidad industrial, entre otras varias características, que lo hacen un país que puede equipararse e incluso superar, las cifras conjuntas de los otros once países de América del Sur, quienes tienen un PIB conjunto de US\$ 2.119 billones. [Cifras 2017]. [Cabe indicar que el *impeachment* a Dilma fue posterior al cierre temporal de este escrito].



*do Estado logístico descola, se da teoria realista das relações internacionais. Supõe concluída a fase desenvolvimentista, centrada no interno, e projeta a internacionalização econômica. Põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais naturais, mas intangíveis, como ciência, tecnologia e capacidade empresarial”* (Cervo, 2008:87).

Sus características claves son: 1) captación de inversión extranjera directa; 2) conformación de grupos económico-financiero nacionales; 3) internacionalización de empresas privadas nacionales; 4) exportación de capitales; 5) sólida infraestructura; y 6) amplia red de tratados (Bernal, 2010: 150). Es decir, un Estado fuerte que apoye y fomente los intereses de su sociedad. Ejemplo de ello, cómo Petrobras, Bunge, Gerdau, AmBev, Techint, Banco Itaú, entre otras empresas, han multiplicado su presencia en América Latina en la última década, tanto comercialmente, como en inversión directa.

El sendero que Brasil determinó para el éxito de su recomposición a nivel exterior, desde el Estado Logístico, fue a través de una diversificación de relaciones para ampliar el margen de maniobra: *“uma política de busca de autonomia através da aproximação com a região e da cooperação com outros países emergentes e da pro-posição de maior multilateralismo internacional (...) [E] as relações entre Brasil e Estados Unidos foram conduzidas mais por uma orientação de simpatia mútua que por divergencias e a previsão de antagonismo recíproco”* (Alves & Peres, 2016: 233). Esto explica por qué Brasil aun cuando se opone a los designios de EUA, no conflictúan, así como tampoco reniega interés por estrechar vínculos con actores como la UE, pues antes que confrontación, Brasil obró desde la promoción de negociaciones y consenso.

Brasil cuestionó la jerarquía actual, pero no al sistema como tal. En tal situación, se ubica la diversificación de relaciones que ha emprendido. A nivel global a través de instancias como BRICS, IBSA o el G-20, espacios político-económicos tendientes al multilateralismo del sistema. Pero manifestación de que no pretende transformaciones estructurales, es su petición de reformas al CSNU, que lo une al G-4 (con India, Japón y Alemania). Esta se idea para incluir al país en dicho Consejo, pero sin postular que la participación en él sea por cupos regionales, en vez de mantener países permanentes.

Respecto del ascenso de Brasil como actor global, ya en 2005, Lula da Silva esbozaba su percepción respecto del Sistema-mundo y su política exterior, que mezclan el autoconocimiento de capacidades, con no dejar a otros países las decisiones:

*Nossa diplomacia é experiente, bem preparada e suficientemente lúcida para não ser nem tímida nem temerária. Minha experiência pessoal, como líder operário, ensinou-me que em qualquer negociação a credibilidade é um fator fundamental. E para ter credibilidade é preciso conhecer as forças de que dispomos. Não fugimos a nossas responsabilidades, por timidez ou por temor aos mais poderosos. Nosso desafio é o de tentar entender, e de afirmar, como o Brasil pode colaborar para a construção de uma nova relação de forças internacional<sup>19</sup>.*

En ello se aprecia la vía intermedia, entre el no antagonizar con las potencias globales, y el cooperar con los poderes emergentes hacia el multilateralismo.

Siguiendo dicha línea, el cambio de status quo que Brasil ha tomado como objetivo para su política exterior para consolidarse como jugador global ha significado lo que Bernal denomina “multilateralismo de perspectiva realista” (2010: 166), el cual consistiría en una política que mezcla el rol activo en lo multilateral -como instrumento para moderar el poder de EUA y visibilizar potencias emergentes-, con la promoción de intereses nacionales con una visión realista. Dos estrategias que aunque pueden parecer contradictorias, no han perjudicado a Brasil, al contrario. Este pragmatismo realista le permitió, proyectarse desde la OMC, a la vez que ejercía liderazgo en el Foro Social Mundial, una apuesta contestataria del orden económico. Lógica sólo congeniable desde el paradigma de Estado Logístico que se rige por la estrategia de diversificación para su proyección internacional; ello queda marcado en la frase de Lula da Silva: *o que importa é buscar espaço neste mundo globalizado, por meio de uma ação política que preserve a soberania nacional, garanta a soberania popular e contribua para o aprofundamento da solidariedade internacional*<sup>20</sup>. Cooperación y realismo en una frase.

No obstante, un constante obstáculo con que Brasil ha tenido que lidiar, es la no aceptación como hegemón regional de los países de América del Sur. Kalil Mathias lo denomina actitud esquizofrénica: *“por um lado, os países da região querem e clamam pela liderança brasileira; por outro, quando o Brasil assume a dianteira, é acusado de imperialista”* (2016: 114). Flandes & Wojczewski indican que: *“in such a relationship, legitimacy and moral obligation are the drivers that motivate the follower to follow”* (2011: 5). Postulando que frente a un aspirante a líder, las potencias secundarias pueden

---

<sup>19</sup> Da Silva, Luiz Inacio. (2008). “Discurso na Abertura do Colóquio Brasil: Ator Global”. En: Ministério das Relações Exteriores. *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Pp. 42.

<sup>20</sup> Da Silva, Luiz Inacio. (2008). *Ibid.* Pp. 43.

optar por balancear, ser arrastrados, o bloquear sus iniciativas, pero sin tener capacidad de proponer una alternativa clara. Sobre eso es esencial la voluntad de Brasil de pagar o no los costos de ser líder, que según Flandes & Wojczewski (2011) este país optó por la estrategia de hegemonía cooperativa desde un ensamble institucional, pero sin enfocarse en cómo otros países, Argentina, Chile o Venezuela, pueden trabar sus intenciones, que mientras el primero no posee proyección para erigir una alternativa, Chile o Venezuela sí lo intentan (cada cual bajo su marco político-ideológico, totalmente opuestos entre sí).

Celso Amorim, iniciando el segundo mandato de Lula, en su puesto de canciller, declaraba en una entrevista respecto del liderazgo regional brasileño:

*El liderazgo no se postula. Emerge en forma natural colocando los intereses globales del mundo o la región en un plano tan importante como el del interés nacional. En los acuerdos comerciales vemos a Sudamérica como un conjunto (...) Eso, en la práctica, puede ser calificado como liderazgo: hacer más por los otros que son menos desarrollados. Pero no estamos disputando liderazgo con nadie (...) Tener liderazgo no quiere decir avanzar sobre la soberanía de otros países<sup>21</sup>.*

De hecho, cuando se le consulta sobre la nacionalización de hidrocarburos que Evo emprendió en Bolivia y que afectó capitales brasileños, y si se pudo haber sido más duros con ese país increpa: *¿Cuál sería la alternativa? ¿Llevar tropas a la frontera? No se puede pensar en una política externa en lo abstracto; hay que pensar una línea de acción con alternativas posibles. ¿Es posible hacer volver atrás a Bolivia en su proceso de nacionalización? No. Entonces, adoptamos la postura de respeto y diálogo<sup>22</sup>.* Como puede apreciarse, una hegemonía coercitiva no estaba en los planes brasileños, en razón de sus capacidades y su voluntad de un liderazgo consensual, como se ve en su palabra.

Brasil adoptó una estrategia de círculos concéntricos de su influencia, poniendo en primer plano al MERCOSUR y su relación con Argentina, para avanzar hacia la “construcción de América del Sur”, asumiendo el rol que le cabía en la conformación de su espacio de influencia (Gratius, 2008). Vínculo argentino-brasileño, ya esbozado por Methol, Jaguaribe y Puig como eje para el proceso de integración. Y trasladado al plano

---

<sup>21</sup> Amorim, Celso. (2006). “Brasil no practicará la diplomacia de cañones”. En: *Revista América Economía*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-las-relaciones-exteriores-entrevistas/7898-entrevista-concedida-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-a-revista-america-economia-vesao-em-espanhol-santiago-chile-11-12-2006>

<sup>22</sup> Amorim, Celso. (2006). Ibid.

político por Celso Amorim, quien declaraba: “reconocer que la política de cooperación entre Brasil y Argentina, en las estratégicas áreas energética y nuclear, a partir de mediados de los años 80, dio gran impulso a la integración regional” (2012: 502).

Como indica Serbin (2008), el proyecto político de Brasil planificó dar el salto al protagonismo internacional, desde una base regional sólida que le permitiera erigirse de referente, por lo cual la integración regional le serviría para mostrar estabilidad en torno a su liderazgo. Pero en el escenario para esta suramericanización de su política, “Lula encontró una gran dispersión de modelos de regionalismo y estrategias de inserción económica en el continente, la que enfrentó impulsando una propuesta pragmática y flexible” (Bernal, 2010: 159). Cabe reflexionar sobre cómo podría ser la integración un mecanismo que favorezca la autonomía como elemento, si la integración impulsa poner al interés regional sobre los nacionales<sup>23</sup>. Ello se responde desde la estructura que toma: pragmático-flexible. Esos círculos concéntricos son regidos por intergubernamentalismo antes que por institucionalismo supranacional. Esto es consecuencia de los objetivos de Brasil, y que hacen de la integración una asociación práctica, un “institucionalismo pragmático”. La integración es pensada desde Itamaraty, como autonomía frente a amenazas extrarregionales, y eje de influencia de sus intereses sin socavar su soberanía.

Remarcando que el tipo de regionalismo para Brasil es por control del Ejecutivo, para así no perder la manija de la dirección que la integración tome. Una de las razones, es la gestión económica del Estado Logístico. Importantes actores en Brasil, como la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP) no potencian la idea de la integración económica estricta, pues ven que ello constriñe oportunidades y beneficios

---

<sup>23</sup> Sobre autonomía e integración, cabe entonces hacer la reflexión sobre una autonomía respecto de quién. La integración regional puede favorecer la autonomía de América del Sur en relación a potencias extrarregionales que aspiren ejercer su influencia en esta zona. Así mismo, puede implicar autonomía del líder regional o hegemón (según sea el caso) frente a los líderes o hegemones, ya que haría de esta integración, su marco de apoyo para proyectarse internacionalmente. Sin embargo, esto mismo puede generar una relación inversa, si se piensa cómo los términos que superponga un líder dentro de un marco integracionista, pueden condicionar las aspiraciones de alguna potencia secundaria, o bien incluso ser desfavorables para países pequeños sin capacidad de hacer escuchar voz. Pero desde otra visión, una estructura de integración rígida o proteccionista, puede atar las aspiraciones internacionales de un país que busque comercial abiertamente con el mundo, como puede ser el caso de los grupos de presión interna brasileña que ven en el MERCOSUR un obstáculo más que un maximizador de poder. Lo contrario de lo que pasó con Argentina y su relación con el mismo organismo, ya que la competitividad de sus productos se veía favorecida por las barreras a los mismos productos provenientes de otros países. Como puede observarse, la proyección de la autonomía, a partir de la integración regional, debe ser interpretada a la luz de quien lo esté expresando y en relación a quién es su interlocutor, teniendo una visión diferente dependiendo de cada caso.

que el libre mercado podría significar, criticando incluso a MERCOSUR como limitante para sus capacidades de diversificación. *“Um Mercosul mais institucionalizado parece não atender aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos”* (Vigevani & Ramanzini, 2014: 531).

Por lo mismo, la noción (instrumental) de institucionalismo pragmático de Brasil ha hecho que la integración que el país impulsa desde 2003, le favorezca a sus intereses a nivel internacional. Ejemplo de ello, la Iniciativa IRSA, que enfatiza en la necesidad regional de mejorar la infraestructura y conectividad. Coherente con la ampliación de mercados que Brasil busca, siendo el único país con capacidad para internacionalizar sus empresas a nivel de América del Sur. Pero en ese camino, impedido y afectado en su propio interés nacional, como la mencionada nacionalización de hidrocarburos de Evo, o que Ecuador decidiera acudir a arbitraje al anunciar que dejaría de pagar la deuda de US\$ 243 millones al Bndes de Brasil. Pero sin interpretarlos la diplomacia brasileña, como derrota, sino como símbolo de un liderazgo que no impone sus términos al resto (no hegemonía), y que Brasil no quiere hacer de Petrobras la Standard Oil en los 50, que condicionaba la posición diplomática de Estados Unidos, como indicaba Amorim<sup>24</sup>.

Así mismo, toda la planificación y proyección de política externa, que Lula puso en práctica, y aunque fue heredada a su continuadora Dilma, no siguió como se hubiese esperado. Aunque Rousseff mantuvo la visión y la estrategia de inserción global, el comportamiento de Brasil redujo mucho su proactividad, tomando un carácter reactivo (Gomes, 2014). Dicha actitud, a nivel regional, si bien mantuvo las nociones básicas geopolíticas y de afinidad con los gobiernos progresistas, repercutió en el liderazgo y gestión intrarregional de crisis, hasta cesar del todo con la destitución de la presidenta.

*“No caso da crise política vivida pela Venezuela, houve um consenso em torno de uma frágil iniciativa que não apresentou resultados. A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências sobre a melhor forma de governo (...) A falta de interesse da presidência da república em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança. E as iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula, e em outros comitês da organização ficaram em compasso de espera (...) A perspectiva de arcar com custos da*

---

<sup>24</sup> Amorim, Celso. (2006). *Ibíd.*

*cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo” (Gomes, 2014: 10-11).*

Brasil fue menguando su capacidad de articulador y definir agenda en la UNASUR, lo que ha perjudicado al propio organismo, que se vio poco efectivo frente a la tensión colombo-venezolana de 2015, y que tuvo como duro reflejo, al juicio político que alejó del poder a la mismísima Dilma el 2016, frente a lo cual UNASUR quedó totalmente impotente (pero analizarlo escapa del marco temporal de esta investigación).

### **2.2.2 El Posicionamiento de las Potencias Secundarias en la Región**

Si bien Brasil se aleja de una posición hegemónica apostado al liderazgo, ningún otro país tiene en la actualidad capacidades para cuestionar o equipararse a ella. De hecho, ya se indicó que Brasil solo, en muchos aspectos, es semejante a la suma de los otros once países juntos. Por lo mismo, si se saca del plano al miembro del BRICS, queda abierta la puerta para la reflexión sobre qué países tienen mejor proyección como potencias secundarias en América del Sur. Es allí donde asoman tres naciones (postula este escrito) como aquellas que, por diferentes factores, pueden estar en condiciones de posicionarse bajo la etiqueta indicada, ellos son: Argentina, Chile y Venezuela.

Históricamente Argentina ha sido el gran rival de Brasil. La relación bilateral de estos dos países ha sido a ratos tensa, a veces más cercana, e incluso antagónica en ciertas ocasiones, pero para intelectuales como Puig, Jaguaribe o Methol es la relación equiparable con la franco-alemana, posicionándosela como el núcleo esencial del éxito de todo proceso de integración regional. Ello lo evidencia la composición MERCOSUR. Por décadas, la competición/complementación argentino-brasileña fue equiparada, pero la crisis argentina de 2001 que derrumbó al país, lo dejó incapacitado para acompañar el ritmo de proyección internacional y regional que tomó Brasil desde 2003. Desde aquel momento, si bien el país ha logrado una fuerte recuperación (no exenta de problemas político-económicos, inflación y corrupción, que no vienen al caso profundizar), la relación que se establece con Brasil, es más bien asimétrica (Schenoni & Actis, 2014).

Claro está, la interpretación de asimetría es matizada por la visión transandina, como lo expresan las palabras de la presidenta Fernández de Kirchner en 2011 en visita oficial de Dilma: *nuestro destino en la Argentina y también el destino de la región, está*

*indisolublemente unido a Brasil*<sup>25</sup>. Pero ejemplos de la ventaja que tomó Brasil respecto de Argentina regionalmente es la prestancia de sus presidentes para convocar a instancias de convergencia regional como en 2000 lo hizo Cardoso, y en 2004 Lula. Y mundialmente, que Brasil en estos quince años integre ya organismos internacionales como BRICS o IBSA, mientras Argentina no. Demuestran cómo Brasil se desligó de la marca que la diplomacia argentina ejercía para que en la arena global, hubiese una concatenación entre los dos países para avanzar en conjunto. Recordando que Brasil como parte del G-4, aspira un puesto permanente en el CSNU. Dentro de este contexto, el ciclo que se cerró en el 2015 con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina, deja doce años de gobiernos “K” que con un Brasil más escapado en materia internacional, intentó aplacar en influencia con una mayor cercanía hacia Venezuela. En dicho sentido han ido acciones como la inclusión en Argentina de TeleSur como canal público (que se acabó con la llegada de Macri al poder), o cómo bogó Argentina por el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Apuntando al bolivarianismo ideado por Hugo Chávez en Venezuela, es una corriente de pensamiento revolucionario que a la vez que rescata la figura histórica del prócer latinoamericano Simón Bolívar, hace una reinterpretación cercana a las ideas marxistas readecuadas a la región, en lo que se denomina “socialismo del siglo XXI”. El fuerte liderazgo que ejerció Chávez desde 1999 hasta su muerte, hizo que Venezuela se visibilizara regionalmente, y asumiera un rol de líder en América Latina de los gobiernos progresistas, como lo dejó en claro la creación del ALBA. Esto, gracias a la bonanza económica derivada de la modernización de PDVSA en extracción del petróleo y los altos precios del barril. Ello fue una arista clave para comprender el proceso de diplomacia política ejercida por Chávez para tener fidelidad de sus aliados geopolíticos, desde Cuba y el Caribe, hasta Ecuador y Bolivia.

En este marco, se posicionó como una potencia secundaria en América del Sur, ha aspirado instalarse como agente (desde su interpretación socialista) complementario de Brasil, como lo develan las palabras de Chávez hacia Dilma en 2011: *Yo creo que nosotros, Brasil-Venezuela, estamos creando, articulando, desarrollando, un nuevo modelo de relacionamiento que no se limita a la competencia, muy propia de los modelos neoliberales; no, nosotros estamos creando un modelo de complementación y de*

---

<sup>25</sup> Fernández, Cristina. (2011). *Declaraciones de la Presidenta de la Nación visita Presidenta Brasil a Argentina*. Disponible en: <http://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/23032-blank-6034992>

*cooperación*<sup>26</sup>. El presidente venezolano claro está, nunca habló de rivalidades, pues su estrategia fue, a la par de la plataforma ALBA, introducir al país a los procesos que ya existían en la región, como develó su ingreso –bajo el férreo apoyo de Argentina– al MERCOSUR, que él interpretó bajo su prisma: *El Mercosur es el camino. Claro que habrá que profundizar. Habrá que recordar que el Mercosur nació en la era neoliberal (...) Pero no más que libre comercio, se trata de comercio justo, porque eso es lo que nosotros reclamamos al mundo desarrollado*<sup>27</sup>. Declaraciones que si se suman a su idea de crear una OTAN del Sur (OTAS) desde este organismo, develan cómo Chávez se dispuso ingresar a la región, pero no adaptarse a sus ritmos, sino modificarlos. Pero ello, antes que por impulsos, fue en razón de un proyecto geopolítico trazado bajo la línea de una Venezuela integrada a la región y al mundo, pero aspirando a una transformación del Sistema-mundo para multilateralizarlo; aunque naturalmente, su vehemente postura socialista generó el rechazo de países más moderados, que renegaron de su liderazgo.

El último país que pareciese asomar como potencia secundaria, es Chile, aunque habría que hacer una precisión. Una particular visión de la integración regional, más cercana al regionalismo abierto que al modelo concéntrico o bolivariano. Su modelo de inserción internacional poligámica de visión neoliberal, se expone en esta sección, por su política aperturista y relativo éxito económico, lo han posicionado progresivamente como un país ejemplo a seguir, como lo han manifestado Perú y Colombia, e incluso a Macri en Argentina, o el interés de Uruguay por la firma de un TLC bilateral. Chile tomó un perfil para los países de la región, como el modelo en cómo se puede lograr una política exterior de corriente economicista, que traiga réditos. En tal marco, el canciller Heraldo Muñoz destaca la labor chilena en integración regional:

*Las dos principales iniciativas de integración regional y contribución regional al diálogo en América Latina han sido concebidas o lideradas por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. En primer lugar, se ha instalado el concepto impulsado por Chile de la convergencia en la diversidad, que propone el acercamiento pragmático entre los principales bloques económicos subregionales y, más concretamente, entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR (...) La segunda gran iniciativa regional, en este caso a*

---

<sup>26</sup> Chávez, Hugo. (2011). “Discurso por la firma de acuerdo de complementariedad y solidaridad entre Brasil y Venezuela”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Biblós. Pp. 212-213.

<sup>27</sup> Chávez, Hugo. (2006). “Discurso firma protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Biblós. Pp. 214.



*través de UNASUR, ha sido la promoción del diálogo político en Venezuela mediante una misión de Cancilleres, iniciativa impulsada por Chile y acordada en nuestro país*<sup>28</sup>.

Puede apreciarse que de un rol más pasivo en décadas pasadas, Chile se propone una participación más constante en la integración regional, sin renunciar a su propia política exterior. Sus contribuciones, aunque sin la visibilidad que las de otros países, han sido sustanciales y concretas, lo que le han vuelto un actor preponderante para los procesos de integración regional. Pero la gran debilidad que tiene Chile que le impide aspirar a más, está en la relación con sus vecinos. En los últimos cinco años, la relación del país con Perú, ha estado marcada por los problemas limítrofes, que llegaron a La Haya. Peor aún es su relación con Bolivia, país que en una arremetida diplomático-comunicacional, intenta aislar a Chile del escenario regional para posicionarlo como un país enemigo de la integración por negarse a darle salida al Pacífico. Intentando, Chile compatibilizar su política suramericana, y alto grado de libertad de acción sin la región.

Como puede apreciarse, Argentina, Chile y Venezuela, países con posible mayor capacidad para asumir un rol de potencias secundarias, tienen características particulares, con fortalezas y debilidades. Pero actualmente, Argentina da un diametral giro en su política exterior desde 2015 con Macri, mientras Maduro vivencia una larga y profunda crisis interna, y Chile ve en Bolivia un actor que opaca su acción regional.

### **2.3 La Estructura de la Unión de Naciones Suramericanas como Organismo Regional**

El origen de UNASUR puede datarse en la Cumbre de Presidentes Suramericanos, que tuvo su primera versión en Brasilia, el año 2000, y de la cual salen los cimientos de la llamada Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA). Mientras la segunda Cumbre, tuvo sede en Guayaquil, Ecuador, el año 2002, la tercera, realizada en 2004 se llevó a cabo Cuzco, Perú. Cumbres en las que se determinó hacer el cambio de enfoque de reuniones al establecer la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Esta transformación fue señal sobre cómo América del Sur estaba modificando su política y pensamiento, pues la primera Cumbre nace desde una convocatoria del presidente brasileño Cardoso, en una época previa a la sacudida que recibió EUA en su hegemonía

---

<sup>28</sup> Muñoz, Heraldo. (2015). *Discurso del Canciller Heraldo Muñoz en clase magistral, en el Salón de Honor de la UC: Los retos de la política exterior*. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/discurso-del-canciller-heraldo-munoz-en-clase-magistral-en-el-salon-de/minrel/2015-06-17/120510.html>

en 2001, por lo que las cumbres no estuvieron ideadas más que como una concertación de intereses, sin aires de cuestionar o crear poder propio o autónomo en la región.

Diferente es lo que ya sucede en el seno de la CSN, pues fue la primera idea que buscaba constituirse como base para la aproximación entre la CAN, el MERCOSUR, y el resto de países como Chile, Guyana o Suriname. Este sello está marcado por el propio cambio en el Ejecutivo brasileño, pues a Cardoso le sucede Lula, que tenía un perfil distintivo de líder con aspiraciones integracionistas y autonomistas. Apuntando a los valores e intereses comunes, se aspiraba a un nuevo nivel de integración regional.

Sin embargo, esta iniciativa tuvo diversos problemas en sus avances. Para A. Simonoff, las trabas que puso N. Kirchner estuvieron dadas en un marco de tensión en las relaciones argentino-brasileñas: “la falta de profundidad en los contenidos de la propuesta y la necesidad de superar primero los problemas institucionales del MERCOSUR” (2009: 78), y a la no consulta previa por parte de Brasil, como rescata de palabras de Bielsa. A ello se le sumaba la postura que tenía el presidente Chávez sobre acentuar la arista bolivariana, sin liderazgo de ningún país; a la vez que desde la otra vereda, Ricardo Lagos pregonaba la unidad latinoamericana como el objetivo de no excluir a los países caribeños. Por lo mismo es que la CSN entre avances y trancos, en su tercera Cumbre en Isla Margarita en 2007, se reformuló el planteamiento que hasta ese entonces incitaba una influencia fuerte de Chávez (como indicaba Kirchner), para dar paso a lo que se conoce como UNASUR, convocando para el año siguiente, a su primera reunión oficial para darle cuerpo a la idea.

Como se indicó recién, los primeros antecedentes de UNASUR, son las Cumbres de Presidentes Sudamericanos y la CSN creada en la III Cumbre en 2004. Ambas iniciativas, reflejo de una intención de América del Sur por aprovechar la permisividad internacional que EUA daba a la región con su cambio de interés geopolítico. Esta intencionalidad también es deudora de la llamada “ola progresista” de gobiernos que asumieron el poder varios países. No obstante, desde esos tiempos hasta la actualidad, no se ha logrado una homogeneidad de estrategias y visiones sobre la integración y modelos de inserción internacional de los países, que según Comini & Frenkel (2014), pueden dividirse en dos: el modelo poligámico y el modelo concéntrico.

Entre los primeros se encontrarían Chile, Colombia, Uruguay y Perú; y entre los segundos: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Son las diferencias de

modelos las que hacen que dentro de UNASUR, existan pugnas sobre cómo encaminar la integración. Haciendo abordaje teórico, por modelo poligámico se comprende el que:

“Se fundamenta en una estrategia de transversalidad que prioriza el mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia no descarta la posibilidad de embarcarse en procesos de integración con otros países, siempre y cuando estos no generen compromisos que impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de alianzas ad hoc” (Comini & Frenkel, 2014: 60).

En tanto, el modelo concéntrico de integración, se sustenta en un esquema Estado-céntrico, basado en una estrategia que prioriza los mercados regionales. Parten de la premisa que ellos, por sí solos, cuentan con márgenes reducidos de negociación con actores extrarregionales. Este modelo se basa en “coaliciones estables”, cuyos miembros comparten la idea común acerca del tipo de estrategia de inserción en el mundo y priorizan la articulación horizontal de políticas –lo que no impide la presencia de liderazgos intrarregionales– (Comini & Frenkel, 2014: 61). Se parte de un posicionamiento de círculos concéntricos que se expresa en una estrategia de escenarios escalonados y sucesivos que se van ampliando en mayores, en medida que se van consolidando los previos. Aunque cabe indicar que el modelo concéntrico, es continuador de la diplomacia brasileña denominada “modelo asociativo” por Itamaraty, y que tiene sus orígenes desde comienzos de los años noventa, y cuyo núcleo era el MERCOSUR, el cual luego podría expandirse al resto de la región.

En tal escenario, la figura de Brasil tuvo gran responsabilidad, porque es su impulso el que incentiva la creación del organismo. Para Celso Amorim, la estrategia internacional de Brasil requiere un entorno geopolítico que sea “*um verdadeiro cinturão de boa vontade, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento (...) desse processo se encontram em fatos como a construção de confiança estratégica entre seus maiores países e o avanço de um ambicioso processo de integração*” (2012: 8). Es decir, la consolidación de lo que Alves & Peres (2016) llama un espacio geopolítico con autonomía, donde Brasil puede ejercer, entre concéntricos y poligámicos, un liderazgo de consensos sin interferencias externas.

La respuesta a aquella ecuación residió en la constitución de un organismo con gran flexibilidad, pues si bien entre líderes como Lula, Chávez, Correa, Kirchner o Evo

existía la certeza de la necesidad de la integración, había que ser capaces de atraer al organismo a los países de inserción poligámica. La flexibilidad de UNASUR se refleja en su propio Tratado Constitutivo<sup>29</sup>. En su artículo 6, que pone al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno como máximo órgano, único con capacidad decisoria, marcando un fuerte perfil intergubernamental (rigiéndose por diplomacia de cumbres). Lo cual es reafirmado desde el artículo 10, que determina las atribuciones del Secretario General, quien, según el inciso A, debe apoyar al Consejo de Jefes de Estado, estando ausente toda mención a capacidades decisorias de parte de quien sea electo para el cargo. El artículo 12 determina que es por norma de consenso toda decisión, y toda resolución debe ser incorporada al ordenamiento jurídico interno de cada país para ser obligatoria, es decir, carece aplicabilidad inmediata, y está supeditada a las fuerzas políticas y tiempos de cada Parlamento, trabando la celeridad de la integración regional. E incluso, en su artículo 13 se determina que un país puede eximirse de la aplicación de cualquier política aprobada, por tiempo indefinido, lo cual es trascendental.

Para Diamint, existe una institucionalidad débil y ninguna voluntad de aspirar a la supranacionalidad, postulando las individualidades amortiguan a UNASUR como entidad (2013: 69), indicando que su radio de acción es marginal y colateral a los intereses de cada país, produciéndose una brecha entre la narrativa integracionista y la compatibilidad que las políticas de los países y el organismo tienen al respecto (2013: 73). Para Comini & Frenkel, UNASUR posee arquitectura endeble, producto de las tensiones divergentes entre modelos. Postulan una división en dos etapas: desde la creación de UNASUR a 2011, y otra de dicha fecha hasta 2014, que se rigen por la pugna entre los modelos. Ello, analizado por cuatro ejes: 1) liderazgos regionales; 2) mínimos comunes denominadores; 3) hiperpresidencialismo; e 4) identidad comunitaria. Según aquel parámetro, mientras en la primera etapa hubo gran dinamismo por estos líderes, en el segundo periodo, la salida del poder de los mismos, menguó las fuerzas del integracionismo. Mientras la heterogeneidad se saldó impulsando los Doce Consejos para que todos tuvieran interés en participar, la falta de mínimos comunes se evidenció en que no se materializó en acciones. Mientras las decisiones a manos de los Ejecutivos sirvieron para consensuar en situaciones de crisis, luego la ausencia de acuerdos derivó en inacción frente a los problemas. Finalmente mientras al inicio se logró una narrativa hacia una

---

<sup>29</sup> Esta y todas las fuentes UNASUR citadas a lo largo de esta investigación, están disponibles en su página oficial: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

identidad comunitaria, luego se quebró en medida que los países poligámicos cobraban más fuerza dentro del organismo, encausando su participación en otros foros.

Ahondando, el trabajo de los Doce Consejos<sup>30</sup>, si bien se estructuró bajo un formato sin jerarquías, en la práctica generó mientras unos Consejos avanzaban otros empantanaran su trabajo. Como puede apreciarse en sus documentos, de los Doce Consejos, cinco de ellos carecen de Plan de Acción o un organigrama mínimo de actividades<sup>31</sup>, otros cuatro poseen un Plan de Acción actualmente caduco<sup>32</sup>, y sólo tres Consejos cuentan con un Plan de Acción vigente, ya sea bianual (C. Electoral) o quinquenal (C. de Salud y C. de Educación). Como se aprecia, cada Consejo se rige por una dinámica sui generis, que da como resultado una jerarquización implícita entre los Consejos con mayor actividad y los con menor. Aunque también resulta problemático que algunos como el CDS, tengan un ritmo de planes anuales, pues es manifestación de cortoplacismo a la hora de la dinámica que la integración toma; opuestamente, solo dos poseen un plan quinquenal. A todo aquello habría que sumar que las resoluciones de cada Consejo son voluntarias para los miembros, por lo que aun con una coordinación de los ritmos de los mismos siguen sin funcionalidad.

También, la multidimensionalidad -necesaria para los procesos de integración regional-, tiene la gran traba de la forma de financiamiento. En el artículo 16 del Tratado Constitutivo se explicita que cuotas equitativas financiarán presupuestos anuales de Secretaría General, pero respecto de la forma en que los proyectos de los Consejos se financian, no existe regulación ni existen recursos fijos, por lo que la definición de quién financia las iniciativas termina haciéndose forma de acumular poder para cada país. La propia sede de UNASUR terminó por ser Quito, porque Ecuador propuso correr con los gastos de su edificación, lo cual es fehaciente ejemplo de cómo el organismo se estructura frecuentemente en torno a la idea de voluntarismo, antes que a la de acción colectiva y coordinada entre las partes.

---

<sup>30</sup> 1) Consejo de Defensa (Suramericano); 2) Consejo de Salud; 3) Consejo Electoral; 4) Consejo Energético; 5) Consejo de Ciencia Tecnología e Innovación; 6) Consejo de Cultura; 7) Consejo de Desarrollo Social; 8) Consejo de Economía y Finanzas; 9) Consejo de Educación; 10) Consejo de Infraestructura y Planeamiento; 11) Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas; 12) Consejo en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada.

<sup>31</sup> C. Energético, C. de Ciencia, Tecnología e Innovación, C. de Cultura, C. de Infraestructura y Planeamiento, C. de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada.

<sup>32</sup> C. de Desarrollo Social hasta 2014, C. de Defensa hasta 2014, C. de Economía y Finanzas hasta 2012, y el C. sobre el Problema Mundial de las Drogas hasta 2012.

Fundado en este razonamiento, está el planteamiento de horizontalidad arraigada en la desigualdad de poder (Comini et. Al, 2015). Indicando que la horizontalidad se expresa en la arquitectura jurídico-institucional del bloque, aspectos como que todas las decisiones deban darse unánimemente. Pero a su vez, la desigualdad de poder se aprecia en tres niveles y dos dimensiones, como indican los autores:

“Constituyen estos tres niveles, las asimetrías de poder al interior de cada uno de los doce países de Unasur; aquellas evidentes entre los países miembros; y, finalmente, las que se materializan en la relación entre los Estados sudamericanos y los países situados por fuera de las fronteras de la subregión. Por su parte, las dos dimensiones de esta desigualdad comprenden tanto lo tangible -representado en aristas como la económica, la de defensa, la de los recursos naturales y la de la infraestructura-, como lo intangible -manifiesto áreas como la de la toma de decisiones, la de la educación, la del conocimiento científico y tecnológico y la migratoria-“ (Comini et. Al, 2015: 10).

La coexistencia de horizontalidad y desigualdad, que se ve reflejado en símbolos como dónde se construye la sede, realmente tiene un asidero mayor cuando se analiza quién financia tal o cual proyecto, y los motivos por los que lo hace. Esto afecta de modo directo en el funcionamiento periódico de UNASUR. Pero más aún, se aprecia en cómo las asimetrías intrarregionales, truncan los procesos de UNASUR para tener alguna proyección internacional con un margen de maniobra que le posibilite negociar en términos de igualdad con otras regiones y/o potencias. De este modo, las asimetrías internas, que también son hasta cierto punto, diferencias de intereses, fragmentan la posibilidad de aprovechar las capacidades que la región posee, para alcanzar un estadio superior en el Sistema-mundo, lo cual es en sí mismo, un reflejo de la dificultad que hay en la conformación y asimilación real, de lo que significaría un interés regional común.

#### **2.4 UNASUR frente a las Crisis Regionales**

Una de las funciones que más frecuente se ha destacado de UNASUR, es su capacidad para gestionar crisis regionales. Pero esta facultad que responde a la idea de tener un mecanismo endógeno de solución para los problemas no funda el éxito en una estructura independiente. Es función política, y como tal, ha quedado sujeta al énfasis en cada ocasión, al liderazgo que den los presidentes al asunto, en su intención de mediar para buscar soluciones -con ayuda del Secretario General. Y se pueden identificar, a lo menos ocho ocasiones en que UNASUR ha tomado un rol en pos de solución de crisis, y cada una tuvo diferentes formas en la búsqueda de terminarlas. Dicha heterogeneidad puede

dar luces de la dinámica interna de UNASUR e intensidad de los compromisos, que varía según quienes estén en los Ejecutivos y erijan como líderes dichos momentos.

#### **2.4.1 Secesionismo en Bolivia (2008)**

La Declaración de La Moneda, fue la forma como UNASUR intervino a favor de Evo, en el conflicto interno producido por el intento de secesión de élites en Pando, Beni y Santa Cruz, en una vorágine de conflictividad y violencia política y social:

*1) Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Eva Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría [67,43%] en el reciente Referéndum. 2) Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia<sup>33</sup>.*

UNASUR legitimó a Morales creando una comisión de asistencia a su gobierno. Iniciativa que como primera acción formal colectiva en temas regionales, tuvo impacto y eficacia sin participación extrarregional, lo cual destacó la comunidad internacional. Se respaldó a un presidente que demostró luego, pudo dar estabilidad y prosperidad a un país donde eran frecuentes las crisis. La investigación de Stella Calloni (2012) respecto de estos acontecimientos, terminó ratificando que hubo injerencia de parte de la DEA, detrás de estos hechos. Por lo mismo que cobró importancia la gestión UNASUR, en medida que estaba poniéndose en jaque a un presidente progresista, a favor de la integración regional, y que por intereses de élites locales, sufrió un remesón que no pasó a mayores porque fue aislado por la rápida respuesta de toda la región.

#### **2.4.2 Bases Militares de EUA en Colombia (2009)**

Posterior a este hecho, en 2009 se realizó una cumbre extraordinaria en Bariloche, donde el tema más controversial fue el acuerdo Colombia-EUA para que el segundo estableciera bases militares en suelo del país andino. La declaración emanada de dicha reunión, al final terminó sin rechazar explícitamente el tema de las bases, sino que: *la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede (...) amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región<sup>34</sup>.*

---

<sup>33</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2008). *Declaración de La Moneda*.

<sup>34</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2009). *Declaración de Bariloche*.

Determinándose que sean luego cancilleres y ministros de defensa quienes analicen el convenio firmado por EUA y Colombia.

Esta cumbre fue televisada (por una política de transparencia del gobierno de Ecuador, que ostentaba la presidencia del organismo en aquel momento), por lo que una de las críticas fue que cada presidente estructuró un discurso orientado a su política interna, antes que a discutir abiertamente el tema en cuestión, y el que se interpretara toda la gestión como exitosa por temor a la opinión pública es reflejo de ello, más en consideración del primer gran éxito que había tenido UNASUR (Narvaja et. Al, 2012).

La polémica terminó disipándose, pero las bases militares no han sido retiradas, ni cambió la situación de las mismas, muchos menos la relación entre EUA y Colombia, por lo que habría que dimensionar realmente qué era lo que en ese entonces tenía la UNASUR para ofrecer a Colombia para sus problemas de gobernanza interna, pues las enormes cifras de asistencia de EUA no podían equipararse, ni ser asumidas por los países de América del Sur. Por ello, en 2009, más de lo que sucedió en la Cumbre, era poco lo que podría haberse cambiado, más aun en consideración que Álvaro Uribe como presidente era muy receloso de ceder decisiones o voluntad al organismo, y que en un primero momento, puso en duda la participación de su país en el marco del Consejo de Defensa de UNASUR, por considerar podía restar atribuciones soberanas a su poder. En cierta forma, las negociaciones tuvieron que ceder, considerando las reticencias que ya poseía Uribe con que Colombia formara parte de UNASUR. Y desde la vertiente norteamericana, la instalación de dichas bases militares, marcó un punto de tensión entre el recién llegado presidente Obama, y América del Sur. Factores que se entremezclan entre una mayor permisibilidad, y otras acciones como esta, que hasta la actualidad, no develan una única tendencia en política exterior de EUA para esta región.

#### **2.4.3 Boceto de Golpe en Ecuador (2010)**

En tanto, la revuelta policial contra una ley salarial en Ecuador, que Correa calificó como un intento de golpe de Estado, tuvo el explícito e inmediato apoyo de UNASUR a sus palabras, en la Declaración de Buenos Aires del 1 de octubre de 2010 (un día posterior al incidente): *condenan enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa*<sup>35</sup>. Esta situación, interpretada como otro éxito de la UNASUR por su celeridad en actuar, por otra parte puede a ser vista como un motín

---

<sup>35</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2010). *Declaración de Buenos Aires sobre la Situación en Ecuador*.



que se escapó de las manos, pero que nunca tuvo por objetivo, un golpe de Estado al presidente, quien habría sido eficaz sacando provecho al hecho (Bartolomé, 2012). Por todas estas aristas, puede ser ésta, la gestión de menor importancia para UNASUR, pues hubo realmente poco peligro, pero se la debe destacar por la celeridad en la respuesta, y porque la pronta visibilización y condena al acto, termina impidiendo que el hecho haya podido escalar en intensidad.

#### **2.4.4 Primera Tensión Colombo-Venezolana (2010)**

El mismo año, se produce una tensa situación cuando Venezuela rompe sus relaciones diplomáticas con Colombia, por acusaciones de Álvaro Uribe ante la OEA, sobre una significativa presencia de miembros de las FARC y el ELN en tierras venezolanas con impunidad, presentando una denuncia contra Hugo Chávez ante la CPI, y una demanda contra Venezuela en la CIDH. Esto tiene de antecedente que mientras para el gobierno colombiano estos grupos son terroristas, para el mandatario venezolano, existía afinidad ideológica con los mismos, por lo que no fueron poco frecuentes los desencuentros entre los países, por estas percepciones. Pero en esta ocasión, la disputa escaló más alto, tras el fracaso por falta de consenso en buscar una solución, de la propuesta brasileña en reunión extraordinaria de cancilleres UNASUR, y se pasó a un quiebre de relaciones diplomáticas de Venezuela con Colombia, que conllevó un despliegue militar en la frontera de parte de Venezuela, e impulsó a que se realizara una cumbre de presidentes. Ello nunca ocurrió, y el problema tuvo un punto final sólo gracias a la gestión de Néstor Kirchner como Secretario General UNASUR, para acercar posiciones desde el cambio de mando de Uribe a Santos, quien ofreció reabrir diálogo, dando como resultado una declaración conjunta con Chávez, que sentó bases para que los países restablecieran relaciones diplomáticas, destacándose UNASUR como canal de mediación legitimado.

#### **2.4.5 Destitución de Lugo y su Repercusión en Paraguay (2012)**

Es el 2012 cuando se produce de los desafíos más importantes para UNASUR, cuando el 20 de junio el presidente de Paraguay, Fernando Lugo, es destituido de su cargo por un juicio político del Parlamento, bajo acusaciones de su responsabilidad en hechos acaecidos en Curuguaty, donde 17 personas murieron en enfrentamientos entre policías y campesinos, hecho que trajo gran conflictividad social entre partidarios de Lugo y la policía. Frente al suceso, previamente Alí Rodríguez, Secretario General, y una comitiva de cancilleres, viajó a Paraguay, para buscar una salida a la crisis, reuniéndose con Lugo.

Al no lograrse nada, el organismo en una reunión extraordinaria realizada en Mendoza el 27 de junio, expresó *su condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay, ejecutado mediante un procedimiento sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso*<sup>36</sup>, suspendiendo a Paraguay, pero sin lograr consenso sobre otro tipo de sanciones, y sin presencia de Chávez y Santos. Finalmente Lugo no volvió a su cargo, y el transcurso de la vida política paraguaya continuó, siendo únicamente cuatro los países de UNASUR que retiraron embajadores del país (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), hasta que en 2013 se realizaron elecciones presidenciales, volviendo el país a UNASUR.

#### **2.4.6 El Avión de Evo (2013)**

El 2 de julio de 2013, el avión presidencial boliviano estuvo catorce horas retenido en el aeropuerto de Viena. El motivo de ello: Francia, Portugal, España e Italia negaron el vuelo por sus espacios aéreos por sospechas que el prófugo Swoden estaría a bordo. A dos días, UNASUR hizo la Declaración de Cochabamba, que versaba: *Declaramos que la inaceptable restricción a la libertad del Presidente Evo Morales Ayma, convirtiéndolo virtualmente en un rehén, constituye una violación de derechos no sólo al pueblo boliviano, sino a todos los países y pueblos de Latinoamérica y sienta un peligroso precedente en materia del derecho internacional vigente*<sup>37</sup>. No obstante, esta declaración fue resultado de una cumbre a la cual asistieron solo cinco presidentes, lo cual devela que el confuso incidente no fue interpretado con la misma gravedad por los Ejecutivos de la región; mismo hito ni siquiera afectó las relaciones bolivianas con los países que vieron participación del incidente por lo que el tema no pasó a nivel de crisis.

#### **2.4.7 Las Tensiones Endógenas en Venezuela (2014-2016)**

La penúltima crisis en América del Sur aquí tratada, fue lo que sucedió en Venezuela en 2014, violentas protestas callejeras dejaron un saldo de 42 muertos en enfrentamientos entre guarimberos, la policía, y colectivos, en el marco de una inestabilidad política que entremezclaba incitaciones al derrocamiento de Maduro, con acusaciones de guerra económica (Caubet & Pavez, 2014). En tal contexto UNASUR (cuyo Secretario aún era el venezolano Rodríguez) respaldó al gobierno bolivariano, llamando al diálogo político entre los actores involucrados para una solución pacífica, y ofreciéndose como mediador

---

<sup>36</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). *Declaración de Mendoza*.

<sup>37</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2013). *Declaración de Cochabamba*.

en la crisis. Ello se concretó, sin embargo después de la segunda reunión, las negociaciones fueron congeladas, y quebrada la mesa por parte de la oposición (MUD), que acusaban no tener las garantías suficientes con UNASUR, para poder concertar un diálogo sincero, dado que su Secretario General, era militante del propio PSUV. Si bien aquella vorágine de conflictividad se apaciguó, la situación en Venezuela no se ha vuelto estable; Leopoldo López, el líder opositor acusado de ser el responsable político de la violencia, fue condenado a 13 años de prisión, en un polémico juicio (la jueza que lo condenó, pasó a ser Defensora Pública General). UNASUR no abordó ni este hecho, ni sobre los 27 presos políticos (Amnistía Internacional, 2015). La reunión fue entre los cancilleres, demostrando poca voluntad de posicionar el tema, asemejando el silencio.

En 2015 con Samper como Secretario General, UNASUR se propuso: *seguir acompañando, con el apoyo de la Secretaria General, el más amplio diálogo político con todas las fuerzas democráticas venezolanas, con el pleno respeto al orden institucional, los derechos humanos y el estado de derecho*<sup>38</sup>. No obstante sus gestiones han sido mínimas, y la crisis continúa sin un final claro, en parte porque la Oposición declara que sin liberación de presos políticos no se sentará a dialogar, además de tener desconfianzas sobre la imparcialidad de Samper (Pavez & Caubet, 2015). La situación sigue sin un consenso regional, como se aprecia que tras Obama acusar de amenaza a la seguridad a Venezuela, y UNASUR rechazó sus palabras acusando de injerencia, pero el canciller uruguayo Nin declaró que no hay pruebas, causando el enojo de Maduro, lo que obligó a Correa a mover de Montevideo a Quito, la sede de la siguiente reunión. Y aunque en 2016 se retomaron las negociaciones entre las partes, por auspicio de Chile y UNASUR, éstas siguen sin prosperar, aun con la inclusión del Vaticano en la mesa.

#### **2.4.8 Segunda Tensión Colombo-Venezolana (2015)**

La siguiente situación regional en la cual UNASUR tuvo participación, fue en un nuevo cruce diplomático entre venezolanos y colombianos. En el marco de las problemáticas internas de origen multifactorial que sufre Venezuela, el gobierno de Maduro ha responsabilizado del problema de la violencia a los paramilitares colombianos que cruzan al país para ponerse al servicio de latifundistas opositores al chavismo, vinculando al expresidente Uribe de estar detrás de estos intentos de desestabilización. Además, acusó

---

<sup>38</sup> Comunidad de Naciones Suramericanas. (2015). *Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la continuación del diálogo político en Venezuela.*

de la escasez, al tráfico de alimentos, enseres y petróleo que pasa de su país hacia Colombia. Por lo mismo, Maduro tomó como medida, el estado de excepción en ciertas zonas, e incluso el cierre de fronteras con Colombia, junto con la deportación de 1714 colombianos que residían ilegalmente y ejerciendo actividad ilícita, en el marco de la “Operación Liberación del Pueblo”.

La problemática se hizo binacional de momento que las deportaciones generaron un efecto en cadena, que impulsó a más de 22.000 colombianos a volver a su país natal, sea por seguridad, por temor, voluntariamente o por presiones. Aquella crisis migratoria significó que Santos criticase el accionar de Maduro hacia sus compatriotas. La tensión se alargó por más de un mes, entre declaraciones cruzadas, reuniones de cancilleres y movimientos fronterizos de efectivos militares a ambos lados. Recién comenzando a fines de septiembre el diálogo entre presidentes, auspiciado por Tabaré Vázquez y Correa, que logró destrabar el asunto. Pero lo problemático, en relación a UNASUR, es que Vázquez como presidente pro-témpore, ejerció un tardío liderazgo, y nunca se llevó la tensión bilateral a un pleno entre todos los miembros, para aunar voluntades y encontrar un consenso. Junto a ello, que Samper como Secretario General fue puesto en interdicto por ser colombiano.

Para realizar un análisis que englobe las ocho situaciones aquí estudiadas, se puede apreciar que comparativamente con otras regiones, América del Sur no es una zona mayormente conflictiva, y se debe rescatar como factor positivo que UNASUR busca constituirse como espacio de concertación frente situaciones que alteren el orden regional, aspirando a encontrar soluciones endógenas, sin la intervención de actores extrarregionales. Pero su éxito ha terminado por relativizarse en medida que pasan los años, mostrándose una suerte de descenso en la cantidad, intensidad y éxitos de las acciones que UNASUR toma frente a las crisis que surgen en América del Sur.

Lo primero que destaca de este modelo de solución de controversias y/o de crisis regionales, es que no posee basamento jurídico, sino que en la voluntad política de los países, lo cual reafirma el carácter intergubernamental de la integración en América del Sur. Sólo figurando en el artículo 21 del Tratado UNASUR, que frente a las diferencias, habrá tres etapas: 1) negociación directa entre las partes; 2) convocatoria a un consejo de delegados; 3) convocatoria a reunión de ministros de relaciones exteriores. Sin embargo, todas estas resoluciones no son vinculantes, sino sólo recomendaciones. Siendo lo único

agregable, lo señalado en el artículo 14 que los Estados reforzarán la construcción de consensos como práctica para la estabilidad regional.

Retomando los hitos acontecidos en los ocho años de funcionamiento de voluntad política para la solución de crisis desde la concertación en UNASUR, se aprecia que hubo momentos de éxito, y otros momentos en los que el organismo poca influencia ha ejercido. Entre los primeros, la mayor parte llega hasta 2010, donde el caso de Bolivia en 2008, la tensión colombo-venezolana de 2010, y el boceto de golpe de Estado en Ecuador en 2010, demostraron un músculo fuerte por parte de los líderes regionales frente a estos hechos, periodo en el cual sólo el tema de bases militares de EUA en Colombia en 2009, superó las capacidades de UNASUR (aunque es un tema de trascendental importancia, justamente en temas de intervención extrarregional que el organismo busca minimizar). Pero tras esta etapa exitosa, la renovación de líderes en América del Sur, develó cómo la lógica política e intergubernamental, no era tan eficaz frente a las crisis, como se expuso en la impotencia frente al derrocamiento de Lugo, la latente crisis interna en Venezuela que desde 2014 no logra dar un consenso regional, o la tensión colombo-venezolana de 2015 que se prolongó más de lo deseado, y que sólo se restableció la normalidad después de una lenta reacción, y la inclusión de R. Correa.

Para finalizar, y aunque por cuestiones metodológicas de marco temporal, no cabe un análisis en profundidad, queda mencionar cómo en 2016, el juicio político que destituyó a Dilma, fue un hito frente al cual la región no supo reaccionar ni desde un consenso, ni como UNASUR. El organismo convocó una reunión de cancilleres tras la confirmación del hecho, sin embargo su llamado no se materializó, quedando en el vacío. Mientras que Samper se limitó a un par de comentarios condenando el hecho, pero sin llegar a declaraciones oficiales como organismo, o a realizar una convocatoria para los Jefes de Estado, lo que demuestra cómo se está difuminando la fuerza y legitimidad de UNASUR para hacer frente a las crisis regionales.

## **2.5 Análisis General**

Haciendo un panóptico de lo hasta el momento presentado, lo primero que debe tenerse claro, es que los esfuerzos tendientes a la integración regional han sido prolíficos. En la última década, la intensidad de la actividad, e incluso creación de organismos ha sido cuantiosa, desde aquel político-económico como la CAN y el MERCOSUR, pasando por el perfil antiimperialista de ALBA, y la Alianza del Pacífico, con un cariz innovador

desde un economicismo neoliberal; pero sobre todos, UNASUR ha destacado. Amorim en su doble rol de político-académico indicó que con el proceso iniciado en los noventa en América del Sur, permitió el paso de ser un concepto geográfico a una realidad política y económica, pero que “el salto cualitativo de la integración regional en el área política fue dado por la creación de la Unasur. Derivada de la voluntad soberana de sus miembros, Unasur afianzó la identidad política sudamericana” (2012: 503).

Estas circunstancias indican que se aprovechó la permisividad que EUA dejó al cambiar el foco de sus intereses geopolíticos globales, y que dio el paso para que la agenda política en América del Sur fuese construida sin tanta injerencia de actores extrarregionales, apuntándose a una estructura de integración de carácter endógena y que aspiraba a crear una comunidad e identidad en la región. Además de responder a la proliferación de líderes carismáticos, que entre sí tenían una relativa sintonía de ideas e intereses que les permitió abrir instancia a proyectar afinidades en un proyecto regional. Esto puede ser visto como un advenimiento del regionalismo suramericano que aspiraba a la autonomía, que por primera vez lograba que los esfuerzos diesen como fruto un organismo con capacidad de acción desde una dinámica incrementalista.

Dejando esto como base, cuando se ahonda en las dinámicas que han marcado la época, es posible percatarse que los esfuerzos mancomunados tuvieron heterogéneas direccionalidades, que pueden ser reflejo de una lógica de equilibrio de poder antes que de fortalecimiento de la autonomía regional. Mientras CAN vivencia un estancamiento fehaciente, y MERCOSUR se sostiene continuamente en disputa con sus detractores, a la vez que sigue considerada como un organismo trascendental para sus países y para la integración regional, por otra parte ALBA y Alianza del Pacífico se han constituido como dos núcleos opuestos en la forma de concebir la integración. ALBA como la concreción del proyecto de Chávez para balancear la influencia de EUA, cuyo sello era la ideología profesada por los gobiernos miembros, y que apuntaba en convertirse en potencia secundaria con capacidades para equilibrar fuerzas respecto de Brasil. Pero este ímpetu de ALBA, tras la muerte de Chávez, ha hecho que el organismo hunda su visibilización por la ausencia de formas de financiamiento de proyectos y acefalía de liderazgo. En tanto, la Alianza del Pacífico como polo opuesto con su visión ideológica como sello de pertenencia por el libre comercio como motor del crecimiento, reflejo de la postura de Piñera, Santos y Humala. A ello agregando la capacidad de contrabalanceo que la Alianza genera al reintroducir a México en los vínculos de América del Sur.

Se puede apreciar que el ritmo del proceso integracionista ha sido muy intenso, en organismos, declaraciones y actividades, sin embargo, ha tendido a la fragmentación. Es en dicha necesidad de convergencia que UNASUR se termina posicionando como organismo capaz de aglutinar todas las visiones, y que sienta un precedente histórico, por lograr ser el primero que se crea para toda la región y que efectivamente ha tenido actividad, e incluso éxitos en sus iniciativas como lo ejemplifican las salidas a las crisis de Bolivia en el 2008, o en Ecuador el 2009. Además del carácter innovador que implicó que se enfocara en la integración regional desde una postura multidimensional (y no únicamente económica), como lo refleja su estructura de los Doce Consejos.

Sobre el rol de UNASUR ante las crisis puede hacerse un doble análisis. Por un lado, lo importante de esta capacidad, pues es una arista invariable para consolidar a la región como zona de paz y estabilidad democrática, en una zona donde la gobernanza es de los principales problemas de seguridad, por lo que contribuye en la consolidación de una comunidad seguridad regional. Pero por otro lado, su cariz intergubernamental sin base jurídica, supedita los éxitos sólo a la capacidad de liderazgo y voluntad política de los países en aquel momento, lo que ha repercutido en las infructuosas gestiones en las últimas crisis, que denotan que algo falla en esta área, cuestionando su eficacia.

Ahora bien, una gran traba para que UNASUR se consolide como organismo regional, no solo con legitimidad, sino que con eficacia, es lo planteado sobre lo endeble de la arquitectura que posee. Relacionando las cuatro categorías de Comini & Frenkel (2014), la problemática se inicia con el carácter intergubernamentalista, pues entregar toda facultad decisoria al poder Ejecutivo de cada país es reflejo de una lógica de mínimos comunes denominadores, y da pie a que los avances en la integración estén condicionados a los presidentes como únicas figuras con preponderancia en el proceso, lo cual hace que el ritmo de dichos avances sea en razón de la existencia o ausencia de líderes regionales con ideas sincrónicas respecto de qué se debe hacer en América del Sur, todo lo cual impacta en la eficacia en la construcción de una identidad comunitaria o no. La integración entonces, no es capaz de profundizarse, porque las estructuras de los organismos toman el camino de la flexibilidad, que hace que los Ejecutivos sostengan la funcionalidad y ritmos, sin poderse concertar una institucionalidad capaz de actuar como voluntad colectiva de las naciones. La razón de la desaceleración de UNASUR desde 2012 tiene una explicación coherente, con que Lula deja el poder en 2011, y que Chávez, al menos un año antes de morir, ya declinaba en su participación regional. Así, América

del Sur perdió a un estadista con la iniciativa y visión consensual que requería, y otro líder muy comprometido con la profundización de integración, que era la cabeza del bloque ALBA del proceso. Esto es fiel reflejo de las consecuencias soterradas del hiperpresidencialismo que marca los ritmos de UNASUR. El organismo no tiene características de organismo de integración regional al estilo de Unión Europea y su modalidad supranacional. Sobre ello, Riquelme postula:

“La carencia de este ‘enemigo externo’ puede ser uno de los factores que influya en los poco institucionalizados procesos de integración en América del Sur, lo mismo que la carencia, hasta ahora, de un líder firme y constante para la integración, como el caso de Alemania y Francia en el proceso europeo. También ha sido un factor relevante la inexistencia en América del Sur de una ‘idea fuerza’ o ‘fundacional’, como lo fue la paz en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial” (2016: 84).

Su funcionamiento y su estructura terminan por ser de cooperación, antes que de integración. “El marcado carácter intergubernamental, representado en la unanimidad para la toma de decisiones de sus órganos, la debilidad de su estructura institucional, la carencia de órganos supranacionales y de un derecho derivado del mismo, la ubica más en el campo de la cooperación que de la integración” (Insignare, 2013: 196). En ello asemeja UNASUR a otros organismos como la Unión Africana o ASEAN, que han asumido la integración, pero sin supranacionalismo. Pero en otra perspectiva, UNASUR como organismo para toda América del Sur es una innovación geopolítica y un espacio que hacía falta, ya que la existencia de modelos de inserción diferentes, requiere de una instancia de convergencia para un reconocimiento de los países entre sí, y que sirviese como primer paso para la integración y como estrategia regional para la consecución de fines autonomistas en el Sistema-mundo. Y si bien sigue sin ascender del nivel de foro político para coordinar políticas, una convergencia entre modelos poligámicos y concéntricos es un suceso que se propicia desde la proyección a mediano y largo plazo.

En este panorama, el rol de Brasil resulta complejo de entender. Es el principal impulsor de la construcción de América del Sur, a través de UNASUR como organismo, pero no ha tenido una línea clara a favor de consolidar la idea de un interés colectivo. La explicación a ello está en que, a pesar de ser Brasil un país de modelo concéntrico de inserción, y con una estructura desarrollista, su noción política de diversificación de relaciones, hace que el énfasis que le entrega a la integración esté atento a que ello no constriña su autonomía nacional en sus vínculos externos. No obstante, UNASUR tiene claras características consonantes con los intereses brasileños, como lo es el Consejo de



Infraestructura, que favorece la inserción de empresas y productos de Brasil; también el CDS en sus bases doctrinales tiene correlación con la estrategia de defensa brasileña, en el sentido de fomentar la industria de defensa y acción sobre ocupación extrarregional.

Por otro lado, Dilma aunque continuó la lógica de Lula, se mostró con un menor liderazgo, e incapacidad de aglutinar entorno suyo consensos regionales en situaciones de crisis, así como no estuvo convencida de asumir los costos que la integración implicaba si tenía intenciones de encabezarla (terminado su destitución sin provocar el revuelvo que podría haber ocasionado tal hecho hace cinco años). A diferencia de la petrodiplomacia de Chávez, los brasileños no han comprometido, desde el Estado, los aportes a proyectos que el proceso de integración requiere, prefiriendo fomentar, que sean sus privados quienes puedan tener acceso a concesión de las obras. Alves & Peres dan una explicación de la actitud de Brasil, frente a la Argentina: *“percebe-se que a Argentina concebe a integração regional como uma maneira para a região se fortalecer, enquanto o Brasil a entende como um âmbito prioritário de sua Política Exterior, mas adota uma inserção internacional universalista e busca destacar-se internacionalmente de maneira individual”* (2016: 240). Brasil, haciendo veces de líder consensual en una región con proyectos de inserción internacional tan heterogéneos, apuntó a la flexibilidad, reflejo de su visión instrumental del integracionismo, buscando una dinámica intergubernamental, pero también por la “actitud esquizofrénica” (dicen Alves & Peres) de los países de la región, entre la búsqueda de un líder y la acusaciones de imperialismo brasileño. Así, no ha logrado un consenso. Origen de ello, que mientras Brasil es consensual en su liderazgo, las potencias secundarias observan que su postura tiende a ser tibia (a la vez que sin querer un liderazgo), y que hace de la integración una herramienta para fines propios, por lo que poco a poco toman el camino de equilibrar el poder regional a la vez que tienen cada uno su propia visión para abordar la integración.

### **CAPÍTULO III: EL APOORTE DE LOS ÓRGANOS DE UNASUR PARA UNA COMUNIDAD DE SEGURIDAD REGIONAL AUTÓNOMA**

Este tercer capítulo es medular respecto del análisis sobre la factibilidad para construir y/o consolidar la comunidad de seguridad regional autónoma en el marco de UNASUR. La interrogante si esa comunidad está construyéndose o bien consolidándose, es factor a desarrollar incluso. Por lo mismo, aspira a profundizar en la multidimensionalidad de la institucionalidad que UNASUR ha propiciado para la seguridad en América del Sur. Frecuentemente se estudia únicamente al Consejo de Defensa Suramericano, cayéndose en el clásico error de ver a la seguridad homologada con la defensa. Evidentemente el CDS es trascendental en el desarrollo de este capítulo, abordándose tanto desde su constitución, como su Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y sus planes anuales de acción. Ámbitos todos que lo convierten en un objeto de estudio de gran potencialidad para valorar el avance en materia securitaria en América del Sur.

Pero junto al CDS, hay otros dos Consejos que, particularmente para la región, tienen relevancia estratégica con relación al tipo de amenazas mayoritarias existentes. Desde el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada (CSSC), y el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas (CPMD), la UNASUR se enfoca en enfrentar temas como el narcotráfico y crimen organizado, entre otros problemas que son los que más socavan la gobernanza de la institucionalidad de buena parte de los países en América del Sur.

Como puede apreciarse, existe una amplia estructura en UNASUR para abordar el tema en cuestión, por lo que el foco debe ser analizar cuál es la incidencia real que esta institucionalidad y declarativa, poseen sobre la realidad de los países. El título de esta investigación indica que se apunta hacia la constitución de una comunidad de seguridad regional autónoma en América del Sur, desde lo que UNASUR propone, pero para ello, clave es comprender si la región está preparada o si desea poner esfuerzos de forma mancomunada hacia los objetivos que se trace. Si existe o no, una comunidad de seguridad, en los términos que Deutsch, y Adler & Barnett propusiesen, es muy importante para saber qué destino espera a los procesos de integración en América del Sur, y qué papel cumple la seguridad en ello, para consolidar su camino hacia la autonomía en un Sistema-mundo que tiende a la multipolaridad, de la cual se pueden sacar grandes provechos en pos del desarrollo y seguridad de la región.

## 3.1 Consejo de Defensa Suramericano

### 3.1.1 Constitución del CDS y sus Planes de Acción

Según consigna su gestación, el CDS surge en el seno de UNASUR para enfrentar los desafíos a la seguridad y la defensa que en la región existían, en razón de la necesidad de contar con un órgano de consulta, cooperación y de coordinación. Nelson Jobim, ministro de defensa brasileño, no ocultaba el interés propio de su nación, al develar que fue expresa misión suya la convocatoria a un foro de ministros de defensa de la región, por mandato del presidente Lula, pues: *la seguridad de un país se ve afectada por el nivel de inestabilidad de la región en que el mismo está situado*<sup>39</sup>.

La estructuración propia del CDS se inició desde el Grupo de Trabajo que comenzó labores en 2008 en Santiago, reuniéndose en cuatro sesiones, articulando la idea de tres ejes para la región: 1) zona de paz, base para estabilidad democrática; 2) identidad suramericana en defensa; y 3) cooperación regional en defensa. Para quien fue presidente pro-témpore de este Grupo de Trabajo, el Subsecretario de Guerra de Chile Gonzalo García, la energía debía enfocarse en construir un escenario de confianzas mutuas orientado en el avance de la arquitectura flexible de seguridad. Según él, el desafío político estaba en la voluntad como factor fundamental del éxito de la integración; un ejercicio colectivo que debiese equilibrar los intereses nacionales, compromisos regionales y proyección externa de la defensa. En relación a ello, García destaca la necesidad, desde los libros de defensa, y de implementar doctrinas político-estratégicas que den garantías de transparencia en la región, con objetivo de fortalecer los lazos reacomodados tras volver a la democracia. El propio Gonzalo García hace algunas aclaraciones respecto del perfil del CDS, que son un consenso positivo, indica:

*En este sentido, tiene un conjunto de exclusiones, tales como, la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad. Asimismo, es un foro de encuentro político y no una alianza militar. Por lo mismo, es un espacio de diálogo que se construye a favor de un nuevo escenario y no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados Unidos en la región*<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su Gestación*. Santiago. Pp. 5.

<sup>40</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2009). *Ibid*. Pp. 16.

Por otro lado la gestación del CDS deriva de la Conferencia de Comandantes en Jefe MERCOSUR Ampliado<sup>41</sup>, de 2005, donde Brasil y Chile toman el reto de crear un mecanismo que reuniese regularmente a los ministros de defensa. Tras lo cual, en 2006, se celebra la primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), donde nacen ideas sobre fortalecer la cooperación entre las FF.AA. para enfrentar a las amenazas que asolan la región. De allí, el tema se desprende a la planificación estratégica brasileña de la región, donde Jobim toma liderazgo, iniciando en 2008 una gira para exponer la idea. Retomando la línea del CDS, acordadas negociaciones que Jobim realizó, determinado el grupo de trabajo, éste tuvo misión de consolidar la propuesta.

En la primera reunión, Brasil expuso lo que concebía debía ser basamento del CDS, como crear una identidad suramericana; valores y principios comunes; articular medidas de confianza mutuas; que el CDS se sumaría a esquemas subregionales existentes; que no sería pensado como alianza militar o fuerza armada colectiva (dando la espalda a la idea de Chávez); y jurídicamente no vinculante. Así se buscaba avanzar bajo la noción de mínimos comunes y cada país seguiría con su autonomía al elaborar sus políticas de defensa. En tanto la segunda reunión, determinó 4 objetivos generales y 11 específicos, y que los acuerdos serían por consenso. De la tercera reunión, se destacó el aspirar a presentar pronto un borrador final del CDS, y la identificación de un centro de estudios estratégicos como iniciativa, junto a ideas como capacitar en DD.HH. y convocar seminarios para compartir experiencias. Finalmente, de la reunión cuarta, se destacó el rechazo a que grupos armados al margen de la ley ejerzan la violencia, tema de debate por las posturas ideológicas que soterraban la forma en que ello se plantease.

Ahondando en el Tratado Constitutivo de UNASUR, los temas de defensa sólo figuran en el artículo 3, parte S, de la siguiente forma: *el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa*<sup>42</sup>. A partir de ese escueto señalamiento, se debe derivar a la Declaración de Santiago como documento fundante. Su primera parte enfatiza el respecto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial, no intervención en

---

<sup>41</sup> Aunque la moción de Hugo Chávez de crear una OTAS, como alianza militar del MERCOSUR, también podría ser considerada una suerte de antecedente; al menos, porque por vez primera, se puso a debate una noción defensiva y/o de seguridad, en el marco de la integración regional suramericana.

<sup>42</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2008). *Tratado Constitutivo Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia.

asuntos internos; y que rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia. Dejando como objetivos generales:

*a) Consolidar Suramérica como zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; b) 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; y c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa*<sup>43</sup>.

Estructurando cuatro ejes articuladores del desarrollo del CDS: 1) Políticas de Defensa; 2) Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; 3) Industria y Tecnología de la Defensa; y 4) Formación y Capacitación. Complementando el Estatuto del CDS, destaca su artículo uno que indica que su naturaleza es de consulta, cooperación y coordinación. Y el artículo 3, que entre otros principios, actúa conforme:

*c) Promueve la paz y la solución pacífica de controversias; d) Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia (...) j) Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones (...) m) Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales*<sup>44</sup>.

De este artículo, el punto M llama la atención por su alusión a las amenazas o las acciones externas o internas, pues justamente el CDS aspira a consolidar la separación entre la defensa externa y las amenazas internas; sembrando una leve interrogante desde su composición como organismo. En tanto los objetivos específicos, en el artículo 5, posicionan la idea de crear una visión conjunta de la defensa en la región, a la vez que identificar factores de riesgo y amenazas para la paz; aspirar a posiciones internas conjuntas frente al exterior, y el crear visión compartida respecto de tareas de la defensa; fortalecer medidas de confianza mutua, cooperar en el ámbito de la industria defensiva, y promover cooperación académica entre centros de estudios de la materia; y apoyar acciones humanitarias, compartir experiencias, y dar una perspectiva de género a la defensa. Medidas adoptadas (no vinculantemente) por consenso de todas las partes. Apuntando sus objetivos (se infiere) hacia la constitución de la comunidad de seguridad regional autónoma en América del Sur; la cual, analizando sólo lo discursivo, es decir, a

---

<sup>43</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2009). *Declaración de Santiago de Chile*. Santiago.

<sup>44</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2009). *Estatuto para el Consejo Suramericano de Defensa*. Santiago

lo que aspira, sí desprende iniciativas autonomistas, como los aspectos de industria y de tecnología para la defensa, la defensa soberana de los recursos naturales.

Ahora bien, mayor concreción de la discursiva oficial del CDS-UNASUR, está en sus Planes de Acción. El órgano posee seis -de carácter anual-, segmentados a partir de los cuatro ejes de su Tratado Constitutivo. En la aproximación cuantitativa de los Planes, se aprecia que el número de actividades ha ido aumentando.

### **Cuadro 1. Número de Actividades por Eje de los Planes de Acción CDS-UNASUR**

Año/Eje Actividad	I Política de Defensa	II Cooperación Militar	III Industria y Tecnología	IV Formación y Capacitación	Total
2009	6	4	2	4	16
2010-11	5	6	7	3	21
2012	13	5	5	4	27
2013	10	3	4	6	23
2014	10	5	4	6	25
2015	11	5	1	10	27

[Fuente: Elaboración propia. En base a información de los Planes de Acción CDS-UNASUR]

Estos números por sí solos no dicen demasiado, salvo que existe un énfasis en las acciones sobre Políticas de Defensa, que la Industria y Tecnología de la Defensa va en declive en cuanto a proyectos, y que la Formación y Capacitación se han ido dinamizando estos últimos tres años. Continuando lo que soterran estas cifras, puede apreciarse el que existe tendencia clara a que las actividades, sean seminarios. Mientras de las 16 actividades de 2009, 2 fueron seminarios, para 2012 la cifra aumentó a 11, y para 2015, fue de 17 seminarios de un total de 27 actividades. Mientras que acciones concretas o su preparación, de los Planes sólo rondan entre las 3 y las 6. Y los grupos de trabajo como actividad, que en 2012 comienza a figurar en los Planes, pasan de 4 dicho año, a 7 para 2015. Aunque donde se extraen mayores tendencias, es desde los países dados a la tarea de comandar actividades.

### **Cuadro 2. Número de Actividades Organizadas por País de los Planes de Acción<sup>45</sup>.**

País/Año	2009	2010-11	2012	2013	2014	2015	Total
Argentina	6	5	4	4	9	9	37
Bolivia	2	0	1	2	1	0	6
Brasil	2	4	4	5	7	6	28
Chile	5	1	2	2	1	4	15

<sup>45</sup> Cabe consignar que una actividad puede estar a cargo de más de un país. De allí el motivo por el cual el número de actividades anuales, es inferior a la suma de actividades organizadas por los países cada año.

<b>Colombia</b>	2	0	3	1	2	2	10
<b>Ecuador</b>	3	6	3	1	5	3	22
<b>Guyana</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Paraguay</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Perú</b>	5	2	5	3	3	1	19
<b>Surinam</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Uruguay</b>	2	1	1	0	0	0	4
<b>Venezuela</b>	6	2	3	5	4	2	22

[Fuente: Elaboración propia. En base a información de los Planes de Acción CDS-UNASUR]

Se aprecia que Argentina es el país con mayor participación en los Planes de Acción del CDS, así como Bolivia y Uruguay –dado su menor tamaño- son los que menos asumieron el rol de liderazgo, sólo por delante de los países con nula acción. Un tema que llama también la atención, es que Brasil no esté punteando, considerando que fue su gestión la que propulsó por la creación del propio Consejo, que es aquel que mayor proyección puede dar a su industria de la defensa, y que es el país que aspira a dar el salto a jugador global; de hecho su nivel de organizador es bastante cercano a un país como Ecuador, de capacidades comparativas muy inferiores.

Cabe consignar que es recién a partir del Plan de Acción del 2012, que éstos empiezan a tener fechas estimativas para la concreción de actividades, antes ello era totalmente omitido. Sin embargo, un seguimiento al porcentaje de las actividades cumplidas y por cumplir, es complejo, dado que el CDS no transparenta estas cifras. En tanto que seguir una a una, si cada acción fue realizada o no, es difícil de llevar a cabo, considerando que varias actividades no son públicas. Sólo algunas luces se dejan ver en documentos oficiales.

Dentro de los Planes de Acción, ciertas actividades llaman la atención por su gran potencial y/u originalidad, entre ellas puede destacarse en 2009, el diagnosticar la industria de la defensa, transparentar gastos en defensa, y definir enfoques conceptuales comunes de riesgo y amenaza, lo que impulsó la creación del CEED, uno de los órganos más relevantes de UNASUR. Así mismo, en el Plan 2010-2011, la intención de realizar un ejercicio combinado regional generó interés, así como identificar las áreas de la industria de defensa para asociarse, pero también el inicio de una metodología para unificar la medición de gastos. En 2012, se postuló iniciar el proceso de estandarización para un inventario militar regional, también una expedición al Polo Sur y organizar un seminario de recursos naturales y biodiversidad, aunque lo más llamativo fueron los esfuerzos por crear un avión no-tripulado y avión básico de entrenamiento. El Plan 2013

presenta la inclusión de ciber-amenazas en el ámbito regional y el monitoreo de áreas especiales, pero, sobre todo, la creación (ratificada en 2014) de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)<sup>46</sup>. Mientras en el Plan 2014 figuran temas como la vinculación defensa-recursos naturales, el crear un atlas regional de mapas de riesgo de desastres naturales, e incluso el análisis a la noción de movilización nacional, y hacer un curso de pensamiento estratégico. Finalmente en el Plan de 2015, lo más innovador que se presentó fue el estudio del control del espacio aéreo, un curso de inteligencia estratégica militar, y crear un inventario de recursos naturales regionales.

Lamentablemente no todas estas iniciativas se han concretado como se desearía. Por ejemplo, si bien desde el primer Plan se enfatizó en definir enfoques conceptuales, ello aun no es consensuado de manera cabal, menos aún profundizado nacionalmente. Por otra parte, la Campaña Antártica, pensada en 2012, y que en 2014 se estaba preparando, en 2015 salió de la agenda sin llegar a ver la luz. También la idea de los aviones (básico y no-tripulado) desde 2012 a 2015 está concretándose, al nivel que llegarse a presentar un modelo, pero la demanda por adquirirlos ha sido muy baja dentro de los propios países de la región. Así mismo, la idea del ejercicio militar combinado, que va en su quinta edición, es sólo una acción que se concretiza virtualmente, y no de facto, lo cual hace cuestionarla respecto de su efectividad, operacionalidad y su real aporte al reconocimiento entre los ejércitos regionales en pos de una identidad común.

---

<sup>46</sup> “La Escuela Suramericana de Defensa fue creada en la IV Reunión de Ministros de Defensa, realizada en Cartagena, Colombia, en agosto de 2014. Fecha en la que también fueron aprobados el Estatuto y el Reglamento de la Escuela, la cual aparece como instancia académica del Consejo de Defensa Suramericano. El Secretario Ejecutivo, Profesor Antonio Jorge Ramalho (BRA), fue electo el 16 de abril de 2015 para mandato de dos años. La ESUDE tiene su sede en la Mitad del Mundo, Ecuador.

Las negociaciones para la creación de la Escuela empezaron durante la IV Reunión de Ministros de Defensa, en Lima, Perú, en noviembre 2012. Además, apoyados por la Declaración de Jefes y Jefes de Estado de UNASUR, datada el 30 de agosto de 2013, en Paramaribo, los doce países de la Unión alcanzaron el consenso para concebir el centro de altos estudios y de articulación de redes entre iniciativas nacionales de los Estados miembros, para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regionales (...)

En 2015 fueron también indicados por los países los miembros del Consejo Académico (con un representante por Estado)”. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/escuela-suramericana-defensa>

Más allá del formalismo de su gestación, el origen de la ESUDE está en una iniciativa conjunta entre Argentina, Brasil y Ecuador, países que quedaron como responsables de desarrollar el proyecto. “La creación de la ESUDE tiene un fuerte sustento en el desarrollo previo de iniciativas directamente vinculadas con la formación de civiles y militares, comandadas en su mayoría por los países promotores: Desde 2012, Brasil realiza el Curso Avanzado de Defensa para civiles y militares, y Argentina organiza el Curso Sudamericano de Formación de Civiles en Defensa. Ecuador, por su parte, viene planificando desde 2014 la realización del Primer Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico” (Frenkel, 2016: 44).



Mientras que en la contraparte positiva, se observa cómo se logró dar vida al CEED, que actualmente es el órgano a través del cual, el CDS ha cumplido tareas muy relevantes, como el inventario de gastos militares para la transparencia y las confianzas mutuas y la metodología común del gasto militar; también puede exponerse la ESUDE, que si bien recién en 2015 entró en funcionamiento, y que en 2016 comenzaron los cursos de formación (en modalidad virtual por ahora) (siendo muy reciente para evaluar su real impacto en la integración) y tiene como misión, como consigna en artículo II de su Estatuto: *contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a través de la formación y capacitación, por medio de la docencia e investigación, sobre temáticas comunes a la región, y específicas a los Estados Miembros, que contribuyan al avance gradual de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional*<sup>47</sup>. Ello es un hito histórico en la construcción de una educación y formación para un proceso de autonomización regional en el ámbito estratégico de la defensa. También que se han realizado los diversos seminarios sobre defensa y recursos naturales y biodiversidad, que denotan la orientación del Consejo, enfocada en una valoración autónoma de los recursos que la región avizora claves. Así como la idea peruana sobre el atlas de desastres naturales.

En un tema más ambiguo, dentro del Plan 2013 se encuentra el ítem “optimizar acciones del Plan de Acción”, lo cual si bien denota que éstos no están funcionando bien, es una señal de auto-crítica e intención de mejoramiento. Ello en relación a que el acta de la reunión del 7-14 de septiembre de 2013, develó que a esa fecha, el porcentaje de avance del Plan de Acción era apenas del 20%, demostrando falencias en concreción de compromisos (siendo el único índice de avance que un documento presenta).

### **3.1.2 Percepciones Intelectuales sobre el CDS**

Habiendo hecho un amplio panóptico de las fuentes documentales que del CDS emanan, y un análisis sobre las mismas, se hace necesaria la revisión sobre las percepciones que el mundo intelectual posee sobre el propio Consejo. Aun cuando el CDS es una de las de mayor connotación en materia de seguridad en América del Sur, el estudio intelectual no le ha acompañado en la medida que se esperaría, siendo escasas las investigaciones sobre el mismo, la mayoría anteriores a 2010, lo que hace estén fundadas en un estudio

---

<sup>47</sup> Consejo de Defensa Suramericano. (2015). *Estatuto de la Escuela Suramericana de Defensa del CDS-UNASUR*. Quito.

expectación de lo que podría lograr el CDS; criticar o valorar las condiciones en las que se enmarca el proceso de su creación; o bien, están relacionados con un análisis a las escasas fuentes que el CDS tenía en esa época, es decir, el Estatuto y la Declaración constitutiva del órgano, lo que hace que el aporte de esos escritos a esta investigación, sea limitado. Mientras artículos direccionados a la reflexión sobre la acción o fuentes posteriores que el Consejo publicase, son muy escasos.

Por lo mismo, son tres los artículos más importantes que abordan al CDS desde un estudio sobre su acción y trascendencia hacia una comunidad de seguridad regional. El artículo de 2011, de Víctor Mijares, fue uno de los primeros “Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa”, siendo su postulado que:

“las probabilidades para la construcción de una alianza operativa se ven reducidas por tres factores que obstaculizan su consolidación: i) una persistente primacía regional estadounidense; ii) un sistema competitivo de alineamientos; y iii) crecientes influencias extrarregionales (...) que los factores limitantes, aunque desiguales en sus efectos, tienen un impacto significativo sobre la alianza propuesta, llevándola a conformarse en un foro formal de discusión sin carácter vinculante. La ruptura de esta parálisis en la construcción de una alianza suramericana dependerá, por tanto, del desarrollo de Brasil como potencia mundial” (Mijares, 2011: 2-3).

Pero como se exponerá en el capítulo 5 de esta investigación, antes que factores extrarregionales o hegemónicos de EUA, los obstáculos para una comunidad regional de seguridad, son internos, tema que no aborda Mijares. Aunque por otra parte, expone certeramente que la estrategia de acoplar objetivos del ALBA al CDS, se explica desde la teoría de balance de intereses, entre Venezuela y Brasil, pero liderada por éste último.

El artículo de 2011: “Una Comunidad de Seguridad en Formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa”, de Daniel Flemer, Detlef Nolte y Leslie Wehner, es quizás el escrito que mayormente ha servido de inspiración para investigaciones posteriores sobre el CDS y la noción de comunidad de seguridad, a partir de su postura: “A pesar de que en Sudamérica siguen presentándose hipótesis de conflicto entre Estados, como lo demuestra la crisis entre Venezuela y Colombia, se podría afirmar que la UNASUR y el CDS han dejado atrás la forma naciente para adoptar los patrones de una comunidad de seguridad en su sentido riguroso e iniciar una etapa ascendente” (2011: 123). Destacando los autores, tres elementos contribuyentes de UNASUR-CDS: 1) la exclusión de EUA y

OEA; 2) la intención de profundizar la integración regional; y 3) la construcción de un discurso de un “nosotros” y un “ellos”.

Argumentando que las trabas para la comunidad de seguridad se fundan en que: “Existen agendas nacionales individuales, la más destacada de las cuales es la de Brasil, que persigue ejercer un rol de poder a nivel global, pero también hay factores de división de carácter ideológico, como los propuestos por Venezuela-Bolivia (socialismo del siglo xxi) frente a países que siguen un modelo aperturista en lo político-económico y mantienen mayores vínculos con actores externos, como Colombia, Perú y Chile” (Flemes, Nolte & Wehner, 2011: 108). Siendo la única posible crítica, que el enfoque del artículo está en el estudio de los casos de crisis regional en que UNASUR medió, donde el CDS no tuvo rol alguno, y sin alcanzar a estudiar el CSPMD y CSSC.

El tercer artículo que trata al CDS como objeto de estudio es el de Javiera Bayer, de 2013: “El Consejo de Defensa Suramericano y las Nuevas Amenazas”. Teniendo de postulado general: “el hecho que el Consejo de Defensa Suramericano está estructurado en base al contexto de nuevas amenazas y no de amenazas tradicionales, como instancia de cooperación y coordinación internacional” (2013: 61). Enfocando que el CDS es un órgano de cooperación que supera el margen de defensa, para avocarse a la seguridad, lo que sostiene desde el análisis a su Estatuto, por la declarativa de rechazar la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que no tiene un perfil defensivo clásico. Lo que se ratificaría con la creación del CEED, que sí tiene a la seguridad como un foco explícito en su propia constitución, y que es un órgano dependiente del CDS. Más aún en consideración de la doctrina regional que aspira a crear el CDS, desde el CEED, que se enfoca en la defensa de los recursos naturales estratégicos, como lo evidencian los documentos oficiales y actividades del CDS, que Bayer estudia en profundidad. No obstante, esta investigación cuestiona el postulado de Bayer, pues, aunque rechazar a los grupos armados, el CDS no ha planificado, ni hecho, ninguna acción para enfrentarlos, así mismo, el CEED termina por derivar las cuestiones de seguridad a otros Consejos.

Existen otros escritos que abordan al CDS como objetivo de estudio, pero la valoración que se hace de éstos es cuestionable, no por las capacidades analíticas de quienes los escribieron, sino por tener perfil más enfocado en la revisión bibliográfica sobre los tres autores aquí desarrollados, por la falta de utilización de fuentes primarias, y porque no aportan con una visión o interpretación diferente de la que ya éstos tres escritos postulan. Pero cabe destacar que el número de artículos descartados no supera la

decena (muy por debajo). También amerita reflexión, el hecho que todos los escritos que aspiran abordar la temática de la seguridad regional en América del Sur lo hacen desde la alusión al CDS y la resolución de crisis internas en las que UNASUR actúa, pero que no hay desarrollo analítico alguno, en lo referente al contenido y documentos del CEED. Tampoco sobre los otros dos Consejos que aluden temas de seguridad, el CSSC, y CSPMD. Ambos Consejos son cruciales en un área fundamental en América del Sur, como lo son las amenazas transnacionales y difusas, sin embargo, ninguno de los posee investigaciones intelectuales que reflexionen entorno suyo, ni de estructuras o estatutos, ni mucho menos en cuanto a un trabajo permanente.

Retomando la reflexión de intelectuales sobre el CDS, cabe indicar que todos lo consideran un importante aporte para la región y para la construcción de una comunidad de seguridad. Aun cuando es compartida por los autores la noción de que el CDS en la actualidad, no cumple a cabalidad una expectativa de consolidar tal comunidad, y que la misma es cruzada por una disputa de influencias entre las posturas bolivarianas, las de los gobiernos más neoliberales, y la complejidad de Brasil para asumir el rol de líder para lo que promovió la creación del propio CDS. Lo que no parece apreciarse dentro de estos análisis es la deconstrucción de la participación que los países tienen dentro del CDS, ya que de ello (como se expuso páginas atrás) se denota que Brasil asume un rol mucho menos participativo de lo que se esperaría (aún antes de la remoción de Dilma), así como los países del Pacífico (Colombia, Perú y Chile) que tienen un cariz menos progresista, tienen una actuación continua, tanto como el Ecuador o Venezuela, países declaradamente integracionistas; a la vez que Argentina, un país que suele dejarse de lado en las disputa por influencia (que suele enfocarse entre Brasil y Venezuela o los del Pacífico como bloque), pero que es sin apelación el que más contribuye en actividades del CDS, siendo el más propositivo en la planeación estratégica autónoma regional.

### **3.1.3 Centro de Estudios Estratégicos de Defensa**

El CEED entró en funcionamiento en 2011, con sede en Buenos Aires, siendo aceptado originalmente para su creación en 2009, por parte del CDS, con el objeto de generar un pensamiento estratégico regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de defensa en Suramérica, asesorando al CDS. Fundado en su Estatuto, el CEED declara que su misión es: *la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e*

*internacional, siempre por iniciativa del CDS. En ese marco, el CEED-CDS se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales*<sup>48</sup>.

Junto a esto, del artículo tres se desprenden sus objetivos específicos: 1) la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional; 2) promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; y 3) la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas. Además del artículo cuatro respecto de sus funciones: 1) realizar estudios e investigaciones en temáticas vinculadas a la defensa y la seguridad regional, así como organizar talleres, editar publicaciones; 2) establecer una red de intercambios con los centros de estudios estratégicos nacionales; 3) constituir un centro de documentación y archivo; y 4) análisis permanente de aquellas situaciones, eventos, procesos y tendencias relacionadas con la defensa y paz regional. Y, si bien es cierto el CEED es sobre la defensa, en su propio artículo cinco indica que los estudios que éste realice también podrán versa sobre la seguridad internacional.

No obstante, el perfil que aspira a tener el CEED puede desprenderse no sólo de su documento oficial fundante, también desde la visión que su director, Alfredo Forti, que se rescata desde un escrito suyo (publicado por el CEED). El énfasis que pone el director está dado en su doctrina de la defensa para los recursos naturales: *La ausencia de política regional en la materia, ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental, cual es que la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extra regionales*<sup>49</sup>.

Para Forti, la posesión de recursos en América del Sur, hacen de la región un actor estratégico en el escenario internacional, pero condicionado al riesgo de poseer un bien apetecido por otros, en un contexto de escasez. Y en razón de ello, valora a la integración regional como un potenciador, pero haciendo una crítica: *La integración suramericana no será sostenible en el tiempo en la medida que sea sólo como proyecto coyuntural de gobiernos. La sostenibilidad y eventual irreversibilidad de este proyecto será factible*

---

<sup>48</sup> Consejo de Defensa Suramericano. (2010). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Guayaquil.

<sup>49</sup> Forti, Alfredo. (2014). *La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica*. Buenos Aires. Pp. 7.

*cuando adquiriera rango de objetivo permanente y política de Estado de cada una de nuestras doce naciones*<sup>50</sup>.

Siendo uno de los postulados más interesantes de Forti, el acuñe del concepto de Interés Regional, que define como: *el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR (...) [Y] que no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de interés regional como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica*<sup>51</sup>. Siendo necesaria la integración para su defensa, en medida que existe una diseminación de recursos en la región, y que al ser naturales, no están supeditados a las fronteras geopolíticas nacionales. Sumando como interés regional, además de la defensa de recursos, a la defensa de la soberanía, la consolidación como zona de paz, a la democracia, y la integridad territorial (aunque asume Forti, ello escapa al área defensa).

Sobre el postulado, Forti desarrolla la idea que el empleo del instrumento militar en relación a los recursos naturales, no es una militarización, pues él propone que haya una aproximación desde anillos concéntricos para preservar los recursos estratégicos. Allí, la defensa sería el último anillo de protección, estando precedido por las acciones diplomáticas, legales, político-económicas, de desarrollo, y ambientales (en ese orden). Estando enmarcado en ello, su postulado de “cooperación hacia dentro, disuasión hacia afuera”, que considera base para un esquema regional de defensa. Estructurándose acá, el mayor aspecto de innovación que Forti le propone desde el CEED a la UNASUR: *como instrumento tangible para operativizar la disuasión hacia fuera creemos ha llegado el momento de proponer la creación de una “Fuerza Militar Suramericana - FMS”, bajo dependencia directa de las autoridades políticas de nuestros países*<sup>52</sup>.

La idea, si bien no ha tenido eco mayor, ni dentro del CDS, ni países miembros, tiene una misión y funciones en relación al contexto global que América del Sur vive:

*La misión y las funciones de esta Fuerza Militar Suramericana se enfocarían en la salvaguarda y protección de lo que nuestras autoridades nacionales definan como los factores comunes del interés regional suramericano: su hipótesis de empleo primaria se circunscribiría a conjurar y repeler toda amenaza estatal extra-regional que atente contra la integridad territorial de nuestra región y de sus activos comunes. Asimismo,*

---

<sup>50</sup> Forti, Alfredo. (2014). Ibid. Pp. 8-9.

<sup>51</sup> Forti, Alfredo. (2014). Ibid. Pp. 14-15.

<sup>52</sup> Forti, Alfredo. (2014). Ibid. Pp. 20.

*entre sus funciones principales se encontraría la vigilancia y control de espacios territoriales comunes y perimetrales de la región, entendido ello bajo el concepto de uso y negación de los mismos*<sup>53</sup>.

A partir de esto, Forti propone que los ámbitos de despliegue de la FMS, *podrían incluir los espacios geográficos comunes, nuestros límites y nuestras cuencas marítimas y oceánicas (...) y los componentes de infraestructura crítica asociada a los recursos naturales, tales como hidroeléctricas binacionales, oleoductos y gasoductos internacionales y sistemas integrados de transmisión de energía eléctrica*<sup>54</sup>.

Naturalmente, dicha propuesta es enfática en que antes de suplantar funciones a las FF.AA. nacionales, sólo aspira a complementar y fortalecer sus capacidades, desde una estructura conformada por un Estado Mayor Regional Conjunto Combinado, dotado de una instancia de Planeamiento Estratégico Regional y de un Comando Estratégico Operacional Unificado. Poniendo Forti, como ejemplo exitoso de integración militar a la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena Cruz del Sur, y los batallones de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, en Chipre, Haití y el Congo. Además de indicar que tanto la existencia del CDS, como la ESUDE, ya son una piedra fundante para este proceso. Procesos y postulados que, aunque no lo explicitan, tienen coherencia manifiesta con la creación y/o consolidación de una comunidad de seguridad regional autónoma, que esté libre de dependencias de actores foráneos, tanto en acción, como pensamiento militar. Y su éxito o fracaso, por ahora están en manos de la voluntad del CDS de ampliar su idea.

Para poder ver si el CEED tiene un accionar que vaya en razón del pensamiento de Forti, un análisis a los planes de acción del organismo cobra relevancia. Planes que están divididos en tres áreas, para dar mayor operatividad: 1) Política de Defensa; 2) Institucionalidad de los Sistemas Nacionales de defensa; y 3) Prospectiva Estratégica.

Al igual que los primeros Planes de Acción del CDS, el Plan de Acción 2012 del CEED, no posee fechas, aunque es de esperar de un proceso sin antecedentes regionales previos. Dentro del primer eje, vagamente se estipulaba crear definiciones de seguridad y defensa en América del Sur, y un poco más concreto, la elaboración de una Matriz de factores de riesgos y amenazas, y un informe de diagnóstico de definiciones regionales y nacionales. El eje dos solicita una base de datos sobre las estructuras nacionales de seguridad y defensa, y los Libros Blancos de cada país, evidenciando que se comenzaba

---

<sup>53</sup> Forti, Alfredo. (2014). Ibid. Pp. 20.

<sup>54</sup> Forti, Alfredo. (2014). Ibid. Pp. 22.

totalmente de cero. Mientras el tercer eje fue mucho más concreto: *Estudio prospectivo Suramérica 2025: estudio integral de activos estratégicos regionales y capacidades colectivas y su incidencia para la sostenibilidad, seguridad y defensa estratégicas de la región y su posicionamiento en el Sistema Internacional de Seguridad*<sup>55</sup>.

En contraparte, el Plan de Acción 2013 fijó fechas tangibles a sus objetivos. Para el eje uno, propuso un reporte de medidas de confianza mutuas; una matriz informativa del rol de la mujer en el ámbito de la defensa; continuar la matriz regional de factores de riesgos y amenazas; la continuación de la línea de trabajo sobre definiciones regionales de seguridad y defensa; y lo más destacado, la creación (en una etapa de recepción de informaciones) del Registro Suramericano de Gastos de Defensa (RSGD), y la elaboración de un estudio para la aplicación de una metodología estandarizada para transparentar el gasto militar de las naciones. Así como el segundo eje iba en la creación del informe sobre las institucionalidades de defensa; y el eje tres iniciaba el levantamiento de información sobre su Estudio Prospectivo: Suramérica 2015.

Aunque el Plan de Acción 2014 fue el último que el CEED crea, lo que denota un estancamiento en los avances hasta la fecha, fue aquel que más en concreto realizó. Tuvo la entrega del Informe Final del RSGD 2006-2010 (sosteniendo el procesamiento de datos para el Informe 2011-2012); creación del Formulario Suramericano de Inventario Militar (FOSIM), y procesamiento de datos para la base de datos del Inventario Militar Suramericano. Además de la entrega del informe pre-liminar La Mujer en el Ámbito de la Defensa en Suramérica. Así como procesamiento de información para el Estudio Prospectivo, ya definido en su cariz; y la propuesta de realizar un estudio de lineamientos estratégicos para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de defensa entre los países.

Un mayor seguimiento de las actividades y ritmos del CEED, se puede observar desde un análisis a los Informes periódicos que el CEED publicaba. Del primer Informe (junio 2012), más allá de las propuestas recién emanadas de los Planes, se destaca la propuesta de crear un Consejo Suramericano de Seguridad Pública, idea proveniente del informe del CEED: UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos. En el marco de la reunión preparatoria de la

---

<sup>55</sup> Consejo de Defensa Suramericano. (2012). *Plan de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo De Defensa Suramericano 2012*. Pp. 2.



Conferencia de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores. El segundo Informe (noviembre 2012) indica que el Estudio Prospectivo está en una etapa de borrador conceptual, que se sigue trabajando sobre los conceptos de riesgo y amenaza, y que se entregó la versión final del RSGD; junto con indicar que el CEED expondría al Consejo de Presidentes UNASUR la idea del CSSC.

El tercero Informe (mayo 2013) en tanto, expuso que el Estudio Prospectivo ya iba en etapa de recopilación de fuentes, y que el RSGD fue presentado a los ministros del área. Lo cual se ve confirmado en el cuarto Informe (febrero 2014) que indica que el RSGD (2006-2010) había sido publicado oficialmente, y que el Estudio Prospectivo ya había comenzado su redacción. Así mismo, el quinto Informe (agosto 2014) resaltó a la Conferencia Defensa y Recursos Naturales, que presentó la doctrina que el CEED busca entregar a la región, en materia de defensa; e indicando que finalizó la investigación del Estudio Prospectivo. Pero es en el sexto Informe (diciembre 2014) donde comienzan a verse dificultades: el Registro Suramericano de Inventarios Militares (RESIM) que se inició a comienzo del 2014, fue postergado para 2015 a espera de su optimización.

En tanto, el séptimo Informe (julio 2015) destaca por sus avances, pues se hizo la entrega de la primera parte del Estudio Prospectivo, y se expone la contribución a la doctrina regional de defensa, en cuanto al establecimiento del concepto de Interés Regional, Interoperabilidad y de cooperación interna-disuasión externa. Así mismo, se indica la publicación llamada “Institucionalidad de la Defensa”, sobre funcionamiento y estructura de los ministerios de los países. Finalmente, el octavo Informe (diciembre 2015), expone que el RSGD 2011-2013 está elaborado y se realiza la publicación oficial del Estudio Prospectivo 2025. Por otra parte, destaca que el CEED inicia la discusión y estudio sobre si migración y terrorismo, se vinculan a la defensa. Destacando también el inicio de propuestas del CEED sobre diseño de cursos, preparación y actividades para la ESUDE. Aunque dentro del Informe, es importante recalcar que el director del CEED critica la no entrega de información de parte de los países, y que impide mayor avance.

Aun cuando el director Forti indique que el avance es lento por falta de voluntad de entrega de información desde los países, lo cierto es que el seguimiento a los Planes e Informes denota cualitativos y cuantitativos progresos en el CEED y sus tareas. Entre ellas, destaca el Estudio Prospectivo: Suramérica 2025. Dos volúmenes, de 375 páginas de investigación, son el mayor estudio de seguridad y defensa realizado en América del Sur, por algún organismo de integración regional, y que apunta directamente a ser un

aporte para una doctrina regional de defensa, como su propio director explicita. El carácter del estudio multidisciplinario, pareciese exceder incluso la esfera de influencia del CEED, o del CDS, porque aborda temáticas de recursos naturales y energéticos, con una profundidad que bien podría ser una investigación geológica o de desarrollo. Ello es ciertamente positivo, aunque ello implique gran parte del total del estudio.

En lo atinente a geopolítica y seguridad, el documento es enfático que no está planteando una militarización, por no ser la única variable que garantiza seguridad y el bienestar de los países: *Suramérica tiene el histórico desafío de consolidar su espacio vital geopolítico y geoeconómico, articulando un control, protección y defensa viable del mayor potencial con que contamos, los recursos naturales estratégicos*<sup>56</sup>. Dando como definición para este último concepto: *aquellos recursos naturales que por sus características en cuanto a disponibilidad, valor económico y propiedades únicas para el sostenimiento de la vida y/o para aplicaciones civiles o de defensa, se convierten en un bienpreciado en el sistema internacional*<sup>57</sup>. Pero que conlleva una vulnerabilidad y amenaza, la ausencia de gestión, control y explotación de estos recursos en la región, lo cual se ejemplifica en que la información de recursos en América del sur proviene de fuentes extra-regionales, de allí la trascendencia del propio documento como base para el estudio regional con una mirada desde adentro, acorde al Interés Regional:

*La hipótesis central del estudio asume que Suramérica tiene todas las condiciones para consolidar un espacio geoestratégico propio, articulando una defensa viable y posible que constituya, junto a otras políticas nacionales y regionales, a maximizar el mayor potencial con que contamos: los recursos naturales estratégicos, para servir éstos de base a un desarrollo económico y social para nuestros pueblos, con los mayores niveles posibles de autonomía y seguridad para nuestras naciones*<sup>58</sup>.

Como puede apreciarse del último extracto, el CEED hace directa alusión a la autonomía (y seguridad) como objetivo de la doctrina regional de defensa, ello, acorde con la construcción de un Interés Regional y una identidad suramericana de defensa, marco en el cual los recursos naturales estratégicos, son el mayor aporte del CEED. Y es junto a este documento, que otro de vital importancia es el RSGD, que abarca desde 2006 hasta 2015. Esta iniciativa se enmarca en las medidas de confianza mutua para que los

---

<sup>56</sup> Centro de Estudios Estratégicos de Defensa & Consejo de Defensa Suramericano. (2015). *Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Primera Parte. Tomo I*. Buenos Aires. Pp. 9.

<sup>57</sup> Centro de Estudios Estratégicos de Defensa & Consejo de Defensa Suramericano. (2015). *Ibid*. Pp. 14.

<sup>58</sup> Centro de Estudios Estratégicos de Defensa & Consejo de Defensa Suramericano. (2015). *Ibid*. Pp. 13.

países de la región se reconozcan como partícipes de una zona de paz. Esfuerzo que implica la aceptación colectiva de una definición común de lo que es gasto en defensa, una metodología estandarizada para medir dicho gasto, y un mecanismo de remisión de la información periódicamente. Así mismo, se interpreta como la expresión de voluntad política de cooperar, para disipar dudas sobre carreras armamentistas soterradas.

En concreto, el documento expone que el gasto regional en defensa pasó de US\$ 17.645 millones, a US\$40.173 millones, en una década. Siendo el 2014 el único año en que el gasto descendió, en relación al año anterior. Por otra parte, el gasto regional en defensa significa un 0,98% del PIB durante la década, alcanzando su punto álgido en el 2015, con un 1,08%, y en 2007 el mínimo, con un 0,86%. Así mismo, el desglose de las cifras por ítem, arrojan en un promedio de la década: 1) 59,5% Personal; 2) 22,6% Operación y Mantenimiento; 3) 17,1% Inversiones; 4) 0,4% Investigación y Desarrollo. Del ítem Inversiones, el 45,2% se enfoca en Otro Equipamiento (sin especificar a qué se refiere esto); 37,8% a Sistema de Armas; y 16,9% a Infraestructura Física<sup>59</sup>.

De estos datos emanan varias reflexiones, por un lado, el CEED determinó no desagregar el gasto regional en defensa por país, lo cual resta enormemente la trascendencia del RSGD y su real aporte para la transparencia y confianzas mutuas (dejando esa labor a instituciones privadas de estudio de defensa). Por otra parte, devela el mínimo interés en el desarrollo e investigación como núcleo para una autonomía estratégica regional en defensa, línea que también sigue el gasto en inversiones, muy por debajo del gasto en personal. Junto a ello, hay que considerar que la iniciativa de un inventario militar regional, lleva años trabada, demostrando que es un sector sensible a transparentar aun para los países, quienes aún tienen recelo en transparentar el poder real de disuasión que poseen. No obstante el camino que inicia el RSGD es significativo y puede llegar a fortalecerse si el inventario militar se concreta en el mediano plazo.

Sumado a las iniciativas que el CEED pudo concretar, a pedido del CDS, hay una de gran relevancia conceptualmente, que es la de los términos de referencia que en la región existen sobre seguridad y defensa. Dicho informe expone no sólo la situación en que se encuentra América del Sur en dicho ámbito, sino que además genera diversas recomendaciones, demostrando su carácter propositivo y no sólo analítico. Su visión de

---

<sup>59</sup> Centro de Estudios Estratégicos de Defensa & Consejo de Defensa Suramericano. (2016). *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2015*. Buenos Aires.

la situación regional es que vive un cambio de cualidad en sus contextos de seguridad y defensa, por lo que valora el interés de los gobiernos por una perspectiva estratégica regional en su abordaje. Y desde allí resulta interesante cómo expone que:

*Es significativa la coincidencia de los gobiernos en un cambio del eje de las preocupaciones en materia de seguridad y, particularmente de defensa, en torno a una visión cooperativa, basada en la confianza y la concurrencia de intereses, para un levantamiento de escenarios estratégicos no fundamentado en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, sino en la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana<sup>60</sup>.*

Esta es la primera (y única) alusión del complejo CDS-CEED, a la comunidad de seguridad como objetivo a construir desde una visión cooperativa. Aunque ello está implícito en todo el entramado UNASUR en seguridad, y podría complementarse con la visión de comunidad de seguridad autónoma en cuanto a interferencias externas, y con capacidad decisional propia en sus amenazas, intereses y prioridades. Este Informe deja en claro que si bien regionalmente coexisten diversas visiones político-conceptuales sobre seguridad y defensa, la seguridad regional requiere por parte de los Estados una disposición a la cooperación en su entorno estratégico. Para ello, postula a la integración regional como un gran aporte desde el reconocimiento y respeto a las diferencias: *es manifiesto el interés de avanzar en la coordinación de políticas y acciones hacia la construcción de un mecanismo regional de defensa cooperativa, que tiende a configurarse sobre la base de medidas de confianza y confluencia estratégica (...) Los objetivos de la posible conformación de un sistema de defensa subregional, están vinculados a la caracterización y jerarquización de las amenazas y riesgos<sup>61</sup>.* Desde la valoración de la integración regional como dinamizador de una comunidad regional de seguridad, la profundización de consensos conceptuales y políticos cobra importancia en consolidarla, además de darle un sello identitario propio a la construcción en curso.

### **3.2 Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas**

Cabe consignar que el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), inicialmente se llamó Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN). Ello denota cómo, en el mismo año de su creación (2010), el Consejo optó por

---

<sup>60</sup> Consejo de Defensa Suramericano. (2014). *Informe preliminar del CEED al CDS acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana*. Pp. 3.

<sup>61</sup> Consejo de Defensa Suramericano. (2014). *Ibid.* Pp. 10-11.

reformular su perfil, desde uno primeramente coercitivo, hacia uno multidimensional en el abordaje al problema de las drogas. Este Consejo se declara en plena conformidad con los tratados y acuerdos internacionales y regionales en la materia, destacando el que se pliega a la Estrategia y Plan de Acción Hemisféricos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que como se verá en el capítulo 5, aun cuando está al alero de la OEA, se ha alejado de la influencia de EUA en el enfoque para solucionar el consumo de drogas ilícitas. Siendo bastante claro su cariz: *La acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida, que requiere una cooperación internacional eficaz y creciente y exige un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas, en virtud de lo cual esas estrategias se refuercen mutuamente*<sup>62</sup>.

Este Consejo, posee cuatro objetivos generales sobre los que trabaja: 1) proponer estrategias y mecanismos de cooperación y coordinación; 2) construir una identidad suramericana para enfrentar el problema de las drogas; 3) fortalecer las relaciones entre las agencias nacionales especializadas; y 4) proponer posiciones de consenso en foros multilaterales del tema. Teniendo de objetivos específicos a: 1) identificar posibilidades de armonización de normas; 2) fortalecer las capacidades institucionales; 3) promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas; 4) reducir las consecuencias negativas ambientales; 5) promover el desarrollo preventivo alternativo; 6) reducir la demanda de drogas; 7) promover cooperación judicial, policíaca y unidades de inteligencia; 8) promover el intercambio sobre formación y capacitación de profesionales; 9) promover intercambio de información; y 10) promover la investigación científica sobre todas las dimensiones del problema mundial de las drogas.

No obstante, como ya se ha apreciado en el transcurso del escrito, los Estatutos son únicamente una declaratoria de lo qué y cómo se aspira a abordar tal temática, por lo mismo, es desde el Plan de Acción, donde se puede realizar una valoración mayor sobre el funcionamiento del CSPMD. Lo primero que se destaca del Plan de Acción que presenta el Consejo, es su duración: 2011-2015. A diferencia del CDS o el CEED, éste órgano tiene una visión de mediano plazo en la concreción de sus actividades, lo cual, frente a un tema que cierne una amenaza tan grande sobre la región, refleja un esfuerzo importante en la búsqueda de una solución permanente. En ese marco, las únicas críticas

---

<sup>62</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2010). *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Quito. Pp. 393.

que pueden realizarse, son que no presenta fechas estimativas, y que expirado el plazo de 2015, no hay aún renovación del Plan, dejando al Consejo en un quietismo.

En cuanto al contenido del Plan de Acción 2011-2015, dividido en dos macro áreas, la de Coordinación y Fortalecimiento Institucional, propone poder establecer, de manera compartida, lineamientos, criterios y objetivos, en miras a la formación de estrategias comunicacionales conjuntas. Además de vislumbrar los puntos focales sobre los que trabajen los observatorios nacionales de drogas; y derivado de ello, estudiar la viabilidad de la creación de un observatorio suramericano. Esta última alusión pareciese ser un anhelo permanente en la región, para poder estudiar, sin la injerencia o influencia de un hegemon, la problemática de la droga y la amenaza del narcotráfico. A la par de dicha área, de Líneas de Acción por Ámbito de Competencia abre un abanico de ideas:

Sobre Reducción de Demanda, destaca: *promover la formulación de programas locales de prevención y tratamiento comunitarios con enfoque de inclusión e integración social para posibilitar una participación ciudadana activa, manteniendo y fortaleciendo los existentes*<sup>63</sup>. En Reducción de Oferta, el CSPMD se enfocaba (similar a la CICAD) a la cooperación regional en: *el control del uso lícito y fiscalización de los procesos de producción, empleo en la industria, comercialización, almacenamiento y distribución de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores, productos químicos y disolventes a través del intercambio de información*<sup>64</sup>. Sobre Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, por un lado se abordan temas sobre inclusión de la población en riesgo, al ser susceptibles a la cooptación por el mundo de la droga, y por otro lado, un enfoque de protección y recuperación del medio ambiente. Respecto a las Medidas de Control, además de la coordinación de los aparatos de inteligencia, se ve en la iniciativa de centros nacionales de control del tráfico ilícito de drogas (aéreo, fluvial, terrestre, marítimo y lacustre), en miras a un centro suramericano de control, una idea que busca, a la vez que ser multidimensional en su foco de control, el ser coordinada, dando pie al entendimiento que la gobernanza de zonas grises, como ríos binacionales, o zonas selvático-boscosas, son las áreas desde las cuales el tráfico permea a los países. Finalmente, el área de Lavado de Activos, apunta al fortalecimiento de los sistemas de asistencia judicial sobre incautación, comiso y decomiso de los activos provenientes de los lavados de activos,

---

<sup>63</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2010). *Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Quito. Pp. 1.

<sup>64</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2010). *Ibid*. Pp. 2.

enfocándose en la identificación de tipologías y modalidades que éste delito toma en la región. Como se indicó previamente, el entramado de actividades que el CSPMD planifica a mediano plazo, no dista realmente de la Estrategia de CICAD para enfrentar el problema, de hecho, hasta el enfoque es similar, por lo que innovación puede encontrarse más bien en el abordaje de un centro regional de control del tráfico, asumiendo la diversidad de formas de penetración y escape que la droga tiene para ir a ser comercializada.

Un análisis al contenido de los informes de las reuniones periódicas del CSPMD, devela que desde 2011 se bogaba por la creación del Observatorio regional del tema, pero hay otras aristas que llaman la atención. A cada área de trabajo se asigna un país coordinador, pero resulta contraproducente a la luz de los datos, que el responsable de la sección de Reducción de Demanda, sea Argentina, país que se ubica cuarto en el índice de consumo de drogas en su población, tras Uruguay, Brasil y Chile<sup>65</sup>. O bien, que Chile sea el encargado de la sección Reducción de la Oferta, cuando no es un país productor de droga, sino de mayor consumo, o de tránsito del tráfico al mundo, por su zona norte. Esta mención, antes que una crítica al accionar, aspira a cuestionar la experiencia que tiene cada país, en cada proceso del problema de las drogas, donde los roles no parecen estar acordes a la manera en que ello afecta a cada zona de América del Sur.

Las reuniones de marzo de 2012, en tanto, propuso la iniciativa de crear unos Mecanismos de Consultas Regulares, entre los países, respecto del problema de drogas, dejándolo abierto a propuestas para su concreción; además de recoger el Consejo, el debate de alto nivel de ministros de UNASUR, de *tomar nota del tratamiento del tema de la delincuencia organizada transnacional y la seguridad pública en el marco de UNASUR*<sup>66</sup>. Esto último, que se comprende en el contexto de que la delincuencia a nivel transnacional y organizado, se comprende desde el propio CSPMD, supera su margen de acción y proposición; antecedente claro, de la creación del futuro Consejo que aborde la seguridad pública como eje de acción. Hacia finales de 2012, dos reuniones más dan paso a nuevas reflexiones, tras una reunión por videoconferencia de octubre, la cual sólo contó con seis participantes, pero que no tomó ningún acuerdo por la falta de quórum.

---

<sup>65</sup> Naciones Unidas. (2015). *Informe Mundial de Drogas de la Oficina Naciones Unidas sobre Droga y Crimen*. Nueva York.

<sup>66</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). *Acta de la reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de 22 y 23 de Marzo*. Asunción.

El Acta del 3-4 de diciembre, arroja importantes alusiones, como por ejemplo, la definitiva segmentación en seis Grupos de Trabajo dentro del Consejo, cada uno, en razón de una sección del Plan de Acción, los cuales por primera vez, cuentan un fecha y plazos para su trabajo constante; además, de anunciar la elaboración de una evaluación de medio término sobre los avances del Plan, a presentarse el segundo semestre del 2013, último aspecto que cobra relevancia porque ninguno de los otros órganos de seguridad y defensa abrió un mecanismo de evaluación, sin embargo el año 2013 no se realizó ninguna reunión del Consejo, por lo que dicha evaluación quedó en nada. Junto a dicha falencia, la moción de mecanismos de consultas regulares de las autoridades judiciales, policiales, financieras y aduaneras, quedó congelado hasta que los Grupos de Trabajo avancen en sus tareas.

La reunión del día 5 de diciembre en tanto, la tercera general del CSPMD, dejó en claro varios aspectos. En primer término, el stand by las consultas regulares hasta el avance de los Grupos de Trabajo. Junto a esto, se aprecia la continuación del estudio de viabilidad de crear los centros de estudios e información suramericanos sobre drogas, y el memorándum para compartir información de inteligencia financiera. Pero lo que más relevancia tomó de esta reunión, son las medidas más concretas sobre desarrollo. Sobre esto, la realización de un taller internacional de experiencias de desarrollo alternativo (aunque sin fecha) en Perú; además de *diseñar un sistema de información sobre oportunidades de mercado en los países de UNASUR, respetando los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para los productos provenientes del Desarrollo Alternativo*<sup>67</sup>, y un Encuentro de políticas en adicciones. Sumado a la acción proyectada, la presidenta del Consejo, en su presentación, expuso el panorama que tiene en la región el problema de las drogas, apuntando a que existe un mayor consumo, y una mayor tecnologización y nuevos químicos en la producción, además de una diversidad de vías de tráfico, entre ellas, los correos humanos, que son un ejemplo de cómo se está forzando al involucramiento a la población en riesgo, lo que requiere acción enérgica.

Tras un silencio de un año y medio, tiempo en el cual se omitió la evaluación de medio término del Plan, el CSPMD retoma visibilización en su cuarta reunión general. Indicando que dicha evaluación se corre a una final solamente (la cual, a dos años del fin de dicho Plan, aun no se concreta). A su vez una información positiva y una negativa

---

<sup>67</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). *Acta de la III Reunión del CSPMD de la UNASUR*. Lima.



fueron expuestas, siendo la primera que: *el Consejo acordó la creación de esta nueva institucionalidad dentro de la UNASUR con el nombre de Centro Suramericano de Formación en Materia de Drogas*<sup>68</sup>; más destacable en consideración que en inicio se pensó un centro de estudios, pero la idea derivó en una instancia mucho más concreta en la acción contra el narcotráfico y sus repercusiones sociales. En tanto la noticia negativa fue la eliminación del mecanismo de consultas regulares, sin argumentar motivo, siendo ésta iniciativa relevante para la construcción de base del intercambio entre los países, de información, lo que podría finalmente derivar en una coordinación en el tema. Y junto a esto, la IV Reunión aprobó un mecanismo de coordinación CSPMD-CSSC, y la Red de Observatorios de Drogas, dando dos años como plazo para la concreción del proyecto de Observatorio Suramericano de Drogas, bajo el objetivo de proporcionar a la región de información objetiva, fiable y comparable relativa a las drogas y a sus consecuencias, para generar estrategias y acciones nacionales y regionales en materia de drogas.

El 2015 en tanto, en febrero definió crear un Grupo de Trabajo para construir una visión de la región sobre el problema de las drogas, para presentarla ante la ONU en 2016, lo que sería aprobado en agosto bajo el nombre de “Visión Común UNASUR a UNGASS 2016”. Pero haciendo un panóptico general respecto de la acción del CSPMD es que se vislumbra su manifiesta similitud con la CICAD y su estrategia, enfocando su diferencia en la necesidad de una visión propiamente suramericana, lo cual se concreta en el inicio de la creación del Observatorio Suramericano de Drogas, que efectivamente puede contribuir a la generación de un pensamiento autónomo en el tratamiento de este problema. Rescatando además el abordaje del tema como problema y no sólo como una amenaza, refrendando un perfil más multidimensional. En contraposición a los factores positivos, la eliminación de la evaluación de medio término, y que la final, a dos años, aún no sea presentada, dejan un manto de dudas sobre la capacidad de concreción que el CSPMD posee, la cual, pasada una primera instancia hasta 2012, de férrea iniciativa, ha pasado a un estancamiento de acción y declaración, algo muy preocupante para una región que está muy marcada por las consecuencias que el narcotráfico deja a diario.

### **3.3 Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada**

---

<sup>68</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2014). *Acta de la IV Reunión del CSPMD de la UNASUR*. Catia.

El Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada (CSSC), es el último Consejo de UNASUR en lo concerniente a seguridad. Su creación, es el resultado culmine de un proceso que derivó desde reflexiones del CDS, el CEED y el CSPMD, los cuales observaron que había temas que superaban sus márgenes de acción delimitados, pero que de todas formas eran necesarias de abordar, para lo cual se dio origen a este Consejo. El seguimiento de tal visión se inició en 2011, cuando en la III reunión del CDS se impulsó la reunión de los ministros de defensa, justicia e interior, desde donde se emanó el mandato para que el CEED realizara un informe sobre los vínculos entre defensa y seguridad pública, los que fueron publicados en el informe acerca del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional. Dicho informe recomendó: *la creación de un Consejo Suramericano de Seguridad Pública, o, en su defecto, la transformación del actual Consejo Suramericano de Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas en la instancia institucional de la UNASUR que atienda todos los delitos transnacionales que afectan a la seguridad pública de nuestros países*<sup>69</sup>.

Esta fue la primera propuesta para concretizar un Consejo sobre amenazas a la seguridad pública, al concluir el CEED, que no correspondía al CDS el tratamiento de asuntos de seguridad pública, porque éstos son objeto de definición y gestión de instancias diferentes a los Ministerios de Defensa en los países de la región. Por ello, el CDS, desde el CEED, concordaba en la necesidad de crear otro Consejo, aún sin certeza si adhiriendo el problema de las drogas o no. Indicando que la seguridad pública: *más allá de las diversas denominaciones que puede adoptar, por ejemplo, seguridad interior o seguridad ciudadana, está relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos*<sup>70</sup>.

Y de igual importancia, este documento iniciador del proceso del Consejo, da una luz de delimitación sobre las amenazas que tendrán relación con el mismo (algo que ni su propio Estatuto define): *entre los delitos que se presentan asociados al crimen organizado y adquieren dimensiones transfronterizas se consideran: el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y órganos, el lavado de dinero, los delitos informáticos, el tráfico de bienes y recursos ambientales, el secuestro, y acciones provenientes de*

---

<sup>69</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. Pp. 11.

<sup>70</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). *Ibid*. Pp. 3.

*grupos armados fuera de la ley*<sup>71</sup>. Es destacable cómo este Consejo, al especificar estas amenazas transnacionales como las prioritarias de la región, desmarca su herencia de otras instancias hemisféricas como la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas de la OEA, que incluye dentro de este ámbito, a la corrupción. A la vez que también desvinculándose de las percepciones que primaban desde la Conferencia Especial de Seguridad, donde la amplitud de la concepción de amenazas era extrema, incluyéndose a la pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales, enfermedades, deterioro ambiental, y accidentes por derrames contaminantes. Siendo sólo cuestionable, que la CSSC no incluya como amenaza al tráfico de armas.

Pero asumiendo que *más allá de diversos y variados compromisos bilaterales y multilaterales, no se ha configurado aún un régimen regional integrado para el combate al crimen organizado transnacional, con mecanismos concretos y operativos de cooperación*<sup>72</sup>. Y de allí mismo se desprende la relevancia de crear el órgano y de dar vida a una mayor coordinación, siendo primer factor positivo, la especificidad de cada una de las amenazas (sin descartar la aparición de otras) que le competarán, pero manteniendo el mismo vicio de todos los organismos (regionales o hemisféricos) de seguridad: la no definición de terrorismo; siendo además en este caso, también amplia la categoría de acciones provenientes de grupos armados fuera de la ley, que aporta otro grado de ambigüedad a qué tipo de acciones se refiere.

Bajo dicho parámetro, este Consejo atingente a la seguridad pública, a partir de las reflexiones del CEED, es que, aunque asume que en América del Sur existe una gran multiplicidad de enfoques conceptuales y marcos legales, la conducción y gestión de la seguridad pública es responsabilidad de ministerios e/o instancias específicas, distintas a la defensa nacional, donde cuyo elemento operativo principal son las policías u otros cuerpos de control del orden interno, y con carácter de excepción, se contempla la participación de las Fuerzas Armadas, en condición subsidiaria. Solicitando el escrito oficial, una sistematización de las diferencias y coincidencias entre los países de la región, respecto de participación de agentes militares, en seguridad pública.

Desde esta génesis, guiada por el CDS, en noviembre de 2012 finalmente se da la determinación de crear el CSSC, y que sea un órgano separado del CSPMD, dado que

---

<sup>71</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). Ibid. Pp. 7.

<sup>72</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). Ibid. Pp. 9.

este último se enfoca en una amenaza que dada su magnitud y repercusión en la región, requería de un trabajo autónomo (pero coordinado con este nuevo Consejo). Aunque incluso se podría hacer una reflexión a partir del propio nombre de este Consejo, ya que mientras el CEED propuso como nombre el “Consejo de Seguridad Pública”, se derivó a su denominación más extensa, hasta compleja de entender, pudiendo ser el confuso resultado de una mixtura entre la intención de darle un enfoque integral, y esfuerzo por darle un nombre que no fuese a ir contra ninguna forma en que un país tratase el tema.

De esta manera, el Estatuto del CSSC dispone como sus objetivos generales: 1) fortalecer la seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT); 2) proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre Estados; 3) la elaboración de estrategias conjuntas de política criminal, proyectos de cooperación e intercambio de información en materia de seguridad ciudadana, justicia y DOT; 4) promover la articulación de posiciones de consenso; 5) propiciar la articulación y la complementariedad del Consejo con los mecanismos existentes a nivel subregional y regional; 6) promover la participación de los actores sociales en la elaboración de los planes y políticas de seguridad ciudadana; 7) promover la participación ciudadana; y 8) Promover el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad ciudadana, la justicia y el accionar en contra de la DOT<sup>73</sup>.

De estos objetivos se desprende el Plan de Acción CSSC 2013-2017, el cual se asemeja al del CSPMD, en su visión a mediano plazo, a diferencia del CDS o CEED, de duración anual. La segmentación del Plan fue hecha a partir de los tres tópicos que el nombre del Consejo especifica (seguridad ciudadana, justicia y DOT). Teniendo cada parte, líneas de acción de acuerdo a un desafío estratégico en particular, basados en ejes temáticos internos de cada tópico. Dada la vasta gama de acciones propuestas, que hace complejo abarcarlas todas, baste con seleccionar las más relevantes y/o innovadoras. De Seguridad Ciudadana, resulta interesante la iniciativa de realizar un diagnóstico regional sobre los modelos educativos de los institutos de formación policíaca y civil; desarrollar conjuntamente, tecnologías aplicadas a las necesidades regionales en seguridad y en la prevención de delitos; construir indicadores estandarizados de seguridad ciudadana, delito y violencia; creación de un Observatorio Suramericano de Seguridad Ciudadana;

---

<sup>73</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2013). *Estatuto del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada*.

intercambiar buenas prácticas sobre políticas de trato no discriminatorio; realizar campañas para alentar el desarme en la sociedad civil; alentar la cooperación entre gobiernos locales y los órganos de seguridad ciudadana en zonas de frontera.

El eje de acción contra la DOT, entre otros, busca promover la participación de las comunidades en la elaboración de planes, programas y proyectos de atención a las víctimas; la creación de un sistema suramericano de intercambio de información e inteligencia criminal para mapear rutas, modus operandi, estructuras financieras y tendencias de la DOT; elaborar procedimientos integrados para el accionar contra la DOT en general y en zonas fronterizas en particular; promover la conformación de una instancia suramericana de cooperación policial a nivel estratégico y operacional. A su vez, el eje de Justicia impulsó la asistencia jurídica integral y gratuita para víctimas; definir herramientas para la democratización del conocimiento jurídico; intercambiar buenas prácticas de políticas migratorias a extranjeros intra y extra UNASUR; además de variadas medidas que apunta a la no-violencia y dan prioridad a menores de edad, apreciándose la integralidad a la que aspira abarcar este Consejo<sup>74</sup>.

Más allá de esto, el CSSC no ha sido muy prolífero en reuniones y/o documentos emanados, destacando dos reuniones como las clave en el funcionamiento del Consejo. En octubre de 2013 se realizó un encuentro contra el Lavado de Activos (LA) y sobre el Financiamiento del Terrorismo (FT), desde donde se aprobó el Compromiso de Buenos Aires. De él se desprende a visión del LA/FT como amenaza directa a la seguridad del Estado, con consecuencias en las economías regionales, y la moción de: *crear una base de datos y un manual sobre buenas prácticas contra el Lavado de Activos, que estén a disposición de las distintas autoridades nacionales de la región, en la página web del Consejo de UNASUR, con el objeto de facilitar el intercambio de conocimientos, políticas y actuaciones eficaces para combatir el Lavado de Activos*<sup>75</sup>. Además de dar fortalecimiento con informes, a los diálogos entre el CSSC y el CSPMD, en el combate de amenazas que conciernen a ambos órganos, como el LA/FT.

Junto a la reunión anterior, la III reunión del CSSC, de octubre de 2015, dio el inicio a un primer paso hacia el Observatorio Suramericano de Seguridad Pública, pues

---

<sup>74</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2013). *Plan de Acción 2013-2017 del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada*.

<sup>75</sup> Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada. (2013). *Compromiso de Buenos Aires*. Buenos Aires. Pp. 5.

*se acordó suscribir el Proyecto de Resolución de creación de la Red UNASUR contra la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Organismos de los Estados Miembro*<sup>76</sup>. Siendo esta iniciativa, complementada con la moción peruana sobre crear un Centro de Estudios Estratégicos contra la Criminalidad Organizada Transnacional (CECOT), una suerte de homólogo del CEED, lo cual ciertamente favorecería un modo de ahondar estas temáticas, en consideración que al CEED no debiese corresponderle el estudio de temas de seguridad pública, sino solo de defensa, por lo que sería un aporte. Dando como última propuesta dicha reunión, el CSSC establezca un mecanismo de coordinación con su par de la Unión Europea, a fin de ser posibles receptores de ayuda del programa de Eurosocial en materia de seguridad, una vinculación que puede ser estratégica, considerando que mientras América del Sur tiene altas tasas inseguridad, mucho del tráfico deriva a Europa, por lo que la coordinación birregional puede ser una forma de aplacar las inseguridades que las amenazas transnacionales generan.

Como puede apreciarse, el CSSC sigue la línea integral que el CSPMD busca dar a su problemática y amenazas que ciernen sobre la ciudadanía, dando su enfoque de mediano plazo en el tratamiento de su Plan de Acción, sin embargo sufre de los mismos vicios que aquejan a los órganos vinculados a la seguridad que la UNASUR vio nacer: 1) la falta de acción tangible más allá de reuniones para discutir temas; y 2) la ausencia de mecanismos de evaluación de los Planes de Acción, lo que dificulta la valoración efectiva sobre los avances que el Consejo va teniendo (lo cual se vincula al primer vicio también). No obstante, la visión crítica pueda parecer una constante, la realidad indica que los tiempos para construir una estructura fuerte, cooperativa y coordinada regionalmente en el ámbito de la seguridad pública, no es un proceso que pueda dimensionarse en media década. Además, el CSSC ya está progresivamente cimentando su desarrollo autónomo y estratégico, al avanzar sobre una red suramericana, o aspirar a un observatorio regional. La intención de integración suramericana como el camino, a la vez que asume la herencia de instancias hemisféricas, no le representa, pues a diferencia del CSPMD que recoge resoluciones OEA, el CSSC no explicita el reconocimiento al camino de la Reunión de Ministros Seguridad Pública de las Américas (MISPA).

### **3.4 Análisis General**

---

<sup>76</sup> Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada. (2015). *Acta III Reunión de ministros del CSSC*. Quito.

El transcurso de este capítulo versó sobre sí los aportes de los órganos de UNASUR que se vinculan al área de seguridad y defensa, favorecen la creación de una comunidad de seguridad regional en América del Sur. Se aprecia que se formaron tres Consejos en el área: CDS, CSPMD y CSSC, a lo cual puede sumarse el CEED como órgano vinculado al CDS, pero con amplia gama de temas a investigar. La sola puesta en funcionamiento de estos Consejos, con un Estatuto, Plan de Acción, y Orgánica, es parte trascendental de la institucionalización de los esfuerzos de UNASUR como organismo de integración regional, por avanzar a una visión político-conceptual común en seguridad y defensa.

Como se vio en el primer capítulo, para Deutsch (1957), la comunidad pluralista de seguridad tiene tres requisitos fundamentales, donde además de interdependencia mutua mediante relaciones intrarregionales, y un alto nivel de identidad y de valores comunes; destaca una fuerte red de instituciones comunes y estándares que regulan las relaciones y contribuyen a una resolución pacífica de conflictos. Este último es clave, y es hacia donde apunta UNASUR con la constitución de tres Consejos atinentes a los temas securitarios. En complementación, para Adler y Barnett (1998), las comunidades de seguridad no sólo deben ser una renuncia al uso de la fuerza, sino que la construcción de hábitos para resolver toda discrepancia por métodos pacíficos. Esto también puede apreciarse en la estructura de UNASUR, ya que además de la ausencia de conflictos que incorporen el uso de la fuerza entre países, ésta aspira ser el interlocutor válido para el diálogo frente a las tensiones (incluso intrarregionales), como se aprecia en las formas que las sucesivas crisis regionales han sido intentadas de solucionar desde los buenos oficios, que aunque no siempre hayan tenido un resultado positivo o a la altura de lo que se esperaba, el sólo hecho de existir, ya denota una intencionalidad permanente de ello.

Concretamente respecto de los estándares comunes a los que Deutsch hace una alusión, éstos pueden encontrarse en iniciativas como el RSGD, que si bien es cierto no publicó una desagregación por país, significó una estandarización de lo que cada país entendía por “gasto en defensa”, lo cual sirvió para fomentar confianzas mutuas entre naciones que cuestionaban los altos gastos de sus países vecinos (como el caso de Perú y Chile), mismo camino al cual se espera llegue el inventario militar suramericano, que en la actualidad está trabado en su avance, demostrando que develar las capacidades reales de cada Estado, es más complejo de transparentar, que el gasto en defensa.

Así mismo, los avances que cada Consejo ha generado en la construcción de una visión regional común, han sido significativos. En dicha senda, el CEED ha tenido un rol

eje, ya que aunque deriva del CDS, los estudios que se le encomiendan también han sido vinculados a la seguridad pública. De allí que el CEED sea el responsable directo de la creación del CSSC, pues de uno de sus informes emanó la recomendación de crear un Consejo sobre la seguridad pública. Del mismo modo, conceptualmente ha sido un energético promotor de las definiciones comunes, legando a la región, la caracterización de seguridad pública como aquella relacionada con paz social, estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos, concerniente a las instancias y/o ministerios especializados, distintos a la defensa nacional, cuyo principal elemento operativo son las policías, y excepcionalmente las fuerzas armadas. Así como dio una definición de defensa como una función esencial del Estado:

*[V]inculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana<sup>77</sup>.*

Pero junto a esta intención (declarada) del CEED por una comunidad regional de seguridad, de características cooperativas, para lo cual aportan con recomendaciones y definiciones conceptuales, existen construcciones más relevantes provenientes de los Consejos, como la articulación del concepto de interés regional y cómo éste se vincula a la defensa por los recursos naturales estratégicos, que tiene en el Estudio Prospectivo Sudamérica 2025, su mayor aporte. Todas estas iniciativas concretadas (además de las que hasta el momento están en el plano de lo expectatio) develan avances de la nueva institucionalidad que UNASUR aporta en seguridad y defensa, pero cabe cuestionarse sobre si efectivamente esta profundidad a la que estos Consejos llegan, tiene una voz que las arraigue a las propias visiones e intereses de cada país en América del Sur (lo cual se analizará detenidamente en el capítulo cuatro sobre Libros Blancos de Defensa), ya que si el avance de los esfuerzos de la integración regional, por una comunidad de seguridad, no poseen un correlato interno en las naciones, todo avance queda estancado, dejando en el aire, ideas muy relevantes y que de adoptarse sería un real aporte.

Un ejemplo tácito de lo que se indicó en el párrafo anterior, está en la idea de Forti, director del CEED, sobre crear la Fuerza Militar Suramericana. La FMS hasta el momento,

---

<sup>77</sup> Unión de Naciones Suramericanas. (2012). Ibid. Pp. 7.



es una iniciativa que está muy alejada de tener acogida entre los países de la región, quienes ya hace más de una década se cerraron de plano a la OTAS, la alianza militar que Hugo Chávez proponía en un marco proto-UNASUR. Ciertamente ya ha pasado vasto tiempo desde que el presidente venezolano lanzara su idea, sin embargo las palabras de Forti y la FMS siguen quedando en el plano de lo especulativo como una propuesta vinculada a la integración regional, pero que los países no estiman sea el camino por el cual deba dirigirse la coordinación suramericana. Aun cuando la FMS tiene una coherencia con los objetivos del interés regional, y es una postura estudiada en profundidad, parece lejano el momento en que países como Colombia o Chile, acepten una visión de efectivos militares, con países como Venezuela o Bolivia, pues la brecha político-ideológica sigue primando.

Sumado a este perfil antes expuesto, también cabe la reflexión respecto de los concretos avances en actividades que los Consejos proponen. Es cuestionable que ni el complejo CDS-CEED, ni el CSPMD o el CSSC tengan un mecanismo de evaluación de avance en sus Planes de Acción, pues afecta la transparencia que el organismo tiene con la sociedad civil y las comunidades epistémicas que estudian a la integración regional. Junto a ello, queda la interrogante sobre si para una comunidad de seguridad, más eficaz es una planificación anual como el CDS-CEED, o una de cuatro años como el CSPMD y CSSC, ya que mientras el primero abusa del cortoplacismo y corre el riesgo de no dar abasto con sus propios plazos, el segundo estilo desestima la instauración de plazos o de fechas claras, dejando una nebulosa sobre cuándo concretar las actividades, pero en su contraparte, la visión de mediano plazo demuestra mayor profundización en objetivos.

En la misma senda, otra reflexión que deja una doble interpretación es sobre el tipo de actividades, ya que como se expuso en el transcurso del capítulo, la mayor parte son talleres o encuentros, o grupos de trabajo. Esto expone que los avances recién están enfocados en que los países se coordinen en temas tan básicos como el qué se entiende por determinado concepto, dando poca cabida a acciones más tangibles. No obstante, una línea más de proyección deja entrever que con menos de una década de puesta en funcionamiento, estos Consejos realmente requieren de este proceso conceptual antes de encumbrarse hacia acciones más tangibles, aun a riesgo de que dejen la impresión de una falta de movimiento. Sin embargo, ha habido proyectos muy concretos, como la creación de prototipos de aviones UNASUR, los que no han tenido compradores ni en la propia región, lo que denota falencias en la forma en que se regionalizan los esfuerzos para captar

el apoyo real de los propios países. En este sentido, mientras hitos como los ejercicios militares combinados, que van en su quinta edición consecutiva, son virtuales, lo que deja una gran falencia en el objetivo mismo que conlleva un ejercicio militar en coordinación, que es el reconocimiento entre los pares, sobre el territorio.

A esto puede agregarse que una acción como la Campaña Antártica, que estuvo cuatro años a espera de realizarse, finalmente se desestimó. Esto es importante, ya que aun cuando la doctrina de defensa de los recursos naturales estratégicos como un interés regional, es una muy innovadora visión suramericana y muy en medida de los tiempos y percepciones del Sistema-mundo, el hecho que no exista una política clara sobre lo que es el continente antártico, es una desventaja para una región que es la puerta de acceso al mismo, y que de no impulsar una visión colectiva, puede verse en desventaja cuando la Antártica sea un espacio en disputa, como vislumbran los grandes geopolíticos.

Para ir cerrando el capítulo, cabe consignar que la comunidad de seguridad a la que América del Sur aspira construir, está teniendo la característica de cooperativismo que expresa, ya que la integración regional es en sí misma una etapa superior de lo que es cooperación. Y bajo la misma lógica, el carácter de autonomista también es presente, puesto que toda iniciativa está favoreciendo que las temáticas de seguridad y defensa sean vistas con un prisma suramericano, como se expresa en la recurrencia a la creación de observatorios o centros de estudio estratégicos propios, siendo la primera etapa de una autonomización político-conceptual del pensamiento. Siendo quizás un paso más, lo que la ESUDE pueda ofrecer a América del Sur. Se aprecia entonces, que cooperación y autonomía son ejes constitutivos de una comunidad de seguridad, la cual bajo la visión de Adler & Barnett (1998), tiene estructura de fase ascendente, donde la densificación de las interacciones da pie a la creación de órganos e instituciones que formalizan la cooperación, como gran resultado del incremento en las confianzas mutuas. De hecho, la transparentación de gastos de defensa es una manifestación de ello, aun cuando ello no esté totalmente interiorizado por todos los países. Aun con esto, sigue quedando la interrogante sobre si ello reflejaría intereses compartidos, o incluso identidad colectiva, como Adler & Barnett consideran. Una respuesta tajante no puede hacerse hasta dar un análisis en profundidad a los documentos oficiales de los propios países en la materia, y que reflejarían hasta qué punto los avances de la integración son apprehendidos.

## **CAPÍTULO IV: HETEROGENEIDAD DE VISIONES SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN**

Este capítulo versa sobre la heterogeneidad de perfiles entre los países de América del Sur, en seguridad y defensa. Ello funda el objetivo de dimensionar la compatibilidad entre las visiones e intereses geopolíticos de los países de la región, en la materia, a partir de los vínculos entre acciones de política exterior e interior. Sobre dicha base, se sustenta el planteamiento que, por una disputa entre modelos de seguridad y defensa de los países suramericanos, producto de divergencias de intereses y visiones geopolíticas, se trunca la opción de consolidación de una comunidad de seguridad regional autónoma, en el marco de la integración regional, en pos de la concepción cooperativa. Aunque cabe consignar que, además, o en paralelo a dicha disputa, la divergencia de intereses y visiones puede terminar por generar un desinterés en el estrechamiento de lazos entre las naciones, y que, tal disputa está circunscripta a los modelos de desarrollo mismo que los países poseen, y que varían desde el neoliberalismo, hasta el socialismo.

Este capítulo analiza cada uno de los doce países componentes de UNASUR, en cuanto a seguridad y defensa. Tal estudio en base a la modernidad de su arsenal, cuantía de sus gastos en defensa y sus proyecciones geopolíticas. Los tres parámetros para el análisis comparativo sobre el diálogo entre la política interior y exterior, en relación con su direccionamiento o no, hacia la integración regional son: 1) nociones de seguridad y defensa; 2) rol de las fuerzas armadas frente a definición de amenazas; 3) acciones que reflejan la interrelación entre políticas de defensa y políticas exteriores con enfoque hacia una comunidad de seguridad regional. Tanto fuentes directas de los gobiernos (libros blancos de defensa o datos oficiales entregados), como de grupos especializados en el estudio de la defensa, se usan para contrastar la información.

Sin embargo, previo al análisis comparativo de los países, se presentan tablas de progresión del gasto en defensa de los doce países, así como de las partidas hacia las que dicho gasto se destina, como el pago al personal, que son lo que prima en el desglose, por sobre aspectos importantes como la inversión. Junto a esto, es necesario considerar, como complemento, cómo la hegemonía de EUA ha decaído en relación con décadas pasadas, sin que ello implique una erradicación de sus intereses hemisféricos, como se aprecia en sus intenciones de seguir estableciendo sus formas de conceptualizar la seguridad y sus amenazas.

#### 4.1 Visiones Geopolíticas de los Países de la Región sobre Seguridad<sup>78</sup>

**Cuadro 3. Comparación de Progresión de Presupuestos de Defensa en América del Sur en US\$.**

País	2006	2010	2014
Argentina	1.952.165.821	3.138.200.705	4.219.130.969
Bolivia	209.376.845	336.894.359	490.559.378
Brasil	13.692.057.669	33.055.029.481	31.629.440.741
Chile	3.165.688.863	4.778.329.754	5.511.299.093
Colombia	2.872.392.573	6.178.261.917	8.416.388.574
Ecuador	1.063.307.824	2.156.832.116	2.773.004.221
Guyana	25.900.000	33.500.000	38.900.000
Paraguay	95.572.924	227.582.002	440.752.612
Perú	1.086.270.304	2.067.397.486	2.819.591.821
Surinam	s/d	s/d	s/d
Uruguay	215.709.213	375.059.540	650.718.647
Venezuela	1.867.024.633	2.501.244.477	5.567.765.086

[Fuente: Elaboración Propia. En base a RESDAL, 2007; RESDAL, 2010; RESDAL 2014; SIPRI, 2017]

**Cuadro 4. Comparación de Progresión de Presupuestos de Defensa en América del Sur en Porcentaje del Producto Interno Bruto y del Presupuesto de Estado.**

País	2006	2010	2014
Argentina	1,04% - 6,19%	0,91% - 4,7%	1,04% - 4,08%
Bolivia	2,05% - 3,36%	1,77% - 2,22%	1,46% - 1,72%
Brasil	1,74% - 2,16%	1,73% - 3,23%	1,43% - 3%
Chile	2,94% - 9,47%	2,43% - 9,38%	2,09% - 8,63%
Colombia	2,65% - 7,45%	2,30% - 8,16%	2,17% - 8,3%
Ecuador	3,14% - 9,04%	3,48% - 10,13%	2,74% - 8,08%
Guyana	2,1% - s/d	1,4% - s/d	1,3% - s/d
Paraguay	1,25% - 2,84%	1,31% - 2,99%	1,49% - 3,45%
Perú	1,4 % - 7,13%	1,41% - 7,17%	1,3% - 6,57%
Surinam	s/d - s/d	s/d - s/d	s/d -s/d
Uruguay	1,52% - 7,61%	0,92% - 7,25%	1,12% - 6,94%
Venezuela	1,39% - 5,15%	0,83% - 5,41%	1,63% - 6,35%

[Fuente: Elaboración Propia. En base a RESDAL, 2007; RESDAL, 2010; RESDAL, 2014; SIPRI, 2017]

**Cuadro 5. Comparación de Progresión Gastos en Personal (incluido jubilaciones), de Total Gasto de Defensa.**

País	2006	2013	País	2006	2013
Argentina	77,11%	77,97%	Guyana	s/d	s/d
Bolivia	65,85%	68,59%	Paraguay	84,49%	69,8%

<sup>78</sup> Los datos de Guyana y Suriname no se exponen, dada la falta de fuentes oficiales y/o fidedignas.

<b>Brasil</b>	74,84%	68,3%	<b>Perú</b>	51,55%	56,86%
<b>Chile</b>	55,13%	60,9%	<b>Surinam</b>	s/d	s/d
<b>Colombia</b>	58,4%	54,97%	<b>Uruguay</b>	73,63%	84,4%
<b>Ecuador</b>	65,44%	76,49%	<b>Venezuela</b>	75,25%	48,73%

[Fuente: Elaboración Propia. En base a RESDAL, 2007; Nueva Mayoría, 2013]

#### 4.1.1 Argentina

Desde lo doctrinario, la visión internacional del ministerio de defensa argentino es que hay una unipolaridad militar de EUA, a la vez que existe una creciente tendencia a la multipolaridad político-económica, donde destacan el mundo emergente representado por el G-20, del cual el país es parte, y el BRICS. Y un desplazamiento del centro de gravedad geopolítico, del núcleo euroatlántico hacia la cuenca del Asia Pacífico. En dicho marco, la concepción de seguridad para el Estado se asume desde un enfoque multidimensional. Siendo la primera distinción, la que se encuentra entre la definición de defensa, y de seguridad (interior). La defensa nacional es conceptualizada:

*La integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes<sup>79</sup>.*

Que se diferencia de la definición de seguridad interior, que es conceptualizada como: *situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional<sup>80</sup>*. Siendo lo primero que destaca el Libro Blanco de Defensa de Argentina de 2015, que se *deslindan categóricamente las competencias del resguardo y mantenimiento de la seguridad interior del país, de las propias de la defensa nacional ante agresiones exteriores<sup>81</sup>*.

Es de tal forma que Argentina posee sistemas diferentes para estas dos funciones del Estado: *El de la defensa, a conjurar agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro u otros Estados, el de la Seguridad Interior a*

<sup>79</sup> Ley de Defensa Nacional, n° 23.554. (1988). Artículo 2.

<sup>80</sup> Ley de Seguridad Interior, n° 24.059. (1992). Artículo 2.

<sup>81</sup> Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). *Libro Blanco de Defensa*. Buenos Aires. Pp. 51.

*preservar o restaurar, con el concurso las instituciones policiales y de seguridad*<sup>82</sup>. Parte de aquella misma diferenciación, el empleo de fuerzas armadas se excluye de cuestiones de orden interno. Siendo su utilización subsidiaria y excepcional, únicamente en situaciones de extrema gravedad, pero que, como versa aquel mismo documento, no tiene incidencia en la doctrina, la organización y la capacitación militar. Siendo el presidente el único con facultades para establecer esta medida.

Comprendiendo la diferenciación de conceptos y funciones entre seguridad interna y la defensa, cabe el cuestionamiento respecto de cómo trata Argentina el tema desde una visión de seguridad multidimensional, y cómo se enfrenta el país a las amenazas de índole transnacional y difusa. El Estado los llama “desafíos a la seguridad internacional”, haciendo una categorización: a) fenómenos de naturaleza transnacional como el terrorismo transnacional y el crimen organizado; b) crisis o conflictos en el interior de los Estados que amenazan con desbordar fronteras y desestabilizar regiones; y c) el cambio climático y deterioro ecológico, que como consecuencia podría provocar conflictos por recursos alimentarios y agua potable. Frente a dichos desafíos, la doctrina tiene una línea bastante enfática en cuanto a delimitación de funciones:

*Fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado, los delitos económicos y el lavado de activos financieros o el terrorismo transnacional no corresponden en el ordenamiento jurídico e institucional argentino a las responsabilidades, competencias e instrumentos del Sistema de Defensa. La atención de estos fenómenos delictivos es responsabilidad del Sistema de Seguridad Interior a través de instancias y organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específicos, conforme a legislación vigente*<sup>83</sup>.

Habiendo establecido tanto la diferenciación entre defensa y seguridad, como el rol de las fuerzas armadas frente a las amenazas, incluso de carácter transnacional, se debe enfocar cómo la defensa argentina se inserta en su marco regional e internacional. El Estado argentino ha establecido una fuerte vocación integracionista a su defensa, concibiéndola desde una doble dimensión: autónoma y cooperativa (al menos, hasta el fin del mandato de Fernández, pues Macri dio un giro para acercarse más a EUA, pero que escapa del lapso temporal investigado). Cambiando el eje político-estratégico, sustituyendo las antiguas hipótesis de conflicto, por una nueva postura, porque *priorizan las hipótesis de confluencia, las medidas de confianza y la cooperación e integración*<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). Ibid. Pp. 61.

<sup>83</sup> Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). Ibid. Pp. 61-62.

<sup>84</sup> Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). Ibid. Pp. 229.

Apreciándose cómo Argentina construye su estrategia, desde la intención de consolidar la comunidad de seguridad regional. Destacan en ello, los acercamientos con Chile en la creación de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, la apuesta por el dúo CDS-CEED de UNASUR, y que la Escuela de Defensa Nacional brinde gratuitamente, postgrados de defensa, a todos los estudiantes extranjeros que postulen, civiles y/o militares.

Según dicha visión, la inserción argentina en el mundo, tanto políticamente como atingente a seguridad y defensa, se funda en el esquema de círculos concéntricos (clara influencia del pensamiento autonomista), siendo su primer círculo: América del Sur; ampliando luego a América Latina, América, y el mundo, respectivamente. Se debe destacar dentro de esta idea, que uno de los puntales de la política de defensa para Argentina es la Cuestión Malvinas frente a Reino Unido. Ello lo expresa en cómo aspira al relacionamiento del tema para toda la región, pues la situación descripta podría: *devenir en un riesgo inconmensurable para la Defensa de la región suramericana, toda vez que el desarrollo de actividades de exploración y eventual explotación de hidrocarburos en forma ilegal e ilegítima por empresas bajo licencia británica pueden desencadenar catástrofes ambientales y afectar el ecosistema marítimo*<sup>85</sup>.

El involucramiento regional, es interpretado en el sentido que la presencia de una potencia extrarregional, en situación prospectiva de escasez de recursos, tiene orientación de Reino Unido para hacer de Malvinas un enclave geoestratégico para su presencia hegemónica sobre la Antártida, siendo esto una amenaza para todos los países. Sobre ello, primer paso es haber logrado que de UNASUR, todos los países adhirieran a su reivindicación soberana e instando a que Reino Unido reanude las negociaciones, pero ello no lo ha traducido en la inclusión del tema en la doctrina UNASUR de Defensa, ni en un mayor compromiso que Chile adopte efectivamente el bloqueo de puertos a barcos británicos (Biangardi, 2011).

Es manifiesta la incorporación argentina de la cooperación regional en defensa, lo cual plasma tanto en acciones (Fuerza Cruz del Sur), como en prospección estratégica (Cuestión Malvinas). Ahora bien ¿ha sido complementaria la relación entre el ámbito interno de la defensa nacional y la cooperación suramericana? Argentina, el segundo país de mayor extensión territorial de América del Sur, no refleja dicha necesidad en un presupuesto de defensa acorde a ello. Además de Brasil, países como Colombia, Chile, y

---

<sup>85</sup> Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). Ibid. Pp. 236.

Venezuela, le superan en este gasto. Siendo proporcionalmente al PIB, con 1,04% en 2014, la nación con menor gasto. El 4,08% que implica esto, con relación al presupuesto estatal, sigue siendo de los más bajos. Lo cual se acentúa, respecto de la inversión y modernización, considerando que con un 77,97%, es el segundo país, que, del global de gastos, más destina a pagos al personal (incluyendo jubilaciones). Pragmático ejemplo de esta situación de descenso de la defensa dentro de las prioridades estatales es lo que vivencia la fuerza aérea; o la trágica desaparición del submarino ARA San Juan en 2017 con 44 tripulantes, que, a la espera del resultado de la investigación, devela el precario estado de ciertas naves. Además de los 96 aviones de combate de Argentina sólo el 20% del inventario se encontraría en condiciones operativas (Nueva Mayoría, 2013: 18).

Lo que estos últimos datos revelan, son graves falencias en la capacidad disuasiva de Argentina. De ese modo, en vez que construirse una complementariedad entre defensa nacional e integración, el país parece estar apostando mucho más a lo segundo, lo que puede conllevar a una política de poder frágil, e incluso dependiente del escenario suramericano y la firmeza o no, de la comunidad de seguridad regional de UNASUR. Ello hace que si bien la idea de círculo concéntrico como visión cooperativa es positiva como objetivo, se descuida la base de la defensa: la capacidad autónoma del Estado para definir y resguardar fines propios. Dejando a Argentina vulnerable al ritmo de la integración subregional, escenario justo que en la actualidad está tambaleando.

Esta situación, vista en perspectiva de coordinación entre defensa y política exterior se evidencia en ciertos recientes sucesos. La retención 77 días por parte del gobierno de Ghana, de la fragata Libertad de la Armada argentina, en 2012, a pedido del fondo de inversiones NML, como acreedor del Estado suramericano, en el contexto de la negociación de la deuda nacional, es un ejemplo. Si bien esta acción de Ghana, expuesta ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, se demostró ilegal, en razón que el buque insignia -como expresión de soberanía de un país- no puede ser víctima de embargo por un reclamo financiero, también demostró desconexión intraestatal en Argentina. Diamint expone que mientras cancillería advirtió que: “en diferentes jurisdicciones extranjeras, no puede garantizarse que su viaje de instrucción no pueda ser objeto de posibles reclamos, medidas precautorias o de ejecución durante su estadía en puertos extranjeros” (2015: 62), el ministerio de defensa nunca se comunicó con su par ghanés para organizar un atraque, en tanto la Armada notificó de su decisión autónoma de



cambiar de Nigeria a Ghana el puerto donde la fragata atracaría. Bochorno internacional que finalmente quedó sin que nadie asumiera culpas.

Recapitulando, Argentina posee notoria diferencia conceptual entre seguridad y defensa, que se expresa en el rol que corresponde a sus FF.AA. Así como políticamente hizo de la integración regional un fundamento de su defensa. Sin embargo, la actual debilidad de capacidades propias de disuasión y descoordinación defensa-cancillería, hacen que el país posea vulnerabilidad a dinámicas del resto de países, para tener éxito. Además de las actuales convulsiones que sufre la integración regional. Pero, ante todo, el camino hasta aquí trazado queda en interdicto por el ascenso de Macri al poder, quien ya retomó contactos con EUA para intercambios militares y compra de armamento, factores que pueden deshacer todo lo construido en doctrina de defensa e integración.

#### **4.1.2 Bolivia**

El Estado Plurinacional de Bolivia es el país con el documento de defensa más obsoleto de la región, pues su Libro Blanco de Defensa es de 2004, lo que hace que no abarque las grandes transformaciones y procesos que América del Sur (y el mundo) han vivido, particularmente en materia de integración y cooperación para la defensa. Hecha aquella salvedad, Bolivia expresa que por defensa nacional se entiende: *todo el conjunto de actividades que responden a las necesidades, intereses y expectativas de la nación, las mismas que son apoyadas por instancias institucionales como los empresarios, dirigentes sociales, cívicos y las Fuerzas Armadas*<sup>86</sup>. Esta nebulosa definición parece poner al mismo nivel a las FF.AA. y dirigentes sociales, en materia de defensa nacional, aspecto complejo de entender en su aplicación a la realidad.

Y esta vaguedad continua al hacerse la diferencia entre la seguridad integral y la externa, pues se las define como: [seguridad integral] *Tiene que ver con todas las actividades que realiza la población en forma individual y colectiva. Para su ejecución involucra todas las expresiones de poder nacional, lo que significa una responsabilidad de todos los sectores de la sociedad (...)* [seguridad externa] *Cuenta con los mecanismos institucionales proporcionados por la defensa y la diplomacia. Tiene que ver con la independencia nacional, integridad territorial y soberanía nacional*<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> República de Bolivia. (2004). *Libro Blanco de Defensa de Bolivia*. La Paz. Pp. 22.

<sup>87</sup> República de Bolivia. (2004). *Ibíd.* Pp. 20-21.

Bajo estas indicaciones conceptuales, poco se puede ahondar, pues son difusas comparativamente con las de otros países, en cuanto a quienes son los sujetos a cargo de la defensa y cuál es la separación entre defensa y seguridad, en cuanto a lo legal. Pero este lineamiento tiene coherencia con un rol preponderantemente interno que tienen las fuerzas armadas bolivianas. Éstas, dedicadas a la protección de la soberanía, poseen un rol dual en el país, esto explica por qué dentro de su Libro Blanco, existe el capítulo IX completo se dedica a las FF.AA. y el apoyo al desarrollo nacional. Por un lado, expresa la labor militar en la gestión de riesgos; algo común dentro en América del Sur, más aún en las naciones de geografías agrestes, la diferencia está en que el Viceministerio de Defensa Civil no requiere la venia del Ejecutivo para actuar, pues la acción preventiva y reactiva ante catástrofes con militares, es legalmente su labor prioritaria.

Ello se amplía más en sus labores anexas a la gestión de riesgos, entre las que están: la protección del medio ambiente y recursos naturales, y funciones de la Armada boliviana que, asentada en el lago Titicaca, cumplen una función internacional, debido a ser un mar interior que se comparte con Perú, pero también de fiscalización y seguridad fluvial. Allí se demuestra lo dicho anteriormente, respecto de la imagen de las FF.AA. bolivianas como la institución edificadora del desarrollo nacional; una continuidad a lo largo de una historia de alta inestabilidad sociopolítica. De hecho, el Libro postula que las FFAA bolivianas nacieron antes que Bolivia, y les reconoce el poblamiento del país e inculcación de valores nacionales a sus habitantes. Esta misión histórica se profundiza con el ascenso de Morales al poder, donde cumplen tres misiones no-militares:

“Actúan como una fuerza en las zonas de frontera para contrarrestar las actividades de explotación y tráfico ilegal de recursos (...) En un segundo nivel, las Fuerzas Armadas tienen un rol significativo en el cumplimiento de la nacionalización de hidrocarburos decretada en 2006. En mayo de aquel año, movilizaron unidades para controlar pozos, gasoductos y refinerías y propiedad extranjera. Por último, participan activamente en la explotación de recursos estratégicos y desarrollo de sus industrias vinculadas”<sup>88</sup> (Scuticchio, 2014: 18).

Ahora bien, por sobre esto incluso, se puede comprender que geopolíticamente, la mayor aprehensión del país es la reivindicación marítima; y está consignado como un

---

<sup>88</sup> “Amparándose en el artículo 244 de la Constitución de 2009, que les asigna la misión de participar en el desarrollo integral del país, los militares entienden que esta es la mejor manera de cumplir con su misión de protección de los recursos naturales. Al gerenciar corporaciones extractivas, industrias y centros de investigación constituyen un actor relevante en el proceso de toma de decisiones de esta área. El caso del litio es representativo. Este es un mineral esencial para la fabricación de baterías y componentes eléctricos de última generación. Por medio de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA), manejan la extracción e industrialización” (Scuticchio, 2014: 18).

Objetivo Nacional Permanente del Libro Blanco de Defensa (promover la reintegración marítima con soberanía), y en el artículo 267 de la Constitución, que dice: *El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo*<sup>89</sup>. Naturalmente ello involucra una dimensión exterior e interior, pues tal reclamación apunta a Chile, con la intención de pasar por sobre el Tratado de 1904 que selló la mediterraneidad del país altiplánico.

Esta reivindicación -actualmente cursándose una demanda en La Haya-, desde la defensa tiene sentido bajo el argumento del enclaustramiento geográfico: *al constituirse la Reivindicación Marítima en una aspiración vital para el Desarrollo de Bolivia, el Estado ve la imperiosa necesidad de extremar los esfuerzos diplomáticos necesarios que viabilicen el uso de los océanos y mares del mundo, con el fin de lograr el desarrollo económico y gozar de los beneficios que las actividades conexas generan*<sup>90</sup>. Bajo tal racionamiento, las FF.AA. están facultadas para colaborar.

Faundes aprecia que, de todas formas, Bolivia no posee una doctrina de defensa adecuada con una disputa por salida al océano Pacífico, sino que las FF.AA. se enfocan en el desarrollo interno “amplían la concepción tradicional de lo militar al asignar roles a las FF.AA. en torno al apoyo de la seguridad interna, estabilidad política, contribución al desarrollo económico y social y defensa civil. Tareas que responden a necesidades más urgentes (...) pero que extienden de manera significativa el rango de acción de la fuerza militar, básicamente poniendo a prueba sus capacidades logísticas y organizativas” (Faundes, 2016: 21).

No obstante, lo expuesto por Faundes puede tener una segunda lectura. Bolivia, sin poseer capacidades para construir una fuerza “disuasiva” acorde con sus objetivos nacionales permanentes, optó bajo el mandato de Morales, por la estrategia cooperativa. Allí, la integración regional en defensa le es una oportunidad importante para posicionar su discurso, pero también una traba si lo desaprovecha. Por un lado, se aprecia una de las mayores iniciativas de defensa y política integracionista, como lo es la creación de la Escuela Militar de Defensa del ALBA, que tiene a Cochabamba como su sede desde su inauguración en 2011. Esto es expresión de compromiso ideológico que une a los países del ALBA, pues está en manifiesta de oposición a historia de la Escuela de las Américas

---

<sup>89</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz. Pp. 73.

<sup>90</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). *Bases para la Discusión de una Doctrina de Defensa y Seguridad*. La Paz. Pp. 21.

y se perfila bajo un sello antiimperialista. Pero esta mezcla entre diplomacia, defensa e integración regional ha tenido una actividad e impacto de una escala muy menor.

Por el otro lado, en el CDS-UNASUR, Bolivia ha mostrado un menor interés, lo que se refleja en el número de actividades que ha organizado, sólo 6 en ocho años. Así, ha mostrado una participación menor en relación con la defensa, pero mayor en espacios de cooperación o integración en los cuales pueda visibilizar su problemática marítima. Esto ha sido clave para entender cómo la seguridad y defensa se han visto cruzadas por el objetivo político. Ejemplo claro es el congelamiento de medidas de cooperación entre Chile y Bolivia para afianzar la seguridad en una de las zonas de más tránsito de drogas del Pacífico Sur, como lo es el corredor ilegal que baja del altiplano boliviano, pasa por el desierto y llega a puertos chilenos. Esta zona, conocida como Norte Grande, es una frontera de gran porosidad, que se acentúa con la ausencia de diálogo de seguridad entre los países, manifestándose como expresión de desaprovechamiento de la integración regional en seguridad y defensa, como un maximizador de los beneficios al desarrollo.

#### **4.1.3 Brasil**

La interpretación brasileña de su posición en el advenimiento del sistema internacional multipolar es percibida desde su libro Estrategia Nacional de Defensa, como un país que ascenderá al primer plano, sin ejercer hegemonía, ni dominación, pero que debe estar preparado para defenderse, tanto de posibles agresiones, como de las amenazas existentes. En un diálogo entre política externa, defensa, y en sintonía con el plan de desarrollo nacional. Indicándose que frente a una incertidumbre en el escenario futuro: *el costo del no comprometimiento de Brasil en la construcción del orden internacional naciente puede ser mucho más grande que el gasto inmediato*<sup>91</sup>. Es en este marco, que, en la forma de pensar la seguridad y defensa, para Brasil, la primera es conceptualizada como: *una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales*<sup>92</sup>.

En tanto, la defensa nacional se define como: *el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la*

---

<sup>91</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Brasilia. Pp. 31.

<sup>92</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2005). *Política de Defensa Nacional*. Brasilia. Pp. 36.

*soberanía y de los intereses contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas*<sup>93</sup>. Planificación estratégica de la defensa en Brasil, que se articula en torno a tres ejes fundamentales: 1) hipótesis de empleo de las fuerzas armadas para resguardar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales; 2) organización de la industria de defensa con dominio tecnológico; 3) fuerzas armadas como reflejo de la nación (no como un estamento aparte). La estructura de defensa, organizada desde el ministerio, apunta a ciertas directrices, de las que se destacan la disuasión de fuerzas hostiles, para lo cual –especifican- se debe estar preparada para el combate. También la visión de un trinomio monitoreo/control-movilidad-presencia, que se funda como la nueva doctrina brasileña para hacer frente a la incertidumbre estratégica que se vive actualmente. De esto se desprende una aplicación de capacidad de respuesta veloz con gran movilidad estratégica y movilidad táctica, frente a una agresión o una amenaza. Además, papel decisivo en fortalecer los sectores espaciales, cibernético y energía nuclear<sup>94</sup>.

Ahondando en el plano de las amenazas, Brasil identifica una situación donde:

*Las implicaciones para la protección de la soberanía, relacionadas al problema mundial de las drogas y los delitos conexos, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, la defensa cibernética, las tensiones resultantes de la creciente escasez de recursos, los desastres naturales, las actividades ilícitas transnacionales, los actos terroristas y la actuación de grupos armados al margen de la ley dejan explícita la creciente transversalidad de los temas de seguridad y de defensa*<sup>95</sup>.

Desde tal escenario, geopolíticamente Brasil comprende que las preocupaciones agudas para el país están en el norte, el oeste y en el Atlántico sur. Así mismo, se pone énfasis en la presencia operativa de la defensa en las cuencas fluviales del Amazonas y del Paraguay-Paraná. Indicándose una vigilia estratégica que debe sostenerse en las fronteras, supliéndose la omnipresencia (imposible por su vastedad, indica el texto) por la movilidad. Este escenario, cruzado por la importancia geoestratégica del Amazonas como fuente de recursos y biodiversidad, pero con los problemas de presencia que implica. Se le da prioridad a esta región, se: *será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonia brasileña. Rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones respecto de*

---

<sup>93</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Ibid. Pp. 27.

<sup>94</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2008). *Estrategia Nacional de Defesa*. Brasilia. Pp. 11-12.

<sup>95</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Ibid. Pp. 32.

*preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonia*<sup>96</sup>. Este enunciado rechaza todo tipo de injerencia internacional en el marco de ver como patrimonio de la humanidad a la Amazonia, y que fuese deber de toda su protección; se concretiza mediante la idea de flexibilidad en combate que quiere decir que fuerzas convencionales adquieran capacidad no-convencional asociada a adaptabilidad selvática. Esto es de un cariz trascendental, ya que la Amazonía es probablemente la zona gris más grande de la región, pues organizaciones criminales pueden hacer de la dificultad de gobernanza de un territorio tan extenso y de geografía tan inhóspita, su oportunidad para crear flujos de acción y comunicación hacia el resto de los países fronterizos que poseen Amazonía. Es en razón que se puede explicar la doctrina brasileña que enfatiza en control y movilidad.

En tanto, para Saint-Pierre, esta modificación estratégica hacia la movilidad es un indicio de transformación en la preparación en caso de enfrentamiento con una superpotencia; hacia la guerra sub-clásica asimétrica de resistencia nacional prolongada (como la guerra de guerrillas), que el autor infiere, son ideas inspiradas en postulados de Máo Zédōng (2012: 18). Aunque el mismo, indica la contradicción aparente que implica la resistencia nacional fundada en servicio militar obligatorio para aumentar el número de efectivos, con la estrategia de acción rápida que requiere soldados altamente preparados (2012: 20). Esta estrategia, evidencia una clara intención de reconfigurar la defensa con relación a las nuevas amenazas imperantes, y que son acordes con la poca eficacia de fuerzas armadas estáticas, más aún si se considera que la mayoría de los conflictos bélicos internacionales activos, como Siria, Ucrania o Yemen, tienen como su característica la guerra híbrida, o sea: “el fenómeno de las fuerzas regulares e irregulares que combaten de manera coordinada” (García & Martínez-Valera, 2015: 3). Visto desde esta perspectiva, la masividad de la resistencia, dado un marco de servicio obligatorio militar, tendría el sentido de preparar a la población civil, para funciones propias de una lucha prolongada que se coordina, tanto con las visiones de Máo Zédōng y Ho Chi Minh como con las resistencias de los países invadidos por potencias en la actualidad. Ello no resta movilidad, sino que diversifica las opciones en hipotéticos combates.

Este dinamismo por movilidad estratégica evidencia también que el rol que cabe a las fuerzas armadas es dúctil. Si bien es explícito el mandato de Brasil a cuidar que sus fuerzas armadas no desempeñen papel de policía, como indica el documento de 2008, ello

---

<sup>96</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2008). Ibid. Pp. 14.

no implica que no tengan una función interna. Al alero de poder actuar cuando el orden público se vea excedido, Saint-Pierre & Donadelli exponen cómo en el último tiempo, se ha hecho uso de las fuerzas armadas para eventos masivos como la Copa Confederaciones, o en la protección de edificios estatales frente a protestas sociales, además, de su uso en procesos de ocupación y pacificación de favelas, como auxiliares de Unidades de Policía Pacificadora, como evidencia el despliegue de 3.000 hombres y 18 blindados de la Armada en La Rocinha y Vidigal (2014: 72). Pero, sobre todo, destaca cómo además del resguardo fronterizo, en labores de dar soberanía al territorio, las fuerzas armadas tienen un rol interno en monitoreo y control, donde por añadidura, se ven enfrentadas a amenazas no-convencionales, como el combate a grupos armados clandestinos de actividades ilícitas, ocultas en zonas de menor accesibilidad para el Estado. Por lo mismo, las fuerzas armadas juegan un papel de trascendencia para dar gobernabilidad a las regiones grises que pueden guarecer amenazas,

En consideración que estas amenazas son difusas y transnacionales, el cómo Brasil materialice a su relación con América del Sur es condicionante para el éxito de la estrategia nacional. En dicho contexto, el concepto de “franja de frontera” (faja de hasta 150 km. de ancho, a lo largo de las fronteras terrestres) que crea Brasil, consolidado por la Constitución Federal de 1988, indica que: *Aunque ese concepto se relacione principalmente a la Defensa Nacional, la preocupación con la densificación y la presencia gradual brasileña a lo largo de la franja reflejan la prioridad que se le atribuye al desarrollo sustentable, a la integración nacional y a la cooperación con los países fronterizos en los aspectos relativos a la seguridad y al combate a los ilícitos transnacionales*<sup>97</sup>. Es bajo dicha lógica que la integración cobra relevancia. En 1978 se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)<sup>98</sup> para promover la preservación del patrimonio natural de la Amazonia desde los principios de desarrollo sustentable, y reafirmando la soberanía de estos países, incentivando la cooperación.

Y en materia estrictamente de defensa e integración, en UNASUR el CDS es uno de sus Consejos más importantes, de allí que el surgimiento en América del Sur de una comunidad de seguridad, es lo que Brasil observa como una ventaja regional en el escenario internacional, complementando su poder disuasivo con ejes cooperativos. Pero -comparado con Argentina- que Brasil posicione la integración como pilar, no es un

---

<sup>97</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Ibid. Pp. 19.

<sup>98</sup> Sus miembros son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

descuido de su poderío nacional en defensa. Ello lo reafirma su gasto en defensa, que es mayor que la suma del resto de países de América del Sur como conjunto, lo que lo posiciona entre los 15 países de mayor gasto mundial; y con un arsenal modernizado.

Marcada importancia tiene en este ámbito la Base Industrial de Defensa (BID): conjunto de industrias y empresas (...) que participan de una o más de las etapas de la investigación, desarrollo, producción, distribución y mantenimiento de productos de defensa<sup>99</sup>. Que es fortalecida para que aporte con un alto desarrollo tecnológico desde la investigación e innovación en aras de la autonomía tecnológica. Tal planificación estatal de al menos tres décadas posiciona al país como el 27° exportador del mundo. A partir de esta base, a la par que aspira Brasil a minimizar sus importaciones en defensa, en el último tiempo requiere de un mercado en el cual pueda competir, para poder exportar sus productos, donde nuevamente la integración le sirve para proyectar su influencia. De este modo, la buena valoración de la BID, indica el Libro Blanco, está en su notable complementariedad, desde centros de investigación o hasta productos de defensa.

Siendo el país con la industria de mayores capacidades para competir, se le suma la prioridad que pone en la construcción de cuatro submarinos Scorpene y uno nuclear con transferencia de tecnología, posible gracias a un acuerdo con Francia, firmado en 2009. Si bien la fabricación de este submarino se ha ralentizado ya siete años dadas la crisis económica y política interna, lo cierto es que este magno proyecto es la apuesta más grande de Brasil para vigilar su soberanía y recursos naturales de su ZEE.

Enfatizando en otra complementariedad, disuasión e integración se fundan en la sincronía política exterior-defensa. Concretamente, se postula: *constituir un bloque que se presente íntegro a nivel global en el trato de los temas de defensa, con capacidad de disuadir intromisiones externas y con reforzado poder de negociación en los foros internacionales*<sup>100</sup>. Ello apunta el complejo UNASUR-CDS, que tiene elevado valor estratégico para Brasil como órgano consultivo y de cooperación como lo indica su Libro Blanco de Defensa, destacando la intencionalidad de alcanzar los objetivos de América del Sur como zona de paz, construir una identidad suramericana en defensa, y generar consensos en la materia. *Especialmente en Suramérica, la relación entre la política*

---

<sup>99</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Ibid. Pp. 212.

<sup>100</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Ibid. Pp. 37.



*externa y la de defensa debe ocurrir en el sentido de fomentar y expandir la integración para fortalecer la acción suramericana en el escenario internacional*<sup>101</sup>.

Sin embargo, a pesar de que está establecida la indisociabilidad entre política exterior y defensa, la autonomía de Itamaraty, respecto de la defensa fue manifiesta, siendo recién desde 2007, que se cimienta una compenetración mayor. Para Saint-Pierre, ello se debe a que finalmente Itamaraty asume la responsabilidad de definir la política de seguridad, subordinándola a la estrategia de relaciones exteriores (2012: 25). De allí surge la fuerza con que el CDS se posiciona en la agenda regional. Pero que posterior a la creación del órgano, la participación brasileña no ha tomado el liderazgo.

“A pesar de que Brasil fue el mentor y principal incentivador del CDS, notamos que no está ocupando eficientemente el espacio político abierto con este organismo. En efecto, basta analizar la composición por representantes de las comisiones de trabajo, que constituyen la vertebración del CDS, para notar la ausencia de representantes de Brasil en cargos de coordinación, y su participación secundaria cuando aparece representado en alguna comisión” (Saint-Pierre, 2012: 31).

Como puede apreciarse, si bien en primera instancia Brasil optó por un balance entre la capacidad de disuasión e integración regional, que la política exterior del país aspirase a convertirse en jugador global, termina por distanciar la cooperación regional como prioridad, descendiendo en su participación en el CDS. Esto es paradójal, pues el Brasil no ha logrado consolidar al espacio suramericano para proyección internacional para el país como una efectiva base de apoyo entre sus pares. Aunque existen factores de la coyuntura interna que condicionan una menor participación en la integración.

#### **4.1.4 Chile**

Respecto del Libro Blanco de Defensa de Chile, lo primero que llama la atención es la ausencia de exposición alguna sobre la visión internacional que Chile tiene de procesos y/o fenómenos que el Sistema-mundo vivencie. En ese contexto, Chile presenta una diferenciación bastante definida entre seguridad y defensa. Por defensa nacional indica:

*Es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libres de interferencias exteriores (...) Contribuye*

---

<sup>101</sup> Ministerio da Defesa do Brasil. (2012). Ibid. Pp. 52.

*a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional*<sup>102</sup>.

Mientras la *seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes*.<sup>103</sup>. Precisándose que la defensa contribuye a la seguridad del país mediante el empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y cooperación internacional.

Geopolíticamente Chile comprende lo geoestratégica de sus posiciones y de su riqueza en recursos naturales. Declara zonas como de alto valor para la defensa nacional la posición polinésica desde Isla de Pascua; al Norte Grande, como región clave dentro del sistema de corredores bioceánicos que conectan América del Sur con Asia Pacífico; y a la zona austral, por su potencial en recursos hídricos y ubicación privilegiada como paso interoceánico y su proximidad al continente antártico, de reserva futura de agua dulce del mundo. Desprendido de eso, la soberanía sobre su territorio en la Antártica es esencial. Su presencia se remonta hasta 1940, destacando en la configuración de Chile como puente al continente blanco, siendo el general Ramón Cañas, en los cincuenta, el precursor que proyectó el valor geopolítico de la presencia chilena en él. “Insistir en la urgencia de una política oceánica centrada en el Pacífico, como la mejor manera de realizar la evidente posibilidad de construir en el hemisferio antártico de América una potencia del Pacífico Sur-Antártico (...) proyectar intensamente la acción política de Chile a base de sus posesiones antárticas y sus dominios oceánicos” (Cañas, 2000: 148).

Ahora bien, cómo Chile se posiciona frente a las amenazas no-convencionales, tiene un cariz particular. El país ha destacado de entre sus pares, por tener una política exterior y de defensa de Estado que sobrepasa la rotación de gobiernos, sosteniendo una continuidad. Sin embargo, el paso del gobierno de Bachelet al Piñera implicó cambios en esta línea. El Libro Blanco de 2010 consigna que el Estado cree debe ser considerado como “problemas a la seguridad de los Estados”, no como amenazas para la defensa. En esta categoría se incluyen a los fenómenos del terrorismo, el narcotráfico, proliferación de armas, pandemias, entre otras. La razón que se postula para no establecerlas como amenazas, sería que dicho concepto debiese reservarse para aludir a procesos que

---

<sup>102</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2010). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile. Pp. 105.

<sup>103</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2010). *Ibid*. Pp. 108.

involucren la existencia de un actor internacional con manifiesta voluntad y capacidad de causar daño a los intereses nacionales de otro. Esta definición tiende a ser estado-céntrica, no obstante, siendo cada Estado libre de definir sus prioridades, se asume que la cooperación es clave para enfrentar ciertos problemas a la seguridad.

Pero en contraposición al texto de 2010, surge en 2012 la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) 2012-2024. Dicho documento esboza la seguridad ampliada como regente, recalificando lo que en 2010 era visto como problemas a la seguridad del Estado, como nuevas amenazas (explicitando al terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y los ciberataques), indicándose que su gravitación ha aumentado. En materia de seguridad y defensa, indica que los riesgos están interconectados, y que *el límite tradicional entre el concepto de seguridad exterior, vinculado a la idea de amenaza de origen estatal foráneo y naturaleza militar, y el de seguridad interior, vinculado a amenazas de origen no estatal, tiende a desaparecer*<sup>104</sup>. Pero frente a este escenario que difumina los límites entre lo exterior e interior. Un significativo cambio.

Esta diferencia, dentro de la comunidad epistémica de seguridad, aglutinada desde la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), generó polémica, pues fue una ruptura diametral sobre la continuidad que habían tenidos los Libros Blancos desde su creación. También dentro de los cuestionamientos, está la longevidad de la vigencia de ENSYD, pues una estructuración para doce años, peca de poder terminar siendo estática u obsoleta, en un marco internacional caracterizado por el dinamismo. Lo cual se reafirmó en 2014, cuando vuelve a la presidencia Bachelet, quien continuó la tendencia clásica de 2010, sin llevar a la práctica los postulados de ENSYD.

En la reconversión respecto de las amenazas no-convencionales, el rol de las fuerzas armadas también quedó en vilo, después de una continuidad muy específica. El Libro Blanco declara: *la misión general de las Fuerzas Armadas es coadyuvar al resguardo de la soberanía y el mantenimiento de la integridad territorial, así como proteger a la población, las instituciones y los recursos vitales del país frente a cualquier amenaza o presión externa*<sup>105</sup>, siendo su participación en cuestiones de orden interno, una función solo en casos de estado de excepción constitucional, que suele ser utilizada frente a las catástrofes socio-naturales. Deja claro que es Carabineros de Chile (dependiente del

---

<sup>104</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024*. Santiago de Chile. Pp. 18.

<sup>105</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2010). *Ibid.* Pp. 242.

Ministerio del Interior) la institución encargada de los problemas a la seguridad como narcotráfico o terrorismo, de orden interno, excluyendo acción militar.

Navarro expone que el ENSYD dejó entrever un nuevo rol para las fuerzas armadas, en control y represión de algunas de las nuevas amenazas como el narcotráfico (2013: 253). Legalmente ello no es factible, y el documento de 2012 enfatiza que sus postulados son acotados a la actual determinación legal nacional, sin embargo, para Navarro, se aspira a una habilitación jurídica como fin último. Aquel autor indica que el marco constitucional vigente en Chile fue creado en una época donde las amenazas no-convencionales no se visibilizaban del modo en que lo hacen hoy, por lo que si quisiese modificarse esto acorde a una nueva realidad internacional, tendría que hacer una profunda revisión del propio *ethos* y marco legal de las fuerzas armadas (2013: 284).

Por otra parte, se indicó que la cooperación internacional es vista como un aporte a la seguridad. Pero enfatizando en que la defensa descansa en el propio poder nacional. Chile se erige como el tercer país de mayor gasto en defensa, detrás de Brasil y Colombia, siendo fundamental el aporte de la Ley Reservada del Cobre (10% de las rentas por el cobre, destinadas a las fuerzas armadas), al presupuesto anual. La modernización aérea de la mano de los F-16 comprados hace menos de una década, y la adquisición de fragatas también hace menos de dos lustros, se complementan con que es el país “mejor posicionado tanto en la cantidad de sus tanques como en la calidad. Sus 200 Leopard 2 A4 CHL, son los más modernos de la región. Incorporan cañón de 120mm, blindaje especial y sensibles mejoras en la dirección de tiro” (Nueva Mayoría, 2013: 11). No obstante, este considerable poder disuasorio, la cooperación internacional no está ausente de la planificación en defensa en Chile. El Libro Blanco, da especial énfasis a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, en el marco de la ONU, exponiéndolo como un ejemplo exitoso de coordinación conjunta entre los dos países, de cara al futuro contexto de preponderancia geopolítica en la zona de la Antártida.

Por la parte de los otros dos vecinos, la situación es mucho más compleja. Con Perú, indica el Libro Blanco de Chile, que la relación se ve menoscabada por causa de la demanda que presentaron en 2008 ante La Haya. En el periodo estudiado, no se presentan iniciativas bilaterales en seguridad y defensa. Incluso, el episodio de 2014 de acusación a suboficiales de la Marina peruana de venderle información a la inteligencia chilena, deja entrever poca sintonía entre quehaceres de la defensa chilena, y la labor de la diplomacia nacional para con Perú. En tanto, la vinculación con Bolivia es aún peor. Sin relaciones

diplomáticas hace décadas, en 2011 se cierra el proceso de la Agenda de 13 Puntos, que aspiraba a recomponer relaciones. Tras esto, en 2015 Bolivia también presenta una demanda ante La Haya, por soberanía marítima.

Respecto de América del Sur y la integración, en el Libro Blanco se indica que Chile considera la cooperación fundamental para los problemas a la seguridad, pero en las alusiones a los espacios multilaterales se limita a la descripción de qué son el CSH, JID, CDMA, y CDS de la UNASUR, sin indicarse ningún juicio de valor a esos foros, o a qué rol debiesen tener para Chile. En tanto, la ENSYD, pone como interés específico de Chile: *el fortalecimiento de la cooperación internacional como respaldo a la paz, la seguridad y el multilateralismo, así como para profundizar la integración regional*<sup>106</sup>. Señalando el documento que: *Chile buscará fortalecer en el Consejo de Defensa Sudamericano las áreas temáticas de la transparencia en gasto e inventarios militares, la confianza mutua y la cooperación e integración en defensa. Del mismo modo, alentará esfuerzos tendientes a la configuración de un marco conceptual compartido sobre temas de defensa*<sup>107</sup>. El problema es la ausencia total del acote a la realidad de esta intención de alentar la comunidad de seguridad. Además de lo escueto de la alusión a la integración y UNASUR, no existe un desarrollo real de una participación planificada en los espacios de integración suramericano. Navarro indica que se habla de cooperación, pero no se presenta ninguna acción concreta que apunte hacia ese objetivo, destacando la ausencia de cooperación en inteligencia como mecanismo para abordar riesgos, amenazas e interferencias a la seguridad del país (2013: 320).

#### **4.1.5 Colombia**

La percepción internacional de Colombia está marcada por su situación interna. Cómo las amenazas transnacionales se desenvuelven en el país es un problema que ha desencadenado una vorágine de conflictividad y violencia, sostenida por cinco décadas, y que involucra a fuerzas armadas, guerrilleros, narcotraficantes y bandas criminales, entre otros. Ello lleva a que la securitización de la agenda sea la tónica. Producto de este contexto interno, se desatiende la visión de la comunidad internacional, despreocupando sus documentos oficiales, o mayor mención hacia qué rumbo toma el Sistema-mundo.

---

<sup>106</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2012). Ibid. Pp. 16.

<sup>107</sup> Ministerio de Defensa de Chile. (2012). Ibid. Pp. 27.

Dentro de esta problemática doméstica, se ve que la separación entre defensa y seguridad no es concisa. El texto refundacional de la doctrina colombiana sobre temas de seguridad, la “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, no establece mayor diferenciación, asumiendo que: *las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que, en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional*<sup>108</sup>. Y con frecuencia se menciona a defensa y seguridad juntos, pero la única definición dada es la seguridad entendida como la protección del ciudadano y la democracia por parte del Estado, exponiendo que la “seguridad democrática” se funda en: 1) protección de los derechos de los ciudadanos; 2) la protección de los valores, pluralidad e instituciones democráticas; y 3) la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía. Pero sin haber referencias específicamente la defensa y/o qué implicaría ésta respecto de la seguridad.

En readecuación de tal doctrina de seguridad y defensa nace en 2011 la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” (PISDP), que impulsa equilibrio: *el diseño de un conjunto de estrategias que apunten a un balance entre seguridad interna y disuasión externa (...) blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen transnacional. [Y] Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas*<sup>109</sup>. Esto, desde una fuerza móvil con interoperabilidad.

De ese modo, el énfasis entregado en la transnacionalidad de las amenazas que impactan sobre Colombia es caracterizado en el terrorismo, negocio de drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, y homicidio. Estando dentro del concepto de terrorismo, identificadas como autores, las organizaciones armadas ilegales que desestabilizan la democracia, entre dichos grupos, el gobierno destaca los grupos guerrilleros -las FARC y el ELN- y las bandas criminal-mercenarias -las AUC. Mismas tres organizaciones que responsabiliza de vinculación a narcotráfico. Estableciendo en 2003 Colombia cinco objetivos claves: 1) consolidación del control estatal del territorio; 2) protección población; 3) eliminación comercio de

---

<sup>108</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá. P 20

<sup>109</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá. Pp. 25.

drogas ilícitas; 4) capacidad disuasiva; 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas<sup>110</sup>. Objetivos que se adaptan en el PISDP a: 1) llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos; 2) desarticular Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML); 3) seguridad para convivencia ciudadana; 4) sistema de disuasión creíble, integrado e interoperable; 5) atención oportuna ante desastres naturales; y 6) fortalecer institucionalidad en seguridad y defensa<sup>111</sup>.

Es enfático el PISDP en su análisis sobre la contingencia de seguridad que se hereda tras el proceso de ofensiva militar sobre los actores que amenazan su visión de país: *esta nueva fase de la confrontación se ha basado en una guerra de desgaste, el involucramiento sistemático en la cadena productiva y comercializadora de narcóticos y la evasión de combates, alargando los plazos para la derrota definitiva de su capacidad criminal y violenta, y exigiendo el diseño de una nueva estrategia*<sup>112</sup>. Pero lo paradójico de esta ofensiva militar, es que, aunque ni en el documento de 2003, ni 2011, se establecía la negociación como un mecanismo prioritario para el cese de hostilidades. Siendo finalmente el proceso de acuerdos de paz iniciado en 2012 el que da resultados en 2016 con la desmovilización de las FARC, la mayor amenaza al país desde la visión estatal. Demostrándose la negociación, más eficaz que la securitización planteada.

Abordando el rol de las fuerzas armadas colombianas, la esencia transnacional y difusa de las amenazas y actores involucrados, fuerza a que la función del ejército no sea de características clásicas de guerra, siendo la consolidación del control territorial lo que insta a difuminar el rol de fuerzas militares hacia lo policial: *la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente en la Fuerza Pública*<sup>113</sup>. Y el PISDP explicita el apoyo del Ejército Nacional a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, en erradicación de cultivos ilícitos y destrucción de la infraestructura del narcotráfico. De tal modo, en el enfrentamiento con las GAML, las fuerzas militares son responsables de “zonas rojas”, donde los niveles violencia y presencia significativa de GAML, hacen que se consideren regiones en guerra interna.

Coherentemente con una percepción de amenazas transnacionales (que afectan el plano doméstico colombiano), y una función de las fuerzas armadas, muy apegado al rol

---

<sup>110</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2003). Ibid. Pp. 32-33.

<sup>111</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2011). Ibid. Pp. 45.

<sup>112</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2011). Ibid. Pp. 16.

<sup>113</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2003). Ibid. Pp. 16.

interno, la cooperación internacional debiese tener un papel muy protagónico. Se ha enfatizado a lo largo de este escrito, en el equilibrio o no, que los Estados presentan respecto de la relación entre disuasión y cooperación. Enfocado en amenazas externas y clásicas, destaca la precariedad del planteamiento que se desarrolla sobre este ámbito de la defensa: protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales, es lo único que se presenta en todo el documento fundante de la recomposición doctrinal colombiana.

Solo un poco mayor es el desarrollo en la PISDN. Es uno de los seis objetivos que el ministerio se pone: avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable. Siendo tres sus estrategias para cumplimiento: 1) implementar un sistema integrado de defensa; 2) incrementar cooperación internacional; y 3) un programa de ciber-seguridad y ciber-defensa. Acotado a la realidad presupuestal de la defensa que tiene Colombia, el segundo mayor de América del Sur, éste pareciese ser un país consolidado en su sistema disuasorio, pero detallando, se aprecia que Colombia es de los pocos países de la región sin tanques, de menor número de vehículos de combate blindados, y solo con cuatro fragatas (Nueva Mayoría, 2013). La geografía inhóspita condiciona una capacidad de reacción externa, no acorde al gasto que la defensa tiene. La explicación está en el énfasis a labores internas, como lo corrobora al ver que tiene la segunda mayor flota mundial de helicópteros UH-60 que otorgan gran movilidad frente a amenazas clandestinas (Nueva Mayoría, 2013: 20).

Ahora bien, la situación colombiana en la última década pasó de un Estado en jaque por la fuerza de las amenazas internas que le acechaban, a uno que se declara ad portas de un triunfo a las mismas. Gutiérrez (2013) lo denomina el paso de Estado fallido a potencia regional secundaria; la autora postula que la razón de ello está en el Plan Colombia y el enorme auxilio de EUA, lo que demuestra la importancia de la cooperación internacional para el país <sup>114</sup>. La penetración norteamericana en Colombia fue consensuada y sirvió para capitalizar esfuerzos al gobierno regente de Uribe, sin embargo, la escala e intensidad de la presencia estadounidense al nivel de tener siete bases militares en territorio colombiano termina con constituir una relación asimétrica y de dependencia que preocupa a los países vecinos. La cooperación Colombia-EUA es vista desde el país suramericano como un acto atingente a la responsabilidad que recae sobre EUA, por ser su población, la compradora de la droga que se hace en esta región: *El consumo es el*

---

<sup>114</sup> En el capítulo siguiente se toca la estrategia del hegemon hemisférico en la región a partir de la idea de lucha contra el narcotráfico, por lo que no es necesario aun profundizarlo.



*motor del negocio de las drogas. Los Estados Unidos, Europa (...) son mayores consumidores (...) Esta amenaza, transnacional como ninguna, debe ser enfrentada de manera conjunta, prestando la misma atención al control de la demanda, el consumo, el tráfico*<sup>115</sup>. Pero es paradójal que ni en el documento de 2003, ni en la PISDN de 2011, se menciona siquiera una sola vez, a la labor de EUA como aliado, más allá de esta escueta frase. Superando las generalidades de cooperación, no existen alusiones directas, ni estrategias de relacionamiento con su principal aliado en seguridad. Similar situación se verifica en la postura norteamericana, ya que mientras en su 2002 se explicita que en Colombia:

*We recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people*<sup>116</sup>.

En los consecutivos documentos de 2010 y 2015, ni siquiera figura Colombia o su situación, dejando en claro el cambio de rumbo de la política estadounidense en la materia y respecto de América del Sur, con la administración Obama.

Por su parte, la integración regional también tiene un rol muy poco desarrollado en su doctrina. Se postula una noción de diplomacia para la seguridad para obtener éxito en la cooperación, indicando que: *Colombia ha desarrollado una gran capacidad para enfrentar desafíos que hoy afligen a otras naciones, pero la seguridad de Colombia depende de la seguridad regional y ésta, a su vez, de la seguridad hemisférica*<sup>117</sup>. Pero la cooperación, dentro de toda la planificación, sale referenciada únicamente como una de tres estrategias para el desarrollo del sistema de disuasión creíble, pero sin ahondar en el cómo. La PYSDN no hace mención al concepto de integración regional. UNASUR y su CDS tampoco figuran en el documento, demostrando la poca intención de compenetrar al país con la región, de una manera sostenida y cooperativa.

Ello es contraproducente, si se aprecia que la firma de la paz entre el Estado y las FARC, se posibilitó en gran medida, gracias a la mediación de Cuba y un marco de países amigos, mostrando una salida política eficaz, a una amenaza que durante la década se

---

<sup>115</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2003). Ibid. Pp. 27.

<sup>116</sup> President of United States of America. (2002). *The National Security Strategy*. Washington. Pp. 15.

<sup>117</sup> Ministerio de Defensa de Colombia. (2011). Ibid. Pp. 36.

intentó derrotar militarmente. Reflejo tácito de la falta de un asidero en la realidad, en la intención de cooperar, también es la muy tensa relación colombiana con sus dos principales vecinos, Ecuador y Venezuela. Con ninguno comparte el perfil político, pero más allá de ello, en su lucha interna, llegó a violar soberanía ecuatoriana. Y siendo ya cuatro, los momentos de crisis regional en los que se ha visto envuelto, y en los que ha tenido UNASUR salir a mediar por la estabilidad y la seguridad regional (dos veces por disputas con Venezuela, en 2010 y 2015, la señalada con Ecuador en 2008, y la bullada conferencia de Bariloche por las bases militares de EUA, en 2009). A pesar de toda esta evidencia, en seguridad, Colombia no prioriza la integración.

#### 4.1.6 Ecuador

Ecuador es uno de los países con un conflicto bélico más reciente en la región, como lo fue la guerra del Cenepa, que le enfrentó a Perú en 1995. Ello ha influenciado en la visión que la nación tiene sobre la seguridad y la defensa, lo que se entremezcla con la aproximación que Rafael Correa impulsó durante la década en que fue presidente. Así es como la visión geopolítica de Ecuador está cruzada, tanto por una férrea defensa de su soberanía, como por una interpretación del Sistema-mundo en la cual América del Sur y el propio país, debiesen posicionarse bajo una identidad antiimperialista (respecto de EUA) e integracionista; a la vez que intentando borrar la huella que dejó la Doctrina de Seguridad Nacional, impulsando una nueva formación para militares en la región.

De ese modo, lo que se comprende que la defensa, dentro de este contexto, tiene un carácter renovado, vinculado a lo convencional, pero también a lo interméstico, así, define que la defensa: *tiene que ver con la generación de instrumentos orientadores para la conservación de la soberanía, la defensa e integridad del Estado, la paz y seguridad ciudadana y, el diseño de las orientaciones generales del empleo de las capacidades militares, en coordinación con otros campos de acción, para enfrentar las amenazas que pongan en peligro a la población, la soberanía e integridad territorial*<sup>118</sup>.

En esa visión de “otros campos de acción para enfrenar las amenazas”, queda en gran amplitud de obrar la defensa en temas no-convencionales. En ese entendimiento está el hecho que la defensa se vincule a la protección de la soberanía, pero también a mantener la paz interna frente a las amenazas multidimensionales como la delincuencia organizada

---

<sup>118</sup> Ministro de Coordinación de Seguridad. (2011). *Agenda Política de la Defensa*. Quito, Ecuador. Pp. 13.

transnacional. Únicamente esto se entiende desde la noción ecuatoriana reformulada del concepto de soberanía, que tiene aristas políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales, que abarca la defensa de la autodeterminación nacional. Bajo esa óptica: *esta nueva concepción de la soberanía en el ámbito de la defensa implica considerar el mantenimiento de la integridad territorial, para impedir cualquier tipo de segregación o de intervención en el territorio nacional, considerando el espacio continental, insular, los espacios acuáticos y el espacio aéreo y los recursos naturales, estratégicos y patrimoniales*<sup>119</sup>.

Como puede apreciarse, la defensa se involucra en temas de recursos naturales o patrimoniales (con la opacidad que ello puede significar). La razón está en la nueva concepción ecuatoriana sobre una seguridad para el Buen Vivir (filosofía indígena que discursivamente sostiene la acción del gobierno<sup>120</sup>), este concepto se denomina seguridad integral, marcando la diferencia con la seguridad humana o la tradicional:

*la seguridad integral comprende dos grandes dimensiones: la seguridad de los habitantes, garantizada a través de la seguridad pública y ciudadana; y la seguridad del Estado en sus dimensiones: territorial, institucional y soberanía. La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas*<sup>121</sup>.

Por otro lado, pero muy vinculado a este tópico, está el rol que cabe a las fuerzas armadas en esta renovación nacional que impacta en las áreas de seguridad y defensa. Bajo el mandato constitucional, las FF.AA. están habilitadas para cumplir: *de manera subsidiaria y bajo el principio de corresponsabilidad las actividades de apoyo a la protección interna y al mantenimiento del orden público; así como apoyar con su contingente al desarrollo nacional, procurando mejorar la calidad de vida de la población, especialmente respecto de los grupos de atención prioritaria*<sup>122</sup>. En aquello, las fuerzas armadas no requieren especial permiso para su acción interna en el país, e incluso, dentro de los objetivos de la defensa está: *incrementar las capacidades de FF.AA.*

---

<sup>119</sup> Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). Pp. 13.

<sup>120</sup> Aunque aún es reciente para dilucidarlo, habría que exponer la duda que deja el Gobierno de Lenín Moreno sobre el sostenimiento o no de tales doctrinas, pues, aunque se presentó como continuador de Correa, actualmente se ha posicionado como un férreo crítico del anterior mandatario.

<sup>121</sup> Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito, Ecuador. Pp. 12.

<sup>122</sup> Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). Pp. 35-36.

*en lo que se refiere a vigilancia y control de los espacios acuáticos para reducir las actividades ilícitas y enfrentar las emergencias de manera oportuna*<sup>123</sup>.

Ahora bien, las características de amenazas que actualmente afectan a Ecuador son no-convencionales, por lo mismo la naturaleza de la actuación de sus fuerzas armadas es dual. La relación entre política exterior y defensa es muy estrecha, pues la dirección hacia la que apunta la diplomacia ecuatoriana es hacia la integración regional como mecanismo por medio del cual maximizar beneficios y reducir amenazas, siendo América del Sur el espacio en el cual desenvolverse. En ese sentido, la valoración que tiene Ecuador sobre el CDS es alta, sin embargo, nada se menciona sobre el CSPMD o el CSSC, órganos que apuntan mucho más a las amenazas difusas que le aquejan.

*fomenta la construcción de un esquema de seguridad y defensa orientado a enfrentar nuevos desafíos y combatir amenazas comunes, mediante la aplicación de políticas de defensa en el ámbito regional, mediante mecanismos de cooperación y coordinación establecidos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano, orientados a la participación y presencia activa del Ecuador en las operaciones de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria, y el desarrollo de una doctrina regional de defensa*<sup>124</sup>.

La razón por la que la acción se centre más en el CDS que en los otros Consejos, tiene su explicación en la guerra del Cenepa, pero también en la crisis que en 2008 vivió con Colombia (la incursión ilegal de aviones de la fuerza aérea colombiana para bombardear el campamento de las FARC en territorio ecuatoriano), donde el hecho de que Ecuador no pudiese detener el operativo tuvo resonancias: “El ataque de Angostura, es un ejemplo claro de la necesidad de contar con un sistema de vigilancia y control. El mismo que permite alertar de posibles incursiones enemigas, de tal manera de minimizar o neutralizar este tipo de amenazas y riesgos que afectan al desarrollo y a la estabilidad política y diplomáticas del país.” (Salazar, 2015: 22).

Esta crisis, que escaló regionalmente, demostró, por un lado, la necesidad de modernizar el sistema de disuasión y vigilancia ecuatoriano, y por otro, la relevancia de la diplomacia regional como el mecanismo de solución a estos temas interestatales, que justamente tienen un cariz muy interméstico, pues es una tensión interestatal, pero producida por una amenaza difusa. En su momento fue el marco regional el que pudo superar la crisis, pero a través, de una diplomacia presidencial, y no la institucionalidad

---

<sup>123</sup> Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). Pp. 38.

<sup>124</sup> Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). Pp. 45.

per sé. Aquel presidencialismo es uno de los focos en los cuales Ecuador ha intentado explorar con acciones, por ejemplo, siendo país sede de UNASUR y de la ESUDE, pero sin gran éxito, menos aún, con el perfil de líder carismático que tenía Rafael Correa.

#### 4.1.7 Guyana

La situación de Guyana, junto a Surinam, tiene una peculiaridad respecto del resto de países de la región. Hasta antes de la creación de UNASUR, ninguno de ellos era parte de la construcción de lo que es América del Sur, pues desde su independencia están más vinculados a la órbita caribeña, no por razones geográficas, sino por ritmos políticos, económicos e incluso, culturales, que le separan de la raíz latina que une al resto de los países de América del Sur. Por lo mismo, su incorporación a este proceso de integración es relevante e interesante de analizar, en esta sección, desde la arista de seguridad.

La República Cooperativa de Guyana es un misterio para muchos estudiosos suramericanos, y posee una forma de organización de la defensa muy sui géneris, ya que no cuenta con un ministerio de defensa, en su lugar, la *Guyana Defence Force* (GDP) es un órgano autónomo vinculado al Ministerio de Asuntos Internos, lo que ya denota una forma de aproximarse al tema de la seguridad y defensa. Esto se observa también en su definición de defensa, que entremezcla seguridad y defensa en cierta forma: *The State's defence and security policy shall be to defend national independence, preserve the country's sovereignty and integrity, and guarantee the normal functioning of institutions and the security of citizens against any armed aggression*<sup>125</sup>. Así mismo, sobre una definición de seguridad, el asunto es igual de nebuloso, únicamente pudiendo encontrarse una breve acepción: *the formulation of policies with respect to public order and safety and to evaluate the implementation of such policies while assisting in the protection and maintenance of the social fabric of Guyana*<sup>126</sup>.

De esa forma, es escasa la inferencia que puede realizarse de la base conceptual del país en la materia, aunque a partir de la definición del rol que le caben a sus FF.AA. se puede realizar un análisis mayor. Estas son: 1) *Defend the territorial integrity of Guyana*; 2) *Assist the civil power in the maintenance of law and order when required to do so*; 3) *Contribute to the economic development of Guyana*<sup>127</sup>. Como puede apreciarse,

---

<sup>125</sup> Guyana Defence Force. (2009). *Organisational Analysis*. Georgetown, Guyana. Pp. 3.

<sup>126</sup> Ministry of Home Affairs. (2012). *Strategic Plan 2012-2017*. Georgetown, Guyana. Pp. 8.

<sup>127</sup> Guyana Defence Force. (2009). Pp. 4.

están explicitadas funciones clásicas de la defensa, como la protección territorial sobre amenazas externas; en esa línea, la asistencia al poder civil sobre temas internos queda manifiesta, y sin la necesidad de permisos constitucionales del Congreso o caso extremo como en otros países; pero sin duda, es el rol de contribuir al desarrollo económico lo que más llama la atención, ya que no apunta a amenazas no-convencionales, sino que directamente una labor fuera de márgenes comunes del quehacer de las fuerzas armadas. Esto se amplía aún más cuando se valoran los objetivos estratégicos de la GDP. Allí se encuentran temas variados como preservar la soberanía, contribuir al sistema democrático de gobierno, o desarrollar alianzas estratégicas con otros Estados, fuerzas militares extranjeras, e incluso fuerzas no-estatales (con lo ambiguo que esto significa), en ese sentido, la declaración de desarrollar una capacidad ofensiva significativa para desalentar agresiones resulta paradójica, pues una capacidad militar que aleje agresiones del plan de actores externos, es capacidad defensiva, pero en este documento guyanés se presenta como ofensivo, poco factible para uno de los países más pequeños de la región.

Esto deriva en las labores que vinculan la seguridad y defensa con las relaciones exteriores y la diplomacia guyanesa. En esa línea, la inclusión en UNASUR de Guyana (y Surinam) ha sido mucho más declarativa que real. Como se ve en el capítulo anterior, el número de actividades organizadas por Guyana en el CDS es nulo, y ello se explica, por una parte, en la menor capacidad económica e institucional del país y, por otra parte, en un menor sentido de pertenencia al organismo, ya que no participar como organizador no podría justificarse en temas monetarios, en medida que muchas acciones no requieren realmente altas sumas de dinero, sino que, más bien, de voluntad política.

Ciertamente, sentirse parte de la dinámica de integración regional suramericana en menos de diez años, mientras otros países llevan décadas de trabajo colectivo (y un ideario filosófico e histórico de más de dos siglos), no es sencillo, ni de corto plazo, y ya es un gran avance, el hecho que en su momento hayan tomado la decisión de ser parte de este organismo de integración. Sin embargo, soterradamente, existe una disputa que ha generado la suspicacia guyanesa respecto de sus vecinos suramericanos. Ya desde su independencia, Guyana tenía problemas territoriales con Brasil y Venezuela, lo que le ha configurado como un país pequeño cercado por dos grandes potencias.

Sobre el diferendo del Esequibo<sup>128</sup>, disputa de larga data, Chávez mantuvo una política flexible y de un perfil bajo en honor a la impronta integracionista: “Hugo Rafael Chávez Frías puso énfasis en los intereses de los pueblos de ambos países, insistiendo en los términos amistosos que signan las relaciones entre Venezuela y Guyana, y en los objetivos supremos de la integración latinoamericana y caribeña” (González, 2015: 6). Chávez ofreció a Guyana formar parte del ALBA, cosa que el país rechazó, sin embargo, aceptó ser miembro de UNASUR, marco en el cual esta disputa no tuvo repercusión, ni tribuna, dejando las diferencias a los buenos oficios de la ONU, que ya sostenía un trabajo de años para una solución sostenible.

No obstante, tras la muerte de Chávez, la sucesión de Maduro, y el ascenso en Guyana de Granger al poder en 2015, la situación mutó hacia un duro enfrentamiento comunicacional entre ambas naciones, con un discurso belicoso y soberanista. Guyana declara que: *Debido a su dependencia de la propaganda y la demagogia, ha abandonado hasta la apariencia de un argumento. Venezuela valoró el Laudo de 1899 durante sesenta años. Ahora, el presidente Maduro descarta incluso la necesidad de explicar eso y recurre a fanfarronadas y flagrantes falsedades*<sup>129</sup>. Mientras que desde la visión venezolana: "Yo sabía que venían un conjunto de acciones provocadoras que querían escalarlas para llevarnos a un enfrentamiento violento (...) Sabía que la derecha venezolana tenía cómplices para los planes de la Exxon Mobil, del presidente guyanés contra Venezuela"<sup>130</sup>. Esto ha ido alejando progresivamente a Guyana de América del Sur, pues el tema en UNASUR no se abordó como otras crisis regionales del pasado, aunque claro está, ello, debido a la baja en la intensidad de la diplomacia presidencial en la región, que impacta en sus percepciones y expectativas como mediador.

Es bajo este proceso en el cual Guyana se inserta marginalmente en la dinámica de integración, y hace que sus problemas de seguridad, aunque declare apreciarlos desde el apoyo a las iniciativas regionales (hemisféricas e internacionales), sea poco el diálogo que existe, pues paradójicamente, su principal amenaza a la seguridad, la aprecia en su

---

<sup>128</sup> Analizar en extenso esta disputa, supera con creces el objetivo de este capítulo, pero para más información, puede consultarse: (González, 2016).

<sup>129</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Guyana. (2016). *Los Nuevos Conquistadores. La amenaza venezolana a la soberanía de Guyana*. Hansib, Georgetown. Pp. 37-38.

<sup>130</sup> Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Maduro-presidente-de-Guyana-se-niega-a-dialogar-con-Venezuela-20150731-0072.html>

frontera con Venezuela, donde se mezcla una cuestión económica de explotación de un recurso natural, con su soberanía sobre el mismo y cómo protegerlo.

#### 4.1.8 Paraguay

Paraguay tal vez sea el país del que menos información se posea en América del Sur (particularmente para las naciones del Pacífico), pero naturalmente, superando a Guyana y Surinam. De allí la importancia del hecho que en 2013 creara su primer Libro Blanco de la Defensa, pues permite aproximarse al país mediterráneo, desde su óptica propia, para poder contextualizarla. Defensa nacional es: *la defensa de los intereses vitales de la nación teniendo en cuenta el empleo de las Fuerzas Armadas. A su vez, y en el mismo sentido, el rol fundamental de las Fuerzas Armadas es contribuir a sustentar la conducción política del Estado ante situaciones en las que, estando en juego intereses vitales o recursos estratégicos; ellas están presentes, implícita u ostensiblemente*<sup>131</sup>.

Por otra parte, Paraguay aprehende la seguridad integral, utilizando la directriz que se define como: *La seguridad integral es la situación en la cual el Estado garantiza fundamentalmente su existencia, integridad territorial, independencia y soberanía. La seguridad es la percepción de ausencia de amenazas, situación de hecho, en la cual están resguardadas la vida, la libertad, los derechos de las personas, entidades y sus bienes. En este sentido, la seguridad consiste en una condición*<sup>132</sup>.

Bajo tal afirmación, Paraguay define que hay amenazas multidimensionales a su seguridad integral, y que dañan el interés nacional y recursos estratégicos del país. Entre estas amenazas, prepondera el narcotráfico, el terrorismo (y su financiación, que le vincula al crimen organizado transnacional). Siendo este ítem donde destaca la postura paraguaya que postula una “nueva doctrina de disuasión frente al terrorismo”, usando una conceptualización que mezcla la disuasión como tópico propio de amenaza externa, pero vinculándolo al terrorismo, que posee características intermísticas: *La evidente “internacionalidad” de este tipo de amenaza debe inducirnos a superar el dilema de si constituye una amenaza interna o externa, para que los Estados puedan protegerse empleando todos los medios legales*<sup>133</sup>. Así, modifican la disuasión militar, haciéndola

---

<sup>131</sup> Ministerio de Defensa Nacional & Consejo Permanente de Defensa Nacional. (2013). *Primer Libro Blanco de la Defensa Nacional República del Paraguay*. Asunción. Pp. 113.

<sup>132</sup> Ministerio de Defensa Nacional & Consejo Permanente de Defensa Nacional. (2013). Pp. 109.

<sup>133</sup> Ministerio de Defensa Nacional & Consejo Permanente de Defensa Nacional. (2013). Pp. 110.



más flexible para que sea posible argüir el principio de legítima defensa como respuesta armada frente a este “nuevo tipo de agresiones”.

Esta transformación doctrinaria se comprende dada la existencia de guerrillas político-militares en su territorio: Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y Agrupación Campesina Armada (ACA), creada la primera en 2008, y la segunda en 2014, como una escisión de la primera organización. De hecho, aunque no haya una explícita mención a grupos armados con objetivos de corte ideológico (los cuales son una falsa excusa, dice el gobierno), sí se hace una particular interpretación, indicando que cuando un grupo obra para delinquir, es una cuestión de seguridad pública, pero que cuando aquel grupo apunta al debilitamiento del régimen institucional, es un tema de defensa nacional. Esta es la soterrada manera en que Paraguay expresa que la amenaza de grupos armados es factible de atacar con fuerzas armadas y le justifican bajo el concepto de agresión, y por la razón de que estas amenazas rebasan las funciones de las instituciones policíacas.

Esto deriva precisamente hacia el rol que le cabe a las FF.AA. en el combate de las amenazas clásicas y no-convencionales. Claramente, Paraguay reconoce que frenar y/o reprimir las amenazas difusas, es una de las labores de sus efectivos militares (la Secretaría Nacional Antidroga, SENAD, por ejemplo, es compuesta por militares), así como también indica que le cabe un rol a las FF.AA. en asegurar la conducción política, intereses vitales y los recursos estratégicos, como se expuso anteriormente, en una función de monitorio y control; y en forma de asistencia en riesgos no-militares, como catástrofes socio-naturales. A ello apunta la “doble función” de las fuerzas armadas que concibe Paraguay, tanto como fuerza disuasiva con capacidad militar, como: *con sus capacidades y sus medios, deben estar dispuestas para ser empleadas en otros ámbitos, con un carácter diferente a su propia esencia de utilización legítima de la fuerza, para cooperar en el ámbito de la salud pública, por ejemplo, o de la educación, de las obras públicas, del orden público*<sup>134</sup>.

Ahora bien, esta exhaustiva revisión política y conceptual que permite ver desde dónde Paraguay se posiciona para hacer frente a su entorno y cómo desenvolverse en él, deriva en la manera en que se relaciona con el resto de los actores de América del Sur y en cómo vincula la política exterior con los factores de seguridad y defensa. La primera de las impresiones que deja esta temática es lo acontecido en 2012 con el presidente Lugo,

---

<sup>134</sup> Ministerio de Defensa Nacional & Consejo Permanente de Defensa Nacional. (2013). Pp. 114.

cuando en lo que fue una destitución del Congreso al mandatario. En aquel entonces, el perfil de UNASUR venía como un mediador exitoso, y el enfoque de los presidentes de la región era aún liderados por el progresismo, con Chávez, Lula, Morales, Correa y Fernández de Kirchner. Aunque este hecho fue analizado anteriormente en el capítulo dos, cabe mencionar que, para el ámbito de la seguridad, éste se vio como una crisis de carácter regional a la estabilidad, e incluso a la democracia, según la postura política de quien lo interpretase, y que culminó con la suspensión de Paraguay de UNASUR.

Puede ser por este marco de acción que rechazó regionalmente al gobierno de Federico Franco Gómez (vicepresidente de Lugo), que cuando durante su gobierno en 2013, se presenta este Libro Blanco, éste incorpora muy liminarmente a UNASUR. Aún cuando se reconoce la valía de la cooperación regional respecto de las amenazas, en particular las no-convencionales, referente al organismo suramericano únicamente se lo indica como una nueva opción, dentro de un abanico que parte en la ONU y continúa en la OEA, para solucionar disputas entre Estados, por medios pacíficos. Así como se llega a expresar que, aunque el Cono Sur posee conflictos y tensiones, son superados por: *el deseo de Paraguay y sus países vecinos, de fortalecer la democracia en la región, de hacer realidad el sueño de un desarrollo inclusivo y con justicia social, de combatir los delitos y la delincuencia transnacional*<sup>135</sup>. Pero en concreto, sobre la visión y valoración del CDS u otro órgano vinculado a la seguridad, no existe mención alguna que pueda dar luz sobre cómo Paraguay se busca relacionar con éste.

Por ejemplo, la Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay) y Ciudad del Este, son una zona y ciudad, respectivamente, que están en la mira por la presencia de gran diversidad de amenazas, desde falsificaciones y mercado negro, hasta narcotraficantes, aunque, claro está, sin caer en los relatos conspiracionistas que indican la actividad de células jihadistas, cosa que jamás fue comprobada con seriedad (Tello, Et. Al, 2009). Por ello, volviendo a la realidad, las carencias institucionales y de gobernabilidad que la Triple Frontera presenta son fruto de diversos análisis en busca de su origen, entre ellos, se parte de una situación de corrupción endémica y falta del Estado de Paraguay:

La debilidad del Estado y las condiciones institucionales endógenas, particularmente del Paraguay (dos aristas del que se considera factor determinante para entender el problema), generan un terreno fértil en el que, con facilidad, se establecen organizaciones criminales (e individuos), que aprovechan las deficiencias, y/o la complicidad, del aparato estatal y

---

<sup>135</sup> Ministerio de Defensa Nacional & Consejo Permanente de Defensa Nacional. (2013). Pp. 100.

el contexto de corrupción (con todo lo que esto implica) para desarrollar fructíferas actividades ilícitas de diverso tipo (Bello, 2013: s/n).

Esta situación termina siendo una amenaza no sólo para estos tres países (y para Paraguay en mayor medida), sino que, para todos los países de la región de uno u otro modo. Por ello, debiese propiciar el tratamiento multilateral: “se debe profundizar las iniciativas regionales desde las diferentes instituciones regionales como MERCOSUR o la UNASUR, para que se logre una integración para este caso de la inteligencia y las fuerzas de policía de los tres Estados, con el fin de lograr la creación de instancias de vigilancia, control y persecución del crimen, vista como una amenaza para la seguridad de los tres Estados y no solo como problemática local” (Ortega & Devia, 2017: 21-22).

Que no se presente ni la más mínima referencia en la documentación paraguaya de defensa y seguridad, denota una falencia en la manera de abordar el tema, pues se invisibiliza una de las problemáticas que aquejan a la vecindad, y que tiene origen y acción, en gran parte, en el lado paraguayo de la frontera. Ciudad del Este es considerada: “la ciudad del shopping extremo y la capital latinoamericana del contrabando, donde la corrupción es un factor presente y se consiguen todo tipo de armas, después de Hong Kong y Miami, es el lugar con más comercio en el mundo, aunque con mercancía en su mayoría pirata y el lugar más fácil para comprar ilegalmente armas en locales fachada” (Ortega & Devia, 2017: 9). Sumando la presencia de grupos criminales transnacionales de origen en Brasil, como el Comando Vermelho, y la existencia de puertos y aeropuertos piratas a lo largo de la zona, los que se estiman en un centenar, según la policía brasileña.

Aunque se reconoce que en el último tiempo se han iniciado procesos a nivel bilateral, como la intensificación de la cooperación judicial y policial con Brasil, con un mecanismo 2+2 e intercambio de información, y la prórroga de la cooperación militar con Brasil hasta el 2021, esto no ha significado una ampliación a nivel trilateral, mucho menos, a nivel regional, y la explicación puede estar soterrada en que Paraguay opta por minimizar la importancia de su responsabilidad y problemas en la Triple Frontera, como un modo de no ser acusado regionalmente como Estado frágil, por lo que es celoso de su propia gestión, arguyendo una postura de seguridad pública, evitando hacer que las amenazas sean vistas desde una perspectiva subregional o de toda América del Sur.

#### **4.1.9 Perú**

Un análisis sobre la visión de seguridad y defensa en Perú tiene una gran traba: ser uno de los países con el documento oficial más antiguo. El Libro Blanco de la Defensa del Perú de 2005, es –después del boliviano, de 2004– el menos contextualizado al actual panorama geopolítico, que ha cambiado mucho en los últimos años, en el mundo, y en América del Sur. Por ello presenta cierta obsolescencia. No obstante, aquello, su visión del escenario internacional está forjada desde la idea de globalización y cómo “hoy” la seguridad es concebida como multidimensional frente a nuevas amenazas, siendo ya no únicamente la seguridad, cuestión de defensa militar, sino que también referente a temas sociales, económicos, políticos y medioambientales. Por lo que el documento planeado por el ministerio de defensa peruano, explicita la separación seguridad y defensa: *la defensa nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente; se desarrolla en los ámbitos externo e interno*<sup>136</sup>. En tanto, seguridad es conceptualizada: *la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos*<sup>137</sup>. A pesar de presentarse como conceptos diferentes, lo relevante es la visión de la defensa atingente a asuntos internos, explicitada, dándole un cariz bastante nebuloso y semejante a la seguridad.

Ello tiene relación directa con la historia reciente de Perú, pues el país fue (es) azotado con violencia en el conflicto interno entre el Estado e insurgentes. En dicho contexto, destacó el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL), liderado por Abimael Guzmán. Esta organización, llevó la violencia política en Perú a un límite crítico, utilizando el terrorismo como táctica, siendo responsable de miles de asesinatos, y forzando a que el Estado peruano emprendiera prácticamente una guerra interna para derrotarlos. Esta herencia histórica de la violencia política como amenaza, aún no está disipada del todo. Si bien tras la captura de Guzmán en 1992, el peso del PCP-SL declinó, sigue en actividad. Díaz expone que, en la actualidad, coexisten tres tipos de Sendero Luminoso: 1) el Neosenderismo, 2) Sendero Luminoso del Alto Huallaga; y 3) el Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (2015: 13). El primero no tiene vinculación real con el PCP-SL histórico, aspirando a aprovecharse de zonas grises

---

<sup>136</sup> Ministerio de Defensa del Perú. (2005). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima. Pp. 62.

<sup>137</sup> Ministerio de Defensa del Perú. (2005). *Ibid*. Pp. 62.

para instaurar una mezcla entre régimen maoísta de facto con alianzas con el narcotráfico; el segundo es el resabio de brazo militar que permanece bajo la ideología del presidente Gonzalo; y el tercero, vinculado al anterior, es la facción política del PCP-SL, con el objetivo de la liberación de sus militantes. Mientras que los dos últimos, a juicio de Díaz, no son una amenaza real, el neosenderismo sí. Su capacidad operativa, aun cuando en repliegue desde 2013, los hacen una fuerza desestabilizante en la inhóspita región del VRAEM.

En relación con lo anterior, el Libro Blanco del Perú, identifica como sus amenazas internas, a la depredación ambiental; la corrupción; tráfico ilícito de drogas; los grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares; y grupos terroristas y subversivos. Naturalmente, por grupos radicales se refiere, entre otros, al PCP-SL, pero destaca también el narcotráfico, considerando que el país fue hasta hace pocos años, el mayor productor del mundo de cocaína, factor que sigue muy presente.

En un vínculo interméstico, dicho documento señala como amenazas externas al narcotráfico y terrorismo, identificando que estas afectan al país, tanto desde lo interno, como lo foráneo. Pero que lo más destaca, es que en 2005 Perú puso sus recursos naturales como valor estratégico posible de ser causa de disputas en caso de crisis de escasez. Y en una idea difusa, se sindicaron como amenazas externas: *las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional*<sup>138</sup>. Llama la atención esta alusión, pues no es clara sobre hacia qué o hacia quién se enfoca.

Haciendo una revisión del resto del texto podría llegar a inferirse que se trata de una indirecta referencia a intervencionismo de una potencia como EUA, en cuanto a intentos injerencistas por posicionarse con control en zonas que Perú considera estratégicas. Sobre su postulado, el país asume que posee grandes zonas fronterizas de gobernanza compleja para su soberanía, donde solo la acción conjunta con otros países erradicará las amenazas de allí. Aunque lo que más llama la atención, es su política de defensa debe ser “acorde” a la condición de: *Perú: país marítimo, andino, amazónico, bioceánico y con presencia en la Antártida*<sup>139</sup>. Tal aseveración, compleja de sostener en

---

<sup>138</sup> Ministerio de Defensa del Perú. (2005). Ibid. Pp. 63.

<sup>139</sup> Ministerio de Defensa del Perú. (2005). Ibid. Pp. 46.

el plano de la realidad, más bien parece reflejar las pretensiones geopolíticas de Perú, por muy alejadas de la objetividad que éstas puedan estar.

Dentro de la complejidad con la que Perú vincula la separación entre seguridad y defensa (que, aun haciéndola, es difusa), el rol de las fuerzas armadas tiene especial lugar. La defensa nacional establece que, dentro de sus objetivos, está el fortalecer del sistema político democrático, por lo que se manifiesta que los efectivos militares tienen aún funciones internas. Al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se le agregó un rol en este tema: *creándose el Comando de Frente Interno (COFI), encargado de la lucha contra la subversión y el narcotráfico; de esta manera el Comando Conjunto pasó a tener dos Sub-Jefaturas, una para el Frente Interno y otra para el Frente Externo*<sup>140</sup>. A esta sección, le siguen labores conjuntas entre policía y fuerzas militares, explicitándose legalmente: las operaciones contrasubversivas; contra tráfico ilícito de drogas; lucha contra el contrabando; acciones contra la tala ilegal y el contrabando de madera; contra la caza furtiva de camélidos sudamericanos; y defensa interior del territorio (zonas grises de gobernabilidad compleja). La heterogeneidad de funciones operativas denota la utilización de fuerzas armadas para amenazas transnacionales, pero también para cuestiones muy domésticas como la caza de camélidos o la tala ilegal, evidenciando una securitización de asuntos de gobernanza.

El énfasis explícito en cuestiones de orden interno (y transnacional), así como sobre recursos naturales y zonas geoestratégicas para ello, da menos énfasis al proceso que en esta década, se evidenció, como lo fue la tensa relación entre Chile y Perú, que en esta época tuvo ribetes de carrera armamentística, y que llevó a ambos países a una modernización de su capacidad disuasiva aérea y marítima. *En el curso de varios años, Perú y Chile han cursado notas diplomáticas que contienen posiciones jurídicas totalmente discrepantes y opuestas sobre la delimitación marítima, lo que equivale a la existencia de una controversia*<sup>141</sup>. Esa contienda sigue vigente. Pasó del plano de carrera armamentística al del derecho internacional en La Haya, y tras el fallo, sigue habiendo diferencias entre ambos países, las cuales en 2015 comenzaron a alivianarse desde la llegada de Kuczynski a la presidencia, empresario con mayor cercanía a Chile.

---

<sup>140</sup> Ministerio de Defensa del Perú. (2005). Ibid. Pp. 86.

<sup>141</sup> Ministerio de Defensa del Perú. (2005). Ibid. Pp. 37.

Del plano bilateral, hacia el regional, Perú carece de una política-estratégica que piense sobre la integración en América del Sur, dado que, en 2005, fecha de emisión de este último documento, recién asomaba la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, aunque ya destacaba por aquel entonces, la noción de la región como zona de paz, y sobre la necesidad de mancomunar esfuerzos para enfrentar las amenazas transnacionales como el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado. Para la visión peruana, desde la cooperación internacional y la consolidación del Estado democrático, puede hacerse frente a las amenazas, concertando acciones coordinadas, aunque evidentemente, una profundidad mayor no puede hallarse debido al momento anterior a UNASUR que se vivía, y no haber un documento oficial más actualizado.

El diálogo que presenta la política exterior peruana, y la defensa, como otra arista esencial en el proceso de integración regional, no ha sido propensa a un nivel mucho mayor de compromiso con la iniciativa. La instalación de una base militar de EUA en su territorio tampoco ha colaborado en el favorecimiento de una región cooperativa y autónoma en materia de defensa, contraviniendo los postulados del CDS. Pero desde otra parte, fue la iniciativa de Perú, la que logró en 2013 que el Consejo comenzase el proceso de creación (inconcluso) de un atlas regional respecto de las más propensas zonas a verse afectadas por desastres socioambientales, dando a su vez, un giro sobre el eje en que había centrado su accionar el CDS, que era sobre amenazas extrarregionales y recursos naturales estratégicos.

A modo de cierre, puede indicarse que Perú ha sostenido una permanencia histórica en la utilización de fuerzas armadas para hacer frente a amenazas a su gobernabilidad y que otras naciones consideran como cuestiones policiales. Superada la etapa más dura de la guerra interna contra Sendero Luminoso, menguando su capacidad militar y política en los noventa, hasta reducirlo a una mínima expresión, la apuesta doctrinal de Perú en lo político-estratégico de defensa, ha sido preocuparse de amenazas transnacionales como narcotráfico y terrorismo, que se entremezclan como evidencia la permanencia del neosenderismo, facción del PCP-SL que puede ser una amenaza a futuro. Más allá de ello, lo anticuado del documento de defensa que Perú presenta, impide un análisis más concienzudo sobre su doctrina, pudiéndose sólo apoyar en interpretar los hechos que marcan su última década, como la tensa relación con Chile, que los llevó a un grado de carrera armamentística que, si bien se frenó con la iniciativa regional de establecer un parámetro común para medir los gastos militares, en 2015 volvió a

recrudecer. Por otra parte, la cooperación internacional si bien ha sido vista con relevancia, la integración regional ha tenido un respaldo ambiguo en defensa, mientras que estrecha lazos con EUA, con la instauración de una base militar en su territorio, también favoreciendo la creación de un atlas de catástrofes socioambientales.

#### **4.1.10 Surinam**

No cabe dudas de que Surinam es el país que se presenta como la mayor incógnita para los países de la región, incluso más que Guyana. El conocimiento que se posee de esta nación es muy menor comparativamente respecto de las otras, al punto en que no hay cifras posibles de respaldar sobre sus gastos en el área, mucho menos, aportes o estudios académicos que permitan una aproximación fidedigna que contraste con los pocos datos que hay disponibles. Y, al igual que su vecino del oeste, esto se debe a que su historia como excolonia es ajena a la metrópoli ibérica, y su pasado se vincula culturalmente a los Países Bajos, de allí que el neerlandés sea el idioma oficial.

Así mismo, ser la nación más reciente en independizarse en América del Sur, recién en 1975, es un factor que contribuye al escaso conocimiento que hay, y que hace que le cueste reconocerse como un país suramericano, y su identidad esté mucho más vinculada a la región caribeña de América. Naturalmente su incorporación como Estado parte de UNASUR fue un paso importante para la profundización de sus relaciones con el resto de la región, pero tal como sucede con Guyana, su participación efectiva, más allá de lo simbólico y/o de lo nominal, es prácticamente nula.

Ahora bien, en lo que a sus percepciones de seguridad y defensa respecta, sí posee un ministerio de defensa, a diferencia de Guyana que lo asociaba a su ministerio de asuntos internos. Asumiendo que la seguridad tiene una dimensión más grande que lo que antes era, que incluye paz, crimen organizado asociado a drogas, corrupción, pobreza, protección del medio ambiente, entre otros tópicos nuevos. En su análisis, el breve documento del Ejército Nacional (única fuente posible de recabar, en neerlandés) indica que: *la seguridad y la estabilidad política en la región se ven amenazadas por el creciente tráfico de drogas, la pobreza y el descontento social, las disputas fronterizas, el contrabando de seres humanos, el cruce ilegal de fronteras, la contaminación ambiental y los desastres naturales*<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Nationaal Leger. (2012). *Concept Strategisch Plan*. Paramaribo. Pp. 3. Traducción: Google Translate.



Aunque Surinam no realiza una definición de seguridad diferenciada de lo que es la defensa, sí explicita los puntos sobre los cuales se basa su política de defensa, que son preocuparse de: 1) grupos de criminales internacionales en territorio surinamés; 2) proteger la soberanía e integridad territorial de la amenaza de delitos transnacionales de vínculos con la droga o explotación clandestina de recursos naturales del país; 3) atender a las amenazas propias de países con lindes amazónicos (sin indicar cuales son ese tipo de amenazas); 4) control territorial y de zonas económicas; 5) relación cívico-militar en obras civiles de necesidad para la sociedad; 6) tener en cuenta seriamente la posibilidad de hacer frente a una agresión externa.

Aunque esta exposición de temáticas hace parecer que la acción de las FF.AA. en ámbitos concernientes a la seguridad y más allá, es algo habilitado comúnmente, en el plano jurídico esto tiene una separación clara entre las competencias de militares y de policías, tal como lo declara en su documento el Ejército Nacional:

*De acuerdo con la Ley, el Ejército Nacional puede, a través de la ejecución de sus tareas especiales a solicitud de la autoridad competente, brindar apoyo a la prevención del delito, vigilancia del tráfico de extranjeros, mantenimiento de la seguridad interna, prevención del tráfico ilícito de personas y bienes, vigilancia de las reglamentaciones reglamentarias, prevención de epidemias, incluida la malaria, operaciones humanitarias, protección del medio ambiente, en particular, en el interior y en el mar, desarrollo del interior y de la infraestructura y otras obras civiles<sup>143</sup>.*

Y, en lo que se relaciona con la manera en que Surinam se inserta en la dinámica regional, como ya se expresó previamente, su participación es muy ínfima, aunque en perspectiva de largo plazo, ya sea un paso relevante que sea miembro de UNASUR. Por lo mismo, resultó interesante el empuje brasileño de fomentar la participación de sus vecinos del norte en la defensa, a través de iniciativas de entrenamiento, intercambios educativos, acciones conjuntas en fronteras y reequipamiento militar, y reuniones de los comandos conjuntos y autoridades en el área. Aunque este estilo de asistencia de Brasil más puede asemejarse a una cooperación bilateral, y sin necesidad de extenderse hacia una integración mayor de Surinam a la región.

Este tipo de situaciones, en las cuales países quedan rezagados en actividades u organización de estas develan un problema de velocidades en las cuales avanza la integración regional, y que entre los países más comprometidos y/o activos, hace falta

---

<sup>143</sup> Nationaal Leger. (2012). Pp. 4. Traducción: Google Translate.

algún mecanismo de acompañamiento y/o nivelación, mediante el cual se tienda hacia un equilibrio dentro del CDS o los otros dos Consejos vinculados a la seguridad.

#### 4.1.11 Uruguay

La República Oriental del Uruguay posee características en su visión y aplicación de la seguridad y defensa, que se acercan más a los países del sur (Argentina y Chile), que a los andino-amazónicos, lo cual se da por su composición geopolítica, que le pone en una posición de mayor estabilidad, por ejemplo, por su no tan vasta extensión territorial y por la geografía de su territorialidad, que no posee zonas grises en la medida que otros las poseen, como la Triple Frontera o el Amazonas. Esto le permite aproximarse hacia las definiciones, de un modo más claro que otros países con amenazas difusas.

*La Defensa Militar constituye una función esencial del Estado vinculada con la garantía y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio, recursos estratégicos e instituciones; abarcando los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto al entorno estratégico de la política exterior de nuestro país y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativas a su misma integridad y existencia independiente y soberana<sup>144</sup>.*

De tal manera, mientras se define la defensa por su misión externa en el eje de la seguridad, donde la: *seguridad pública comprende todos los instrumentos con que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y evitar que se vulneren los derechos de las personas. Es una necesidad social, indispensable para la convivencia humana y un cometido esencial, y como tal, responsabilidad indelegable del Estado (...) no se trata de un fin en sí mismo, sino de una condición para el desarrollo humano sostenible<sup>145</sup>*. Y aunque se comprende que ambas dialogan, al ser un proceso dialéctico, los ámbitos de acción están demarcados, por mucho que pueda darse el auxilio de factores de la defensa a la seguridad pública y viceversa.

Definiendo sus visiones de seguridad y defensa, Uruguay es claro en indicar que aprecia que las amenazas a su seguridad son provenientes del exterior. Pero esto apunta no sólo a conflicto interestatal (aspecto que, en la región, como zona de paz, no es una amenaza latente), sino que, al control y monitoreo sobre las corrientes fluviales, espacio

---

<sup>144</sup> Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay. (2014). *Política de Defensa Nacional. Un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*. Montevideo. Pp. 4-5.

<sup>145</sup> Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay. (2014). Pp. 13.

aéreo, el Atlántico Sur y las aguas jurisdiccionales uruguayas, además de un factor que destacan es externo: la delincuencia organizada internacional. Advirtiéndose que las altas capacidades de esta amenaza pueden desestabilizar gobiernos, y que, aunque es un tema de la seguridad pública, requiere de la cooperación y coordinación multilateral, pues el delito transnacional adquiere ribetes superiores, que, en autarquía, no pueden combatirse.

En esta dirección se comprende que la separación entre defensa y seguridad es también a nivel de los actores involucrados en la acción hacia las amenazas, pues para la seguridad pública, el elemento operativo es exclusivamente la policía nacional, que salvo un caso de excepcionalidad y con previa autorización de las autoridades políticas, puede recibir el apoyo de las fuerzas armadas para combatir cierta amenaza particular.

Así, como obstáculos a los objetivos e intereses nacionales uruguayos se estipula una variedad de temas vinculados a la seguridad, aunque expresan no sólo directamente una cuestión a securitizar, como el deterioro ambiental, la aparición de pandemias o las crisis económicas del neoliberalismo. Pero también se indica que temas mucho más asociados a la seguridad estarán en crecimiento durante el periodo que abarca el Libro Blanco en su prospectiva estratégica (2014-2030). Entre ellos se cuenta al: 1) crimen organizado; 2) actos terroristas; espionaje y ataques cibernéticos; 4) inestabilidad de las democracias en la región; 5) surgimiento de guerras extra-continenciales; 6) y un posible agravamiento de conflictos regionales.

De entre estos últimos tópicos mencionados, hay dos que destacan y que sirven para guiarse hacia la interpretación de la realidad regional que Uruguay posee. Aquel documento indica que en la presente década se han producido varios episodios o intento de ruptura del orden democrático en ciertos países de la región, y que esto impacta en la agenda y estabilidad regional. Se puede inferir que esta alusión es para situaciones como Bolivia, Ecuador y/o Paraguay (cada una con distinta suerte). Y referente a la mención a conflictos regionales, apunta concretamente a la presencia extrarregional en Malvinas que es una amenaza a la zona oceánica de la región (y Argentina en primer término), y el agravamiento de posibles conflictos fronterizos entre países de la región, donde una carrera armamentística debilita el proceso de integración y las confianzas mutuas. Sobre este tema, es posible inferir una soterrada alusión a las tensiones entre Colombia y Venezuela, o las existentes entre Chile con Perú (ya superadas) y Bolivia. Estos temas que preocupan a Uruguay son coherentes con un interés regional de América del Sur, en

que no se quiebre la armonía en sus naciones, aunque, claro está, de 2015 en adelante, ya esto se turbó completamente, con los sucesos en Venezuela o Brasil.

Esto se relaciona estrechamente con la percepción y valoración que Uruguay le da a América del Sur, el cual es de alta estima y relevancia estratégica, generando una aproximación extensa sobre cómo inciden los procesos de integración en la defensa. Así es como desarrolla el concepto de seguridad regional, que va en sintonía con propuestas del CEED-CDS y las corrientes que apuntan a una comunidad de seguridad regional. Para el país, aquella seguridad regional se vincula a la defensa nacional y a la seguridad pública: *en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial, la soberanía y la paz del Uruguay, demandan un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, entendido como seguridad internacional o regional, que requiere de nuestro país y recíprocamente por parte de otros Estados, una disposición a la cooperación en su entorno estratégico*<sup>146</sup>.

Así se entiende que para Uruguay la construcción de una agenda regional común es un imperativo, en el cual UNASUR y el CDS cumplen un trascendental rol: *El CDS es considerado de alto valor geopolítico por su impacto estratégico para la preservación de los recursos naturales estratégicos y la biodiversidad y la consolidación de Sudamérica como zona de paz y cooperación. La creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa es otro espacio importante para pensar en forma combinada la defensa regional, en un ámbito de confianza mutua*<sup>147</sup>. Incluso se hace alusión concreta al desarrollo de la industria militar que fomenta el CDS como uno de los focos mediante los cuales América del Sur puede conseguir un margen mayor de autonomía tecnológica y estratégica, a través de la cooperación.

No obstante aquello, existe una prioridad mayor aún que la cooperación regional para el ámbito de la seguridad y defensa en Uruguay, y es su participación en Misiones de Paz de la ONU. Su contribución en tropas a estas operaciones en el siglo XXI está al nivel más alto, con un promedio cercano a los 2500 soldados anualmente activos. Las motivaciones de esta exacerbada participación han sido estudiadas como un fenómeno peculiar, pero poseen un anclaje explicativo en dos necesidades. Por una parte, está la necesidad de financiamiento que posee la defensa nacional, y en razón que la ONU da

---

<sup>146</sup> Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay. (2014). Pp. 5.

<sup>147</sup> Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay. (2014). Pp. 10.

sumas de dinero a los países con fuerzas militares en acción, se genera una relación beneficiosa para ambas partes. El dato cuantitativo de este argumento es que entre 2003 y 2013, el promedio de pagos de la ONU por estas operaciones, en relación al total del presupuesto para la defensa en Uruguay es un elevado 14%, que ascendió a US\$500 millones en 2013 (González, 2014: s/n).

Además, da un elemento intangible, como es visibilizar prestigiosamente a sus FF.AA. a nivel internacional, o mantenerlas bien preparadas. Aunque la explicación más profunda no tiene que ver con un interés exterior o de carácter meramente cooperativo o económico, sino que se aleja de tal lógica: “las motivaciones de la contribución y sus características, al igual que la interpretación que permite comprenderlas, están ancladas en el ámbito doméstico y que dicha política fue una variable de significación en el proceso de reacomodamiento de las relaciones de poder entre fuerzas armadas y gobiernos democráticos durante el período post-autoritario” (González, 2014: s/n). González mismo plantea que en el último tiempo se ha generado un progresivo agotamiento del modelo uruguayo de contribución a este tipo de Misiones, justamente, por motivos domésticos más que internacionales.

Como puede apreciarse, a la seguridad y defensa de Uruguay le sirven de igual modo, el entorno regional, como el internacional, aunque sea por motivos diferentes. Así es como logra complementar ambos intereses nacionales, y mantener un dinamismo importante en su relación tanto con América del Sur, como con el multilateralismo. Esto hace que una valoración de importancia de uno sobre el otro, sea innecesaria, pues cada cual apunta a objetivos distintos, pero acordes a una política exterior que se vincula a los tópicos de la seguridad de un modo útil para un país que sin ser de gran dimensión territorial, demográfica o económica, sabe estar presente en los grandes escenarios.

#### **4.1.12 Venezuela**

El caso de Venezuela debe ser de los más relevantes en cuanto a la construcción de una comunidad de seguridad regional autónoma en las últimas décadas. Hugo Chávez Frías, exmilitar, dio gran importancia a la recomposición de una doctrina y una modernización de las fuerzas armadas, como parte integral del proyecto revolucionario que emprendió, y en el cual la integración regional tenía un papel protagónico. Y junto a esto, debe ser el país que más claro (discursivamente) ha identificado sus amenazas y los países que las representan: EUA. No obstante, ello, es el único país de América del Sur que carece de

un documento oficial en la materia (más allá de leyes correspondientes), lo cual restringe enormemente la posibilidad de un análisis sobre datos concretos, y da pie a una ambigüedad en su quehacer, así como dejó en vilo las ideas del comandante tras su muerte, pues su continuador, Nicolás Maduro, tiene un país en crisis.

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, n° 37.594, de 2002, es la ley que reforma las nociones básicas en la materia, adecuándolas a la idea chavista. En ella se diferencia seguridad, de defensa, exponiéndose de ese modo, la primera en el artículo 2:

*[e]s la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos<sup>148</sup>.*

En tanto, Venezuela plasma una noción de defensa integral en su artículo tres, lo cual tendría por definición, ser:

*Conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación<sup>149</sup>.*

Aspecto interesante de la declarativa, es el señalamiento a los nacionales o extranjeros, de lo cual puede llegar a inferirse la abierta potestad a la conformación de alianzas militares con otros países para enfrentar amenazas. Y también puede destacarse el hecho de permitir acciones cualquiera sea su naturaleza e intensidad, mención demasiado amplia y propensa a interpretaciones.

Respecto de la seguridad y defensa, existe una definición diferente para cada uno de los conceptos, y por correspondiente, el rol que cabe a las fuerzas armadas y policíacas debiese estar también diferenciado. Sobre esto, instituciones que dependen del Ministerio del Poder Popular para la Defensa son el Ejército, Armada, Aviación, además de la

---

<sup>148</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2011). *Decreto N° 8.096, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas. Artículo 2.

<sup>149</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2011). *Ibid.* Artículo 3.

Guardia Nacional Bolivariana (GNB, la policía venezolana); ello está regido por el artículo 29 del Decreto n° 8.096, de 2011. Pero lo que destaca, es que la policía sea incluida como parte de las fuerzas armadas. Esto profundiza una difusión en la separación entre la seguridad y la defensa, pues el artículo tres del decreto indica: *La Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene como misión fundamental, garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional*<sup>150</sup>.

Ello evidencia que las fuerzas armadas poseen roles en seguridad. Esto se ratifica en el artículo 30, cuando como una de sus funciones, se indica: *Apoyar a los distintos niveles y ramas del Poder Público en la ejecución de tareas vinculadas a los ámbitos social, política, cultural, geográfica, ambiental, económica y en operaciones de protección civil en situaciones de desastres [Y] contribuir en preservar o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del presidente*<sup>151</sup>. Pero además se incluye una participación económica, pues podrán participar en el desarrollo de centros de producción de bienes y prestación de servicios integrados de la Fuerza Armada; y otro mucho más amplias de interpretación, como participar en la protección del patrimonio público en cualquiera de sus formas de manifestación.

No obstante, el concepto más difuso es la inclusión con este decreto, de la Milicia Bolivariana. El artículo 44 indica que: *tiene como misión entrenar, preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral de la nación, con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación*<sup>152</sup>. En lo operativo depende del presidente, y lo administrativo del Ministerio de Defensa, y están compuesta por ciudadanos; ello mismo lo hace una figura compleja de analizar y controlar, pues es un brazo civil armado del poder Ejecutivo, lo cual tiene clara influencia de revolución maoísta.

Doctrinariamente, como se indicó previamente, ningún documento semejante a un Libro Blanco de Defensa ha sido emitido por el Estado venezolano. Por lo cual, las ideas

---

<sup>150</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2011). Ibid. Artículo 3.

<sup>151</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2011). Ibid. Artículo 30.

<sup>152</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2011). Ibid. Artículo 44.

geopolíticas sobre la percepción del Sistema-mundo, debe ser vistas desde el pensamiento y discursos del propio Hugo Chávez, dado su fuerte liderazgo. Sobre esta base, Miguel Ángel Barrios identifica cinco ejes del pensamiento geopolítico chavista: 1) consolidar Venezuela como país latinoamericano caribeño y sudamericano; 2) acción estratégica desde alianzas e instituciones de proyección geopolítica como UNASUR, ALBA, CELAC o PetroCaribe; 3) la promoción de una geopolítica de integración latinoamericana de raíz bolivariana; 4) una geopolítica bolivariana para el Atlántico Sur, articulando el ABV (Argentina, Brasil y Venezuela); y 5) fortalecer el nacimiento de un orden multipolar mediante alianzas estratégicas con Estados continentales (China, Rusia, India) y Estados de proyección regional (Irán) (2014: 77).

De este modo, se comprende que la visión geopolítica apunta a la de un país que se reconoce como sujeto activo y transformador del sistema en el que se desenvuelve, en vez de ser pasivo y adecuarse a las circunstancias impuestas por las potencias. Ello lo ratifica Chávez con cinco objetivos a alcanzar: 1) defender y expandir la independencia nacional; 2) continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI; 3) convertir a Venezuela en potencia social, política y económica dentro de la gran potencia naciendo que es América Latina y el Caribe; 4) contribuir al desarrollo de una geopolítica internacional multicéntrica y plural; 5) preservar la vida (Barrios, 2014: 78).

En dicho contexto, el posicionamiento de EUA como la alteridad geopolítica que amenaza a Venezuela y América Latina, uno de los puntales de la visión del Sistema-mundo que tenía Chávez. La recurrencia de acusaciones de imperialismo, a las prácticas y políticas norteamericanas, fue acompañada de la declaración de una necesidad de autonomía en las naciones respecto de injerencia e intereses del país del norte. En aquella línea se comprende la modernización de las fuerzas armadas venezolanas, pues el pensamiento de Chávez se resumía en su cotidiana frase: “nuestra revolución será pacífica, pero armada”, que, aglutinada la idea de una revolución pacífica, pero que debía estar preparada para hacer frente a las posibles amenazas externas a la misma, comprendiendo la importancia de la dimensión militar y del poder disuasivo, para la concreción de su proyecto de país.

En aquel marco geopolítico que se infiere del pensamiento y los discursos de Hugo Chávez, se desprende la preponderancia que tiene la integración regional para Venezuela, dentro de lo cual la seguridad y defensa tiene un fundamental papel. Esto era declarado ya a inicios de siglo por el mandatario con relación a crear una OTAN del Sur (OTAS),



argumentando que otro fin hubiese tenido la Cuestión Malvinas de haber sido una región unida. Fueron estas ideas las que matizadas por la visión de Brasil (Chávez dejaba entrever su interés por crear una fuerza armada común del MERCOSUR), propiciaron la creación, primero de UNASUR, y luego del CDS, que son novedad estratégica en lo geopolítico al apuntar a la generación de una comunidad de seguridad regional autónoma. Incluyendo el Consejo de Defensa del ALBA, que se crea póstumo a Chávez, y que aún no tiene pleno funcionamiento, pero está en curso. No cabe duda de que la integración regional de la defensa era un puntal del proyecto bolivariano de Hugo Chávez, y que dispuso de financiamiento y de iniciativas en el marco del CDS. En tanto su sucesor Maduro, declinante en esfuerzos integracionistas por la crisis interna, no ha dejado de fortalecer el rol de las FF.AA., dándoles protagónico valor en los problemas fronterizos de control y desabastecimiento, a la vez que el presidente ha declarado su interés en adquirir nuevo material bélico a Rusia y China.

Aún con esta acción y declaración, es Venezuela uno de los países con la mayor cantidad de tensiones fronterizas con implicancias de seguridad. La disputa de Esequibo entre el país y Guyana se mantuvo por décadas congelada, hasta que en el último tiempo se visibilizaron las reivindicaciones. En tanto por el oeste, más allá de una disputa por territorio, la frontera colombo-venezolana se mantiene en tensión por las diferencias ideológicas entre los gobiernos de los países, y sus visiones sobre el problema de las guerrillas y paramilitares. Al punto de movilizarse tropas a uno y otro lado de la frontera en un momento. Siendo ya tres los hechos que han separado a ambos países y donde, de una u otra forma, UNASUR ha intentado mediar en el acercamiento de las partes, no siempre con la misma intensidad, ni eficacia, por cierto. Esto deja en evidencia, ciertas contradicciones entre un pensamiento integracionista, y la praxis política, que, en determinadas ocasiones, hace que la configuración del marco de seguridad cooperativa vea frenos importantes en las diferencias ideológicas de los miembros, y que entre sí, las tendencias políticas no están siendo saldadas en pos de un bien común regional.

## **4.2 Análisis General**

La heterogeneidad tanto en prioridades, como visiones, y capacidades de los diversos países de América del Sur, es un fenómeno natural, considerando que la vastedad de la región hace que las amenazas a la seguridad que afectan una u otra zona sean muy diferentes entre sí. A pesar de esto el hecho que se reconozcan como región es la primera decisión necesaria para que la misma se construya como una comunidad, comprendiendo

que la geografía no puede determinar límites y/o fronteras, sino que es el elemento político (el factor del ser humano en sociedad) el esencial, constituyendo la geopolítica. Por ello, lo concerniente al análisis de este segmento de la investigación, apunta a dilucidar si detrás de la voluntad y decisión política que los países declaran respecto de la integración, ésta se ve plasmada en la realidad de sus documentos oficiales, y si las propias acciones de estas naciones son coherentes con el planteamiento de una comunidad de seguridad regional autónoma.

El cuadro presentado a continuación, expone cuatro aristas mediante las cuales, se puede evidenciar las compatibilidades y/o las diferencias entre los países en materia de seguridad y defensa. Ello, luego debiese proyectar hacia la integración regional, o no.

#### **Cuadro 6. Compatibilidad y Diferencia de los Países Suramericanos en Seguridad.**

Países	Definiciones y Diferencias Claras Conceptuales entre Seguridad y Defensa	Rol de las Fuerzas Armadas en la Lucha contra Amenazas No-Convencionales	Protagonizado Tensión Diplomática con otro País, con Repercusión en Seguridad y Defensa	Libro Blanco de Defensa creado posterior a la creación de la UNASUR y el CDS
Argentina	Sí	No	Sí (con Reino Unido)	Sí (2015)
Bolivia	No	Sí	Sí (con Chile)	No (2004)
Brasil	Sí	Sí	No	Sí (2012)
Chile	Sí	No	Sí (con Bolivia y Perú)	Sí (2012)
Colombia	No	Sí	Sí (con Ecuador y Ven.)	Sí (2011)
Ecuador	Sí	Sí	Sí (con Colombia)	Sí (2011)
Guyana	No	Sí	Sí (con Venezuela)	Sí (2009)
Paraguay	Sí	Sí	No	Sí (2013)
Perú	Sí	Sí	Sí (con Chile)	No (2005)
Suriname	No	No	No	Sí (2012)
Uruguay	Sí	No	No	Sí (2014)
Venezuela	Sí	Sí	Sí (c/n Colombia y Guy)	No (Nunca hubo)

[Fuente: Elaboración propia. En base a la información obtenida de los documentos oficiales (Libros Blancos o Leyes) de los países]

El aspecto número uno, de los presentados en el cuadro, indica que la región posee en su mayoría, una clara conciencia sobre la necesidad de una diferenciación entre lo que es seguridad y defensa, no obstante, se presentan Surinam, Guyana y Bolivia, como países que no la poseen. Ello se da en razón que los tres países se encuentran en un estadio de desarrollo de sus ministerios de defensa y fuerzas armadas, muy por debajo del resto (aunque Bolivia progresivamente eleva de estatus). En tanto, la situación de Colombia es manifiesto reflejo de un país que ha dedicado enormes esfuerzos en los últimos cincuenta años, a la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico; siendo los quince años de este siglo,

los que mayor énfasis han puesto en lo militar para frenar estas amenazas (aun cuando la diplomacia triunfó con las FARC), lo cual ha traído como consecuencia, que la diferenciación entre seguridad y defensa no exista, o más bien, no sea el foco prioritario para la seguridad nacional colombiana.

Pero sin duda, es el aspecto referente al rol que cabe a las fuerzas armadas, uno de los más importantes. Solo en Argentina<sup>153</sup>, Chile, Uruguay Surinam, las FF.AA. no tienen funciones vinculadas al combate a amenazas no-convencionales, dejándoselo a la policía. En tanto, todo el resto de los países sí utiliza al componente militar como actor importante en asuntos de seguridad más allá de la defensa. La razón para que los tres primeros países se diferencien del resto, está en que sus ubicaciones los posicionan por debajo de la Amazonía, además que sus concentraciones demográficas también están más al sur; por lo mismo, las amenazas que afectan a estos países son de una naturaleza algo disímil que las del resto de América del Sur. Aunque esto no implica que estén exentos que temas como el narcotráfico les afecten, para Chile, en su Norte Grande, zona de tránsito para drogas a salir hacia EUA; en tanto la zona norte argentina de la Triple Frontera concentra actividad ilícita; mientras Uruguay, por su reducida geografía, facilita el orden interno frente a esto. Pero ninguno de estos tres países, posee regiones de características inhóspitas como las zonas grises de gobernabilidad que sí poseen los países con territorios amazónicos, que requieren de un alto monitoreo y control interno.

Por su parte, mientras países como Ecuador no tienen un énfasis acentuado en que sus fuerzas armadas combatan amenazas no-convencionales, otros como Colombia, dejan en claro que, sin ellas, la lucha la habrían perdido hace tiempo. En tanto, otros como Brasil, requieren de labores militares para control territorial por la vastedad y lo inexpugnable de ciertas zonas internas. Como se aprecia, el rol de las fuerzas armadas es una gran diferencia entre los países de la región. Dejando entrever, que, a mayor uso de estas para labores internas, menor es la capacidad de gobernanza que poseen los Estados sobre sus territorios, lo que soterra graves problemas, no sólo policíacos, sino que principalmente de desarrollo, una arista con frecuencia poco relacionada con estas amenazas, pero que devela cómo lo socioeconómico condiciona, aunque no sea mecánicamente, el surgimiento de grupos delictuales organizados y sus actividades.

---

<sup>153</sup> Esta aseveración es válida para el período estudiado, ya que este escrito reconoce que aquello fue puesto en jaque tras el anuncio oficial del presidente Macri en el discurso que tuvo lugar el 23 de julio de 2018, y que queda a la espera saber sus implicancias en la práctica.

El otro aspecto donde se complementa fehacientemente la discursiva, es en el ítem tres, ya que devela cómo teoría y práctica a veces divergen sus caminos. En casi una década de funcionamiento de UNASUR, las tensiones diplomáticas entre países, con ciertos ribetes hacia cuestiones de seguridad no han sido tantas (que han sido estudiadas en profundidad en el capítulo dos). Chile ha sido de los más aporreados, siendo demandado por Bolivia y Perú, en La Haya, por reivindicaciones territoriales (ergo, de seguridad), llegando en 2015 a la realización de ejercicios militares de las fuerzas armadas peruanas y chilenas, en la zona fronteriza en disputa por el “triángulo terrestre”. Mientras que Venezuela, uno de los países que más ha hecho a favor de la integración regional, tiene una dura reivindicación territorial sobre el Esequibo, que Guyana posee (tensión agudizada con la muerte de Chávez y cambio de ritmos de Maduro en política exterior). Aunque es sin duda la relación con Colombia la que complejiza el escenario, siendo tres los momentos tensos entre ambos, implicando ruptura de relaciones diplomáticas en dos ocasiones, y el cierre de fronteras, debido a acusaciones cruzadas por el trato y lucha que se da sobre guerrillas y paramilitares, evidenciando claras diferencias ideológicas y de acción. Pero cabe destacar de esto, que mientras Chile no ha tenido acercamientos para solucionar los temas, mediante los organismos de la comunidad regional, por la otra parte, Venezuela y Colombia sí han podido acercar posiciones gracias a la gestión de UNASUR, aunque también, por la gestión por fuera, de países como Brasil y Argentina, siendo últimamente menor la valía y el peso de UNASUR en la solución de estas diferencias.

En tanto, el cuarto aspecto debe matizarse. Primeramente, es un problema que un país con la preponderancia que tuvo Venezuela gracias a Chávez (hoy en declive), no posea un Libro Blanco de Defensa, tanto por su visión geopolítica del Sistema-mundo y la integración, como por sus constantes altercados con Colombia. Así mismo, Perú y Bolivia evidencian una falta de modernización en sus doctrinas para adecuarlas al contexto de la integración regional. Pero por su parte, que el resto de los países posea un Libro Blanco creado con posterioridad a la creación de UNASUR, tampoco es factor determinante per se. Mientras Argentina, Ecuador, o el propio Brasil tienen documentos modernos y acordes a una política con voluntad integracionista, la mayoría de los países del Pacífico no expresa el mismo interés. Para Colombia la integración es mínimamente insinuada, debido a sus avatares internos; y Chile, en su documento, más allá de indicar qué es el CDS, no posiciona ningún tipo de visión o valor sobre ello, mucho menos, sobre quehacer y cómo una labor como comunidad regional.

Como se indicó al inicio de esta sección de análisis, no es de extrañar que visiones de seguridad y defensa, así como de amenazas, sean heterogéneas entre países de la misma región, más aún en consideración de la extensión territorial que abarca América del Sur. Si bien cabe destacar que la región dio un paso importante hacia una comunidad de seguridad regional, de voluntad política para crear la UNASUR, desde una perspectiva más crítica, puede indicarse que ello no tiene un correlato en gran parte de los documentos oficiales de los países, que no plantean una postura o doctrina desde la cual concretizar la integración regional salvo excepciones como Argentina o Ecuador. Ello revela en parte, la falta de sintonías entre política exterior, interna y de defensa, que muchas veces, no se cohesiona desde la discursiva hasta lo doctrinario, o bien cuando se constituyen dichas bases doctrinarias, es donde mejor se aprecia la valoración que la integración tiene para los países, y que como se devela de estos documentos, no siempre está a la altura de lo que una comunidad de seguridad autónoma requeriría.

En tanto, como se expone en la presentación de los seis países que tienen un peso mayor en temas de seguridad y defensa, las visiones geopolíticas sobre el Sistema-mundo también son diversas, y responden en gran medida a las voluntades de los gobiernos, antes que de Estados. Se encuentran disparidades como que Venezuela aspira a la multipolaridad de fuerzas, acercándose a actores contra-hegemónicos, para balancear la presencia de EUA en el mundo, y América Latina particularmente; mientras Colombia, su vecino, posee siete bases militares de EUA en su territorio (siendo llamativo que nada se aborde de ello, en su Libro Blanco), y hace de su alianza con la potencia del norte, un puntal de política exterior.

Ningún país desconoce la existencia de amenazas no-convencionales, pero a todos no les afectan de la misma manera. Aquella puede ser una clave del por qué no se unifican criterios aún. Es el narcotráfico, muy probablemente, la amenaza transnacional que mayor importancia tiene, al punto que países como Colombia, Perú o Paraguay tienen un marcado cariz militarizado para hacerle frente. Pero en cambio, Argentina, Uruguay o Chile, lo abordan desde una visión totalmente diferente, pues lo apuntan policíacamente. Aunque la razón se encuentre en la diferencia del impacto de la droga en cada nación, pues mientras las tres primeras son productoras, las otras tres son zonas de tránsito/consumo. En resumen, para finalizar esta sección analítica, cabe cuestionarse respecto de la forma en que cada país acota a su realidad, la voluntad integracionista y comunitaria, y si tiene sentido dentro de sus marcos de intereses geopolíticos y de

seguridad y defensa, pues todo indica que las diversas maneras que tienen los países de aproximarse a estas cuestiones no son con un sentido unívoco, ni coordinado, sino que mientras algunos las potencian como prioridad, otros las ven como un tema de segundo plano, que no les parece vital para la estabilidad.

## **CAPÍTULO V: INFLUENCIAS DEL HEGEMÓN HEMISFÉRICO Y ACTORES EXTRARREGIONALES**

El objetivo de este capítulo es develar la permanencia y/o la emergencia de procesos de dependencia y/o autonomía en las relaciones que América del Sur establece con EUA en su rol de hegemonía hemisférica hacia la región. Sobre dicha base, se sustenta el planteamiento de que existe un sostenimiento, aunque con mayor permisividad política, de hegemonía hemisférica estratégica de EUA. Aun cuando los diversos esfuerzos en materia de seguridad regional desde América del Sur tienden a estructurar lazos de autonomía estratégica respecto de EUA, ello es aún al menos una variable de dificultad para la consolidación de la comunidad autónoma de seguridad regional. Considerando EUA a América Latina, como una zona de influencia natural; aunque mientras en América Central y el Caribe llegó al punto de realizar intervenciones abiertas, en América del Sur lo ha hecho de modo más soterrado y difuso, apoyando y financiando desde oposiciones internas a los gobiernos con los que no comparte visiones.

Se trata en primer término, la implicancia histórica de la situación de hegemonía, apreciada en la importación a América Latina de la Doctrina de Seguridad Nacional, en los años setenta (siendo Brasil en 1964 el primero en adoptar sus principios), que dio paso a la noción de Guerra contra el Narcotráfico de los ochenta y que sustentó la visión de seguridad del término de la Guerra Fría, y tras lo cual en razón del atentado del 11-S produjo una securitización de agendas que modificó el tratamiento de las amenazas con énfasis en la Guerra contra el Terrorismo. Posterior a estos tópicos a tratar, se deriva a la influencia que ejerce EUA en el marco del sistema de seguridad hemisférico OEA, que más allá de las acciones, tiene una fuerte repercusión en conceptualización de las áreas vinculadas a la seguridad regional, que es un aspecto fundamental de la dependencia en las relaciones que piensa América del Sur. La tercera arista de este capítulo versa sobre la otra faceta de acción de EUA en la región, como lo es su actividad unilateral, la cual en parte también está sustentada en la permanencia de aliados en la zona, y que entrega un apoyo logístico importante para sus intereses estratégicos hemisféricos. Finalmente, se hace incursión en las posibilidades que nuevos socios y/o aliados a la región como Rusia y China puedan acercarse a la misma, respecto que pueden ser factor clave para la diversificación de las relaciones que tienda hacia la autonomización de América del Sur aunque pueda quedar opción para construirse nuevos vínculos de dependencia.

### **5. 1 El Rol de EUA como Hegemón Hemisférico y sus Implicancias Históricamente**

### 5.1.1 La Doctrina de Seguridad Nacional como Injerencia en Temas de Seguridad

La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) fue una noción de seguridad regional que se ideó, y puso en práctica, para América Latina en tiempos de Guerra Fría. Tuvo un fuerte sesgo injerencista desde EUA hacia la región, orientándose a reprimir movimientos ciudadanos por posturas políticas de izquierda, cerniéndose como un oscuro manto y dejando halos de sufrimiento en su implementación. Como indica Comblin, la DSN tiene como objetivo vencer a la guerra revolucionaria de influencia marxista:

“El concepto [de guerra revolucionaria] es el resultado de las meditaciones de gente de la Seguridad Nacional (*National Security People*) sobre los escritos de Mao Tse-tung, Ho Chi-Minh, Giap, Che Guevara (...) La historia de China y Cuba proporcionaban una ilustración y Vietnam un campo de experiencias. Y después estaban las obras de los oficiales franceses de Argelia, que orientaban la lectura y las conclusiones (...) En primer lugar, la guerra revolucionaria es la nueva estrategia del comunismo internacional: todo lugar donde haya guerra revolucionaria es necesario descubrir la presencia del comunismo (...) De este primer principio se puede deducir el segundo: ya que el comunismo se encuentra detrás de todos los fenómenos revolucionarios del tercer mundo, hay entre todos ellos un parentesco evidente y el mismo modelo debe servir para comprenderlos a todos (...) Llegamos así al tercer principio: la guerra revolucionaria es una cuestión de técnica. Es una nueva técnica para hacer la guerra. Se trata, pues, de entender bien la técnica para elaborar contra-técnicas adecuadas y así volver la guerra revolucionaria contra sus autores” (1978: 56-57).

El gran problema de ello es que se pensó a la guerra revolucionaria como técnica, sin buscar comprender su trasfondo; concluyendo que la población ayuda únicamente por una cuestión de temor a las represalias de estos movimientos revolucionarios, por lo que el contra-terror funcionaría igualmente; sin embargo, esta estrategia contrarrevolucionaria falló en Vietnam. La descontextualización entre estos fenómenos y América Latina, es que aquí nunca hubo algo similar a lo que sucedió en Vietnam, China o Argelia. Siendo así, “la doctrina de la Seguridad Nacional es una doctrina militar: es una ciencia de la guerra. Si engloba también toda la política, lo hace indirectamente, en virtud del hecho de que la guerra abarca ahora toda la política” (Comblin, 1978: 62). Su principal objetivo es proteger al aparato valórico cristiano-occidental, amenazado por el comunismo en una guerra total, abarcando aspectos desde la política, lo militar, lo económico e incluso lo psicológico.

“El concepto de Seguridad Nacional pasa a ser muy operacional desde el momento en que se define el enemigo. La Seguridad Nacional puede que no conozca muy bien lo que



defiende, pero sabe muy bien contra quién: significa toda la fuerza de la nación contra el comunismo. Su identificación es lo que hace su operatividad: el comunismo puede presentarse en todas partes en la sociedad; para luchar contra él se necesita un concepto muy flexible. En todo lugar donde una apariencia de comunismo se manifiesta, el Estado está allí y hace intervenir la Seguridad Nacional. La Seguridad Nacional es la fuerza del Estado presente en todo lugar donde se pueda sospechar la sombra del comunismo” (Comblin, 1978: 68).

La Seguridad Nacional suprime las distinciones entre los medios de presión violentos y los no-violentos, arguyendo que el fin justifica los medios, y haciendo desaparecer la frontera entre la guerra y la diplomacia en política exterior. Y en la política interna, hace vista gorda de garantías constitucionales. Fusiona la política exterior con la interior, exponiendo que el enemigo es omnipresente. De tal modo, como la guerra era total, se podía fusionar lo militar y lo político, borrándose las distinciones entre violencia preventiva y violencia represiva. Siendo ello lo que finalmente termina por respaldar la imposición de los regímenes dictatoriales. Este mecanismo que EUA estructuró para imponer esta doctrina en América Latina fue financiando y apoyando grupos políticos civiles, pero, sobre todo, en la educación militar<sup>154</sup>. En ello, fundamental resultó la llamada Escuela de las Américas (SOA, por sus siglas en inglés):

“[f]ormada en 1963 (derivada del Centro de Entrenamiento para América Latina de 1946) y establecida en la zona del canal de Panamá, tenía como función el adiestramiento militar con cursos y entrenamiento de contrainsurgencia, interrogatorios e inteligencia de combate para enfrentar la amenaza de la época (el comunismo, el enemigo interno) y sus egresados en diversas ocasiones fueron acusados –y sentenciados- por motivo de tortura, extorsión, ejecución y otros vejámenes a los derechos humanos” (Gill, 2005: 140).

Para los norteamericanos la idea era tener, además de oficiales propios que trabajen en América Latina en calidad de oficiales asignados al extranjero, educar a los futuros líderes militares latinoamericanos, quienes lo consideraban una suerte de escuela de postgrado de élite. “El propio general colombiano Alberto González señala cómo más allá de los conocimientos militares que se entregaban, el curso tenía una relevancia estratégica y política en la formación de vínculos inter pares” (Gill, 2005: 149).

Pero, por otra parte, siguiendo a Gill, la estructura de cursos desde EUA buscaba formar generaciones de militares latinoamericanos desprendidas de los sentimientos

---

<sup>154</sup> La razón de ello está en el marco de la Alianza para el Progreso, pues el presidente John Kennedy entendía el rol clave de las Fuerzas Armadas en América Latina, valorándolas como las instituciones más modernas y más vinculadas a los intereses americanos en la región.

nacionalistas que caracterizaban las formaciones de las respectivas escuelas, preparándolos para desempeñarse según los parámetros de la cooperación internacional y creando redes transnacionales de oficiales. Buscando penetrar dentro de las fuerzas de seguridad latinoamericanas por medio de una homogenización de los egresados como preparados militares para un presente incierto al que sólo por medio de estas redes de alianzas internacionales se le podía hacer frente, siguiendo el sello del ejército norteamericano, vanguardia en tecnología y magnitud de sus fuerzas, para que EUA se sostuviese como hegemonía hemisférica. El enorme impacto de la educación político-militar a estos sujetos en la SOA y otras instituciones similares, fue su preparación para combatir a la ciudadanía, aun violando sus derechos humanos, desde el convencimiento de que su lucha era por un fin moral superior, que aterrizaba a la realidad, a través de las técnicas de contrainsurgencia. Dentro de ello, un aspecto de importancia fueron los lazos que crearon quienes allí se educaron, que permitió una sincronización de acciones colectivas entre dictaduras. Un ejemplo: la Operación Cóndor.

“La Operación Cóndor fue un sistema secreto de inteligencia y de operativos, que fue creado en el decenio de 1970, mediante el cual los Estados militarizados de América del Sur compartieron datos de inteligencia y capturaron, torturaron y ejecutaron opositores políticos en los territorios de otros países. Bajo la inspiración de una Doctrina de Seguridad Nacional continental que se propuso como blanco de ataque los enemigos ideológicos, los Estados militarizados que participaron en el sistema Cóndor se involucraron en prácticas terroristas para destruir la ‘amenaza subversiva’ de la izquierda y defender ‘la civilización occidental y cristiana’. La maquinaria de Cóndor fue un componente secreto de una estrategia más amplia de contrainsurgencia, dirigida por los Estados Unidos, para impedir o revertir movimientos sociales que demandaban cambios políticos o socioeconómicos” (McSherry, 2009: 25).

Fue una organización transnacional responsable de asesinar cientos de suramericanos y que orquestó actividades que se relacionaron, desde atentados a importantes políticos, hasta combate militar contra grupos de resistencia. Como doctrina de seguridad impuesta por EUA, desde sus objetivos y sustento ideológico, hasta tácticas y acciones emprendidas, frente a lo que sindicaban como la amenaza, constituyó los lazos de dependencia de cada país respecto de EUA, sin embargo no tuvo intención de mejorar las relaciones entre los países latinoamericanos entre sí. Ejemplo de ello, la tensa relación entre las dictaduras de Videla y Pinochet, que estuvieron a punto de llegar a una guerra entre Chile y Argentina en 1978, expresión tácita de una política y contexto que apuntaron a la transgresión política, pero no a la integración regional cooperativa.

### 5.1.2 La Imposición de la Visión de Seguridad en la Post-Guerra Fría

La década del noventa estuvo marcada por la promoción de la democracia en la región, la cual se llevó mayoritariamente por la vía de transición pactada. Teniendo como factor clave, la iniciativa de liberalización de mercados como estrategia económica para la inserción en el Sistema-mundo de la Postguerra Fría. En esta época, se pueden apreciar dos estrategias paralelas (de hecho, incluso antagónicas) para consolidar la supremacía estadounidense, por un lado, promoción de un multilateralismo idealista, y por otro, un unilateralismo pragmático. Ambas, enfocadas en la erradicación de las amenazas del tráfico de drogas y el crimen organizado. Los ejes se aprecian ligados, pues para tomar el liderazgo global, se necesitaba solidez, tener aliados cooperativos y extirpar supuestas amenazas para su hegemonía. Los temas de seguridad internacional se continuaron desde una ligazón entre política interna y externa, para hacer prevalecer la forma que EUA veía la realidad, e introducirla en los distintos países, por medio del apoyo cooperativo y/o de la imposición, dependiendo de cómo lo requiriese cada caso. En dicho marco se explica la reconfiguración de la seguridad y lucha anti-comunista:

“Se hizo obsoleta en la era de la posguerra tras el colapso de la Unión Soviética y la expansión de la guerra contra las drogas de los años 90. El Comando Militar del Sur de EE.UU. (SOUTHCOM) dio la bienvenida a la guerra a la droga porque ésta le permitía el expandir sus vínculos con los militares aliados de todo el hemisferio. El entrenamiento antinarcóticos proveyó la oportunidad de reforzar los lazos con las Fuerzas de Seguridad locales, y las estrategias bélicas de baja intensidad empleadas en Centro América se adaptaron fácilmente para luchar contra las drogas (Younger 2003). Los programas de entrenamiento se volcaron a las llamadas operaciones distintas a la guerra, tales como antinarcóticos y actividades antiterroristas, aunque las técnicas básicas de guerra a nivel local siguieron siendo sustancialmente las mismas. En la región andina, el término narco-guerrilla, que reemplazó al comunista durante varios años, fue cambiado por el más ominoso de terrorista. La guerra de la droga y la subsiguiente guerra al terrorismo fueron argumentos muy convenientes para justificar al SOUTHCOM para mantener un nivel de tropas y financiamiento” (Gill, 2005: 27).

La interpretación de este proceso, desde la teoría de Sistema-mundo apunta al hecho que los países periféricos tenían amenazas a su seguridad que eran distintas a las convencionales interestatales, más vinculadas a cuestiones domésticas, indicando que: *“primary security concerns of the ruling regimes derive from what Chubin calls the ‘stresses and strains of economic development, political integration, legitimation and institutionalization’”* (Acharya, 1994: 12). Aquello lo adapta EUA desde su manera de

aproximarse a estos temas, que derivan en las amenazas no-convencionales como el narcotráfico, y que implicaban un involucramiento mayor en su presencia en los países.

Los datos del USAID ratifican ello, pues mientras en la década del ochenta la asistencia militar a América del Sur fue de US\$ 186.412.000 millones, en los noventa, ascendió a US\$ 992.176.000 millones (Pavez, 2013: 49) quintuplicándose el apoyo económico del área<sup>155</sup>, cifra que refuta las posturas de declinación de injerencia de EUA en la Post-Guerra Fría en América del Sur, develando que sólo fue un cambio táctico en la discursiva desde cómo sostener su presencia, en un contexto global de transición.

La base del interés que existió en la región en los noventa se fundó en el combate contra el narcotráfico. Pero fue una época difícil de congeniar con actividades unilaterales a nivel de acción, ya que los objetivos de EUA en la región necesitaban de la cooperación; detener el tráfico de drogas, el lavado de dinero o crimen organizado, eran complejos de lograr sin la ayuda de los países desde donde se originan estos temas, es por esto, que antes que intervenciones directas, se propició la asistencia militar en cuantiosas proporciones. Se diseñó la denominada “Arquitectura Flexible de Seguridad” en el marco de la OEA.

Esto indicaba que a la JID, TIAR y Pacto de Bogotá, se le sumaban nuevas instituciones y tratados, como el Compromiso de Defensa de la Democracia de Santiago de Chile (1991), el Consejo de Seguridad Hemisférica (CSH) de 1995, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) de 1997, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de 1986, y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de 1999, para complejizar un sistema de seguridad, si bien de enfoque más flexible, más omnipresente y fértil en cuanto a lo multilateral. Sumándose a las Cumbres de las Américas, las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.

A la par, EUA creó la “Certificación”, que consistía en que su Ejecutivo evaluara los avances de países en relación a lucha contra narcotráfico. No había un criterio estándar para el juicio, la Certificación fue un instrumento en la agenda de política exterior de EUA que iba en contra de una visión de seguridad por medio de la cooperación (deslegitimando a la propia OEA para actuar en esta materia). “*For the USA, success in*

---

<sup>155</sup> En los ochenta, Colombia significó el 56% del total, mientras que, en los noventa, fue el 91% del total.

*controlling imports of illicit foreign drugs party hinges on its ability to persuade other countries in the western hemisphere to address drug control within their territory in ways that they and the USA perceive to be compatible with US interests and sometimes (...) their own US policy-makers label this persuasive or coercive capacity leverage*” (Joyce, 1999: 208). La Certificación supeditaba y empujaba al país evaluado a cambiar su política y dirigirla a la línea de EUA para poder seguir recibiendo su ayuda, en un accionar unilateral. Dato fehaciente de hacia dónde se enfatizaba la política exterior de EUA, si hacia el multi (OEA) o unilateralismo (Certificación) la dan nuevamente las cifras: “*The USA has tended to set aside for multilateral cooperation only around \$ 2 million from an annual federal drug Budget that now amounts to almost \$ 17 billion*” (Joyce, 1999: 220).

### **5.1.3 Reconstrucción de Intereses Globales post 11-S**

En medio de este panorama, la caída de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, marcó un hito político-comunicacional de alto impacto en el Sistema-mundo. La reacción frente al suceso fue fortísima para los ritmos de la comunidad internacional, y sirvió para legitimar acciones intervencionistas por parte de EUA, bajo el argumento de la Guerra contra el Terrorismo, la mesiánica misión que George W. Bush impuso a su país, y que tenía fuertes rasgos de una política neo-imperial bajo la doctrina de guerra preventiva como sostén ideológico (García, 2009). En dicha línea se posicionaba el pensamiento de los neoconservadores, movimiento político que funda en 1997 al grupo *Project for the New American Century* (PNAC), que entre sus exponentes tenía, además de dicho presidente, a Donald Rumsfeld (secretario de defensa) y a Dick Cheney (vicepresidente), y que postula la necesidad de recuperación de la supremacía mundial de EUA, con un fuerte sesgo militar. Se produjo el dicotómico juego que estar con EUA era estar del lado de la democracia, libertad y seguridad, y no respaldarlo, significaba ser cómplice del terrorismo, en esa visión es posible de comprender el posicionamiento de un grupo de países como el “Eje del Mal”<sup>156</sup>.

“Tras el 11-S, el Gobierno se declaró en estado de guerra contra el terrorismo, planteando este conflicto en términos morales, como una lucha del bien contra el mal. Se apeló al patriotismo popular ultrajado por el atentado y se propagó el miedo a nuevos atentados, creando una situación de excepción en la que desapareció toda crítica o reticencia ante lo

---

<sup>156</sup> Primero se sindicó a Iraq, Irán y Corea del Norte, para luego agregarse Libia, Siria y Cuba, y finalmente terminar por incluirse también a Bielorrusia, Myanmar y Zimbabue.

que hiciera el Gobierno. Los *neocons* calcularon que esta política les reportaría dividendos y así lo confirmaron los resultados electorales de 2004, cuando Bush revalidó su cargo para un segundo mandato. De esta forma, la guerra contra el terror se convirtió en la herramienta para llevar a cabo tanto una revolución conservadora en el interior como un programa de expansión hegemónica en el exterior. Las primeras medidas contaron con una amplia aceptación popular logrando también el respaldo internacional” (García, 2009: 669).

Se potenció la imagen de vulnerabilidad, y se re-visibilizaron las amenazas no-convencionales, reemplazando visiones Estado-céntricas, estructurándose la situación de inseguridad global, causal de la incertidumbre estratégica (Tello, et. Al, 2007). Esta situación internacional, tuvo para América del Sur dos repercusiones muy claras que, paradójicamente han sido simultáneas, aunque sean contradictorias entre sí. Por una parte, una progresiva rearticulación de la zona como radio estratégico, y la securitización. Esto fue un fenómeno que se produjo en todo el Sistema-mundo, ergo en América del Sur. Cabe destacar que las nociones sobre amenazas no-convencionales, como narcotráfico o crimen organizado no son nuevas, sino que se produjo el reacomode de este tipo de amenazas hacia una primacía en la jerarquía de los temas de la agenda de seguridad mundial (Tello, et. Al, 2007: 117). Este es el proceso de securitización de la política global, que Tello lo adjudica a la onmidireccionalidad de estas amenazas, que generan la incertidumbre. En dicho marco, la asociatividad narcotráfico-terrorismo recobró relevancia, dando nuevos bríos a la conceptualización de narcoterrorismo, frecuentemente utilizado para dar una explicación a las relaciones ilícitas, en la región andina preponderantemente. Aspecto que preocupa principalmente a los países con proyectos políticos contrarios a la hegemonía de EUA, quienes acusan a la potencia de incentivar la militarización de ciertas zonas para imponer sus términos, siendo particular el caso de mayor control en las zonas sin gobierno que llama EUA, que en América del Sur serían: la Triple Frontera y la zona andino-amazónica.

Por otra parte, como segunda repercusión, hubo una reconfiguración de los intereses políticos de EUA que se enfocó de forma principal en Medio Oriente, dejando aún más abajo en su escala de prioridades, a la región. Este fenómeno es lo que autores autonomistas denominan “mayor permisividad” en el orden internacional, que repercute en América del Sur a favor de las ideas integracionistas, dando mayores márgenes de maniobra para los proyectos políticos de países semiperiféricos y periféricos (Falomir, 2013: 105). Es lo que desde una postura estructuralista, puede comprenderse como una

transición hegemónica, el decaimiento del poder del actual hegemón, dando paso a un orden de transición multipolar, que podría derivar en ascenso de otro hegemón (explicable por la lógica de los ciclos de Kondratiev). Es lo que ha permitido que en América del Sur, los procesos integracionistas hayan visto incrementado su intensidad exponencialmente en la última década, pues la presencia del hegemón continental se ha disipado en cuanto a imposición de una agenda política, y no ha querido, o tenido la capacidad de reaccionar frente a las acciones que tienden a cuestionar su hegemonía, como organismos regionales que le excluyen de total participación. De hecho la asistencia militar se redujo a todos los países (salvo Colombia) (Pavez, 2013: 74). Produciéndose la posibilidad de construir una integración que reestructure la condición periférica y semiperiférica de los países de la región.

## **5.2 La Influencia de EUA desde el Sistema de Seguridad Hemisférico de la OEA**

### **5.2.1 El Marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica**

El Sistema de Seguridad Hemisférico (SSH) de la OEA, tiene su origen en la I Cumbre de las Américas, de 1994, en Miami, que es el inicio de la diplomacia de cumbres para el continente como forma cooperativa de relacionamiento entre sus países. Actualmente, tras un proceso de modernización institucional, mezcla organismos preexistentes como la JID y el TIAR, con órganos más acordes con el nuevo tipo de amenazas hemisféricas, donde la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), creada en 1995, y cuya función es ayudar a la solución pacífica de controversias y vela por que se cumplan las normas, además de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), del que dependen el Departamento de Seguridad Pública (DSP) y el Departamento Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT); además de dos importantes órganos: la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), y Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Como se aprecia, además de la noción de flexibilidad de seguridad que la OEA propone, la multidimensionalidad es una característica clara.

Pero el SSH tiene grandes falencias: “el TIAR tiene vigencia legal, pero tiene poca viabilidad y por lo tanto no hay un sistema regional de defensa, ni un pacto de seguridad regional (...) [y la JID] no ha tenido capacidad para renovarse de manera importante y significativa, con lo que pierde legitimidad en el nuevo contexto” (Rojas, 2014: 223). Sobre la JID, como organización de asesoramiento técnico, consultivo y educativo en asuntos militares y de defensa, e incorporada en 2006 a la OEA, ésta ha tenido un rol más

de acompañamiento de iniciativas, que una función tangible en pos de la seguridad, pues la ausencia de conflictos militares regionales le permite su quietismo.

Y hubo otras problemáticas que la diplomacia de cumbres y la naciente CSH no pudieron resolver. Esta región, poco dada en el último tiempo a luchar entre pares, en 1995 se vio convulsionada por el Conflicto de Cenepa, un tema limítrofe entre Perú y Ecuador, pero donde “no fueron las instituciones de seguridad continentales las que jugaron en un rol relevante a la hora de mediar en el conflicto, sino que primó la mediación de los garantes del Protocolo de Río de 1942 (...) Ellos fueron quienes, por medio de los buenos oficios, instrumentaron los acuerdos de Itamaraty y Montevideo de febrero de 1995 para cese del fuego” (Lahoud, 2005: 20). Este acontecimiento refleja la poca capacidad de respuesta frente a las situaciones de real tensión en el continente.

También, el 2008 en la tensión colombo-ecuatoriana la OEA declaró que Colombia violó la soberanía del territorio ecuatoriano, sin embargo, más allá de la resolución que emitió, no logró hacer converger a las partes en disputa, demostrando inmovilidad. Siendo el Grupo de Río quien finalmente logró aunar a los países vecinos.

En el plano del narcotráfico, la CICAD, creada en 1986 (bajo la administración de Reagan en EUA, quien inició la Guerra contra el Narcotráfico), es un foro político para el problema de las drogas, apoyando los esfuerzos colectivos de sus Estados para reducir la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales. El cual, a partir de la acción de tres Programas, se funda en siete objetivos:

- 1) *Prevenir y tratar el abuso de drogas;*
- 2) *Reducir la oferta y disponibilidad de drogas ilícitas;*
- 3) *Fortalecer las instituciones y mecanismos para el control de drogas;*
- 4) *Mejorar la leyes de control y su aplicación en el tema de lavado de activos;*
- 5) *Desarrollar fuentes alternas de ingresos para cultivadores de coca, amapola y marihuana;*
- 6) *Asistir los estados miembros a mejorar la colección y análisis de datos sobre todos los aspectos del tema de las drogas, y*
- 7) *Asistir a los Estados miembros y al hemisferio en general a medir el progreso en la lucha contra el problema de las drogas*<sup>157</sup>.

Junto con destacar un documento elaborado en 2010, la “Estrategia Hemisférica sobre Drogas”, que demuestra una renovada visión del narcotráfico, desde cinco áreas: 1) fortalecimiento institucional; 2) reducción de la demanda; 3) reducción de la oferta; 4)



medidas de control; y 5) cooperación internacional<sup>158</sup>. De hecho, en ninguna parte figura un rol de las FF.AA., ni siquiera la represión como mecanismo de solución para el problema de las drogas, enfocándose más bien, en delitos conexos o redes de apoyo. Esto demuestra una evolución en el abordaje del problema de las drogas en el órgano, en vez de la adopción de un enfoque ambiguo, como el que intenta establecer EUA, pero dicho perfil no se condice con la perspectiva de otras instancias como el CMDA.

En materia de terrorismo, en 1996 se crea el CICTE, con la misión de promover la cooperación entre los Estados para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Un órgano pensado para el vínculo del narcoterrorismo que imperó en los noventa, a la vez que promovido por la diplomacia argentina, como respuesta al trágico atentado sufrido en el país, en la AMIA en 1994. En tal senda, en 2001 fue impactado por el 11-S, pero que ni en la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002, ni en ninguna otra firma oficial, conceptualiza qué es el terrorismo, tan sólo aportando una batería de 10 instrumentos internacionales, sobre los cuales se podría aplicar la figura de delito, a quienes sean responsables de los actos especificados. Pero no hubo ninguna acepción, ejemplo o aproximación mayor. Sólo quedando escrito lo de 1996: 1) *El terrorismo configurado en los atentados contra las personas y la extorsión conexa*; 2) *Las acciones de grupos armados irregulares y de grupos terroristas*<sup>159</sup>, pero pudiendo caerse en graves divagaciones o interpretaciones difusas sobre quiénes son terroristas, u otros actos que no estén especificados dentro de lo que en 2002 se plasmó.

No obstante, interpretaciones teóricas cercanas al realismo subalterno de Mohammed Ayoob, sobre estas amenazas no-convencionales que acojan a las periferias, apuntan a que siguen teniendo un sesgo por parte de cómo abordarlas desde los países del centro: “*While the transfer of conventional arms to the Third World clearly aggravates regional instability, the arms control discourse of the ‘New World Order’ focuses somewhat selectively on the spread of weapons of mass destruction only. The impact of small arms, more wide-spread and responsible for more casualties in Third World conflicts, has received far less attention*” (Acharya, 1994: 16-17). En América Latina el tema de no-prolifерación es importante, considerando la pandemia de violencia que sufre la región (Rojas, 2013), particularmente en Centroamérica (fuera del marco geográfico

---

<sup>158</sup> Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2010). *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*. Washington.

<sup>159</sup> Organización de Estados Americanos. (1996). *Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo*. Lima.

de esta investigación). Pero para América del Sur, la perspectiva que imperó estuvo asociada a la no-proliferación de índole nuclear, como se expresa en el apoyo de EUA a que Brasil y Argentina firmaran a inicios de los noventa el uso pacífico de la energía nuclear. Lo que, por otra parte, dejaba en segundo plano la amenaza del tráfico de armas ligeras en Colombia o Perú que sufría con la violencia del narcotráfico.

Junto a estas instancias, la Secretaría de Seguridad Multidimensional se sostiene desde la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA)<sup>160</sup>, como muestra de cómo se entremezcla lo doméstico con lo internacional, en cuanto a formas de abordar amenazas intermésticas a la seguridad. Con cinco pilares: 1) la gestión de la seguridad pública; 2) la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; 3) la gestión de la policía; 4) la participación ciudadana y comunitaria; y 5) la cooperación internacional.

El Compromiso por la Seguridad Pública de las Américas, como piedra fundante apunta integralmente a combatir la delincuencia, la violencia y la inseguridad, por cómo afectan al desarrollo social, económico y político de las sociedades. Mencionando como sus amenazas a: *la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilícito de drogas y armas, la trata de personas, el lavado de dinero, la corrupción, el terrorismo, el secuestro, las pandillas delictivas y los delitos asociados al uso de tecnologías, incluido el delito cibernético*<sup>161</sup>; y cómo estas pueden ser utilizadas para financiar y facilitar el terrorismo. Destacándose el artículo 22 que menciona a la extradición como forma de acción frente al terrorismo y delincuencia organizada, un aspecto polémico, por las repercusiones que puede generar discordancia entre países respecto de responsabilidad de un sujeto acusado, con énfasis en la visión de EUA sobre el tema, como evidencia la final extradición del líder narcotraficante “El Chapo” Guzmán, desde México a EUA.

Así mismo, el Documento de 2011 concretamente institucionaliza el MISPA, y es más específico, al detallar las funciones de la Reunión, en el artículo 3<sup>162</sup>, donde destacan el que sirva como un foro hemisférico en seguridad pública para formular y dar seguimiento a recomendaciones a los Estados, crear grupos de trabajo, promover la coordinación de la instancia con otras del marco OEA. Ello sindicó al Documento como

---

<sup>160</sup> México D.F., 2008; Santo Domingo, 2009; Puerto España, 2011; Medellín, 2013; y Lima, 2015.

<sup>161</sup> Organización de Estados Americanos. (2008). *Compromiso por la Seguridad Pública de las Américas*. México. Pp. s/n.

<sup>162</sup> Organización de Estados Americanos. (2011). *Institucionalización del Proceso MISPA*. Puerto España.

la constitución del proceso para que éste sea integrado al Sistema de Seguridad Hemisférica. Junto a esto, llama la atención la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil como partícipes de la Reunión, la creación de una Secretaría permanente (financiada por aportes voluntarios, lo cual deja entrever cierta dependencia de preferencias políticas e inestabilidad), y los grupos de trabajo técnicos subsidiarios como instancias para mandatos específicos para el estudio de las temáticas.

Dos años después, en Colombia, la MISPA, ya consolidando su proceso interno, se enfocó en la cooperación internacional entre las partes. Destacado la concreción de la Comunidad de Policías de América (AmeriPol), iniciativa que en esta Reunión instruye al Secretario General OEA, que busque la forma de integrar al sistema interamericano. Pero a la par de su intento de crearse, es importante exponer la postura ecuatoriana que:

*deplora haber sido obligado a votar en un proceso que requiere unanimidad de criterios y compromisos de todos los Estados (...) Ecuador deja clara su oposición a que AMERIPOL forme parte del Sistema Interamericano, por su génesis, su naturaleza y estructura (...) Bolivia y Venezuela rechazan el contenido del presente documento toda vez que el mismo fue aprobado al margen de la normativa y los procedimientos que regulan el funcionamiento del proceso de las Reuniones (...) manifiestan que esta grave situación ha sentado un nefasto precedente procedimental en la Organización<sup>163</sup>.*

Como se aprecia, esta iniciativa marcó polémica entre los países, ante todo, por una acusación de desvío del principio de funcionamiento por unanimidad de la MISPA, pero que soterra, además de una brecha de posturas, un resguardo de ciertos países por lo que puede significar una instancia de adoctrinamiento para las policías hemisféricas.

Pero la V Reunión de Lima dejó en evidencia que las discordancias de la pasada MISPA, determinaron ésta, pues se erradicó toda mención en documentos oficiales de la iniciativa de AmeriPol, demostrando que la presión de ciertos países, fue útil para poner un freno a una idea que no respondía a la estructura inicial que la Reunión propuso. Con la reformulación en el artículo 4: *Apoyar e impulsar la consolidación e implementación de la Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial*<sup>164</sup>. Esa moción es muy diferente de lo anteriormente propuesto, y que devela que la MISPA, tanto como otros entes hemisféricos, han logrado abrirse a las voces disidentes respecto de EUA.

---

<sup>163</sup> Organización de Estados Americanos. (2013). *Encargo al Secretario General de la OEA en relación a la Cooperación con AMERIPOL*. Medellín.

<sup>164</sup> Organización de Estados Americanos. (2015). *Recomendaciones de Lima para la Prevención de la Delincuencia, la Violencia y la Inseguridad*. Lima.

## 5.2.2 Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas

Todo lo recién expuesto tiene como eje importante para la concertación política más allá de órganos especializados, a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) que es realizada desde 1995. Este ciclo de conferencias determina –en teoría– los lineamientos y prioridades en la agenda que los países deben seguir para enfrentar las amenazas a la seguridad en el continente. Sin embargo, su carácter hemisférico hace que no se posea acotación a las realidades heterodoxas de cada país, comenzándose a escuchar voces que cuestionan la vigencia y necesidad de la permanencia del SSH. La lógica de la CMDA adoptó una noción de seguridad ampliada, donde además de la promoción de medidas de confianza mutuas (MCM) y transparencia en gastos militares, se presentan nuevos roles y perfiles para la seguridad, como el tema de reacción ante los desastres naturales (Williamsburg 1995), apoyo al desarrollo económico y social, e incluso inmigración ilegal (Cartagena 1998).

Pero es desde la Conferencia Especial de Seguridad de 2003 en México D.F., como respuesta al 11-S, que se sientan las nuevas bases. En su artículo 4.i indica: *Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales*<sup>165</sup>. Considerando en el mismo artículo, inciso k: *muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada*<sup>166</sup>; y enfatizando en el inciso l, que *la arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado*<sup>167</sup>. Donde finalmente, en el inciso m, se exponen las principales amenazas: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas, pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales y de origen humano, enfermedades, deterioro ambiental, trata de personas, accidentes por derrames contaminantes, y armas de destrucción masiva. Pero la ampliación del concepto llevó a que hasta se omitiera a la guerra como amenaza.

---

<sup>165</sup> Organización de Estados Americanos. (2003). *Conferencia Especial de Seguridad*. México DF.

<sup>166</sup> Organización de Estados Americanos. (2003). *Ibid.*

<sup>167</sup> Organización de Estados Americanos. (2003). *Ibid.*

Sobre este punto, John Griffiths tiene un reparo frente a la aceptación absoluta de la seguridad como tema multidimensional, porque generaría confusión y una falta de precisión, siendo algo que se reproduce desde la ONU hacia abajo: “se ha producido lo que Waever denomina una securitización de la agenda de seguridad, es decir, elevar al ámbito de la seguridad a diversos temas, en función de la importancia política que adquieren en su tratamiento” (2011: 214). En tanto, Guzmán postula “la constante transformación del paradigma de seguridad en Sudamérica es una amenaza en sí, puesto que dificulta las instancias de cooperación, coordinación e integración” (2013: 51).

Es interesante este proceso, porque condiciona las acciones que se planifican desde las instituciones OEA y los temarios de las reuniones. Respondería a lo que se ha planteado antes, referente a que la utilización de temas de seguridad y defensa como gradiente de temas económicos y políticos, como una forma de consolidar los otros procesos. En medida que EUA potencia la idea de la amenaza constante (no-convencional), para presionar a una variante de integración panamericanista en temas de seguridad y así sostener su hegemonía en la región; hegemonía donde claro está, el principal sostén es el económico. Y haciendo un análisis sobre el contenido de la CMDA a lo largo de todo el periodo de esta investigación, hay ciertas constantes que pueden develarse, y ciertos aspectos que reflejan el ritmo de los procesos hemisféricos.

La VIII Conferencia de Banff de 2008 incorpora, (al igual que la de 2004 y 2006, en relación a la de México 2003), como necesidad que los Estados combatan y erradiquen el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, su uso ilegal y su proliferación, apoyados desde el CIFTA, clave, considerando la pandemia de violencia en la región, que se produce dada la facilidad en el acceso de armas para la población. Destacándose, como la primera Conferencia en la que se explicita (en su artículo 19): *el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera que sea su origen o motivación*<sup>168</sup>, siendo esta la primera alusión a grupos como guerrillas, diferenciándoselos de otro tipo de sujetos, pues éstos están en un artículo diferente, respecto del 20, donde aparece la delincuencia organizada transnacional, que sindicada a traficantes (de armas, drogas y personas), o del 18, que referencia al terrorismo

---

<sup>168</sup> Organización de Estados Americanos. (2008). *VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Banff.

como injustificable, criminal y desestabilizador de democracia. Como se aprecia, esta Conferencia mantiene una continuidad con las anteriores.

La IX Conferencia de Santa Cruz de 2010, destacó por el cambio en relación a anteriores, es la primera que menciona al CDS como instancia subregional, además de explicitarse que la CMDA debe tomar nota de los avances de UNASUR en su función. Aunque es el artículo 7 el que llama la atención: *Recomendar el intercambio de visiones y el inicio de un amplio debate en la próxima CMDA referidos a los conceptos sobre Defensa y Seguridad, para delimitar los ámbitos de ésta*<sup>169</sup>, pues evidencia las presiones para tratar nuevamente tópicos que ya fueron tratados en México 2003, dejando entrever que las posturas políticas fueron cambiando en pocos años, y que se expone una nueva necesidad para delimitar ámbitos, haciéndose eco de lo que se expuso desde Griffiths, sobre el peligro de inacción que dejan las ampliaciones conceptuales. En la misma línea, el artículo 6 se devela otro tema controversial: *que se convoque a una conferencia sobre el futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa, con la participación de representantes de los Ministerios de Defensa, para lo cual se acoge con beneplácito el ofrecimiento de la República Argentina para ser sede en el 2011*<sup>170</sup>, porque es un abierto cuestionamiento al sistema OEA, mostrando cómo éste ya no responde a los intereses y necesidades de los países que lo conforman. Esta Conferencia destaca también, por ser la primera en la que no se explicita rechazo a amenazas como tráfico o terrorismo, aunque sosteniendo exposición de la amenaza de desastres naturales, o el rechazo a grupos armados al margen de la ley.

En tanto, X Conferencia de Punta del Este 2012 profundiza un aspecto esencial que la IX Conferencia manifestó como cuestionamiento, pues el artículo 6 indica:

*Tomando en cuenta el punto sexto de la Declaración de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la Resolución AG/RES 2632 (XLI-0/11) y la Resolución AG/RES 2735 (XLII-0/12), solicitar al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos que, programe y lleve adelante, con la participación de representantes de los Ministerios de Defensa, reuniones para la discusión sobre el futuro*

---

<sup>169</sup> Organización de Estados Americanos. (2010). *IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Santa Cruz.

<sup>170</sup> Organización de Estados Americanos. (2010). *Ibid.* Pp.

*de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del sistema interamericano de defensa, incluyendo a la Junta Interamericana de Defensa*<sup>171</sup>.

Es entonces apreciable, en primer lugar, el aplazamiento de la conferencia que se ofreció Argentina a organizar, pero que no por ello cesó el movimiento crítico del sistema de defensa, pues continúa la insatisfacción de los países con su misión y funciones. En la misma línea, el artículo 10 indica: *Los desafíos en defensa y seguridad así como la cambiante realidad de nuestros tiempos requieren una evaluación permanente de los instrumentos y mecanismos de cooperación apropiada entre los Estados*<sup>172</sup>. Y la X Conferencia es la primera en la que se incluyen las ciber-amenazas.

La XI Conferencia de Arequipa 2014, además de sostener la lógica de inclusión de las amenazas de desastres socio-naturales, o la preocupación por una defensa con prácticas ambientales sostenibles, fomento a participar en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, tiene otras aristas. El artículo 12, reconoce los esfuerzos de los países por desarrollar fuerzas de paz multinacionales, lo que recuerda a la Cruz del Sur, fuerza conjunta entre Chile y Argentina. Aunque el artículo 14 es el más interesante de dimensionar: *solicitar a la Secretaría Pro Tempore de la CMDA que facilite el intercambio de lecciones aprendidas de aquellos países que tienen experiencias en el uso de las fuerzas armadas en asuntos asociados a la seguridad*<sup>173</sup>, pues es un tema que no había sido anteriormente tocado, y tiene un trasfondo militar. Junto a eso, en esta XI Conferencia se sigue explicitando al narcotráfico y crimen organizado transnacional como necesarios de combatir, aunque el terrorismo sigue ausente de las menciones, en lo que podría ser interpretado como descenso de las presiones de EUA por dicho tema.

Finalmente, la XII Conferencia de Puerto España en 2016, tiene marcado perfil de vincular lo militar en cuestiones civiles y amenazas transnacionales, como devela su artículo 19, *que reconocen el papel del sector de la defensa y seguridad como apoyo a las autoridades civiles para ayudar en la protección ambiental y resiliencia climática*<sup>174</sup>. Y ante todo el artículo tercero: *que la evolución del papel de las fuerzas armadas y de las instituciones de defensa es vital en el enfrentamiento a las amenazas actuales de carácter*

---

<sup>171</sup> Organización de Estados Americanos. (2012). *X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Punta del Este.

<sup>172</sup> Organización de Estados Americanos. (2010). *Ibid.*

<sup>173</sup> Organización de Estados Americanos. (2014). *XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Arequipa.

<sup>174</sup> Organización de Estados Americanos. (2016). *XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Puerto España.

*transnacional y multidimensional, y necesita nuevos enfoques creativos*<sup>175</sup>. Pero es en este marco, que se aprecia una brecha, pues Nicaragua hace una reserva, y señala que la CMDA no ha sido creada para coordinar conferencias militares, indicando que se puede poner en riesgo la estabilidad y diálogo hemisférico, sembrando una gran duda sobre el futuro y legitimidad de la Conferencia, evidenciando una disputa interna.

### **5.3 Actividad Unilateral de EUA y sus Aliados en la Región**

A la par del sistema de seguridad hemisférica que EUA promueve desde la OEA (y que como se expuso recientemente, se está escapando de su directa influencia), la otra cara de su acción está asentada en las percepciones que el hegemón tiene de la región más allá del ámbito cooperativo, donde sus aliados son fundamentales para su estrategia. Dentro de la lógica de generación de interpretaciones de amenazas a la seguridad, las relaciones EUA-América del Sur se pueden vincular a la temática del posicionamiento geopolítico en relación al acceso a los recursos naturales. En vínculo con ello, la instalación de bases militares para frenar problemas como el terrorismo y narcotráfico, se concatena fuertemente con que EUA hace uso de esa labor militar para auxiliar a los países frente a esas amenazas, pero a su vez para profundizar relaciones económicas con dichos países y gobiernos. Desde esa postura, en Washington se administran siete bases militares en Colombia, una en Paraguay y otra en Perú. Pero destacándose el hito de Ecuador, primer país en cerrar una base militar de EUA, en Manta, el 2009, tras indicar Correa que sólo la dejarían abierta, si EUA le permitía a Ecuador tener una en su país.

No es posible inferir como otras corrientes postulan (socialismo del siglo XXI), que las bases militares tiene directamente un rol de asegurar los recursos naturales que EUA necesita de estos países, tal afirmación peca de poco sustento, puesto que la ubicación de dichas bases militares no tiene relación con que en dichas zonas exista una presencia relevante de los materiales o recursos que estos países exporten hacia EUA y que pudiesen exportarle a otra potencia. Lo que se genera es que por medio de este auxilio en seguridad y defensa, se estrechan las relaciones políticas, lo que deriva en un acercamiento posterior para vincularse en temas como tratados de libre comercio. La dependencia se genera a un nivel en el cual el país beneficiado con esta ayuda en seguridad y defensa, termina por aceptar determinadas condiciones políticas favorables para EUA, sea porque para él también lo son, o bien porque de no aceptarse algunas

---

<sup>175</sup> Organización de Estados Americanos. (2016). Ibid.



condiciones, la repercusión de una salida de la presencia de EUA en dicho país, podría generar una inestabilidad creciente, ya sea en lo político-económico o incluso para con las amenazas frente a las que EUA le auxilia. No es una dominación coercitiva de forma que militares estadounidenses mediante las armas protejan enclaves de explotación. La forma, es de dependencia por conveniencia, una forma de amenazar con no entregar más auxilio a esos países, pero también ayudando a fuerzas políticas internas favorables, en países con gobiernos que contradicen sus intereses, como Venezuela.

El combate al narcotráfico y terrorismo han sido el principal argumento con el cual EUA ha justificado la instalación de enclaves militares en América Latina. Considerando el narcotráfico como no sólo un mal que concierne en general a la región, también ve su potencial amenaza directa al bienestar de la sociedad estadounidense. Por cual la política exterior de combate al narcotráfico se ve justificada por una política interior. Se hace énfasis en la repercusión social dentro del país, que implica la llegada del tráfico de drogas; se entrelaza a la amenaza internacional generando intermesticidad. La utilización de este concepto busca legitimar la presencia de EUA en América Latina, transformando su problema interior, en una cruzada moral por la civilización occidental. Aunque se debe matizar, que los documentos oficiales emanados por la administración Bush, no fueron adoptados por Obama, como se reflejará posteriormente, manteniendo una lógica poco activa de EUA hacia América del Sur, enfocándose más en Europa del Este y en Asia Pacífico, mientras la prioridad de Bush fue Medio Oriente.

En el informe vigente del Comando Sur de EUA, conocido como “*Command Strategy 2016, Paternship for the Americas*”, se revelan los objetivos del gobierno de Washington para América Latina y el Caribe. Es el ambicioso plan estratégico de esta agencia de EUA, y entre los desafíos que amenazan la seguridad de la región se explicitan la pobreza, inequidad, corrupción, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas, y desastres naturales. Pero la energía también ocupa un papel fundamental, y se menciona que: *As the U.S. continues to require more petroleum and gas, Latin America is becoming a global energy leader with its large oil reserves and oil and gas production and supplies. We must work together to secure these energy resources and the supporting infrastructure*

to enable regional prosperity<sup>176</sup>, pero el párrafo que mejor explicita objetivos del Comando Sur en la zona puede sea el que señala que:

*United States Southern Command's mission follows national guidance, with special emphasis on the National Security Strategy and National Military Strategy. This command strategy also relies on guidance from our interagency partners. We use this input to derive our specified and implied tasks and objectives as we move toward fulfilling the promise of the future. Security, stability, and increased prosperity in 2016 depend upon the creation of a hemispheric security environment that is inclusive and beneficial to all. Whether United States Southern Command Strategy 2016 battling gangs or terrorism, we must find ways to focus the collective wisdom of all partners to defeat those groups who want to keep us from reaching our goals. The security challenges in our hemisphere are not traditional military threats, and are often interrelated and involve both state and non-state actors. These threats, challenges, and conditions require a partnering and interagency approach<sup>177</sup>.*

El tema securitario es entremezclado como una forma de mantener seguridad en regiones donde los recursos naturales, de por sí escasos, allí son abundantes, por lo que protegerlos para el beneficio continental es clave, esto es una forma indirecta de enlazar seguridad y defensa, con lo económico, a lo cual se apela en los documentos oficiales para legitimar la presencia en la zona. Dentro de ello, hay que considerar al Comando Sur como una actitud unilateral ofensiva de parte de EUA. La actividad de esta índole presenta un EUA deslegitimando las propias instituciones que promueve como forma de solventar su hegemonía. Esta doble estructura de imponer sus objetivos (la diplomacia formal desde la institucionalidad hemisférica y la unilateralidad como forma de acción en América) aflora de la contradicción de dos estrategias antagónicas, pero paralelas.

Por otro lado, en complemento con la visión de la estrategia geopolítica de estas relaciones de seguridad, la reactivación en 2008 de la IV Flota Naval estadounidense, de las fuerzas del Comando Sur, generó preocupación en los gobiernos suramericanos, porque se le asigna un amplio margen que actividades, que va desde operaciones contingentes, lucha contra narcoterrorista y actividades relacionadas con la seguridad en el teatro de operaciones. Esta flota constaría de un portaaviones y varios submarinos que

---

<sup>176</sup> United States Southern Command. (2007). *Command Strategy 2016. Partnership for the Americas*. Washington. Pp. 7.

<sup>177</sup> United States Southern Command. (2007). *Ibid*. Pp. 9-10.

serían destinados a patrullar una superficie que abarca 11.200 km de norte a sur y 4.800 de este a oeste, aunque actividad específica no se registra en concreto.

Este teórico operativo militar completaría un proceso de presencia militar que se sumaría a las misiones y bases emplazadas en América del Sur, ubicadas en Colombia, Perú y Paraguay. Así lo confirma además el informe estratégico, que puntualiza que: *We will participate in and lead, when called upon, collective partnerships to ensure security within the Western Hemisphere. The most important mission we have is to protect our homeland. We ensure the forward defense of the United States by defending the southern approaches. We must maintain our ability to operate in and from the global commons of space, international waters, air, and cyberspace*<sup>178</sup>. En este documento no se mencionan organismos internacionales como la OEA o la ONU, ni al departamento de Estado, ni de Justicia, ni del Tesoro. De hecho, en las conclusiones del informe se deja en claro que: *“Latin American and Caribbean nations are strategically important to the national security and economic future of the United States. The long-term interests of the U.S. are best served by a hemisphere of stable, secure, and democratic nations. A prosperous future for all rests on a foundation of shared values; efficient governments; free societies; and open, market-based economies”*<sup>179</sup>.

Esta declaración de omnipresencia política y territorial puede ser interpretada como una injerencia indirecta en los asuntos internos de los países suramericanos, y genera reticencias cuando no se aclaran conceptos como “gobiernos eficientes”. Sin embargo, el hecho que se explicita el término “economía abierta de mercado” como una de las bases a asegurar es declaración explícita de buscar consolidar su modelo de economía política como el hegemónico. Comprendiendo que el tópico de la política de seguridad y defensa para EUA sólo se puede llevar a la práctica desde su ampliación a la esfera regional, con alta presencia en América Latina y del Sur, a la vez que tiene indirecta relación con una apertura de mercados por las dependencias colaterales.

Ahora bien, esta fuerte declaratoria, propia del final de la administración Bush, se alejó de lo que Obama estructuró para esta región. El “*National Security Strategy*” de 2010 apenas menciona a América Latina: *From Latin America to Africa to the Pacific, new and emerging powers hold out opportunities for partnership, even as a handful of*

---

<sup>178</sup> United States Southern Command. (2007). Ibid. Pp. 11.

<sup>179</sup> United States Southern Command. (2007). Ibid. Pp. 19.

*states endanger regional and global security by flouting international norms*<sup>180</sup>. En una clara manifestación de descenso de la actividad planificada para la región, de hecho, la reactivada IV Flota no registró ninguna acción durante desde su puesta en funciones. Este panorama sólo se complementa en el “National Military Strategy” de 2015, de la siguiente manera: *U.S. military is supporting interagency efforts with Latin American and Caribbean states to promote regional stability and counter transnational criminal organizations*<sup>181</sup>. Declaración que no dista mucho de las que hace el documento sobre el resto de las regiones del mundo en las que aspira a tener cierta presencia.

Continuando dicha línea, aunque sea muy reciente para incorporar al análisis (pues no hay fuentes oficiales aún) y escape del marco temporal de esta investigación, la administración del controvertido presidente Trump, con una discursiva abiertamente confrontacional (particularmente contra México, con la amenaza del muro a construir), no ha concretado acciones hacia América del Sur, al punto en que desaparece de entre las prioridades de su política exterior. No ha utilizado a la OEA como organismo capaz de enfrentar las crisis de la región, como Venezuela (donde se limitó Trump a hacer otra de sus ambiguas declaraciones, donde criticó a Maduro, amenazó con “acciones”, pero no generó ninguna), ni ha reforzado sus vínculos con los aliados regionales, pues incluso, en la visita de Pence a la región en busca de apoyo para aislar diplomáticamente más aun a Corea del Norte, países como Chile no hicieron caso de aquello y no cortaron sus relaciones con el país de la península. Además, el hecho que uno de los principales temas de la primera visita de una autoridad a América del Sur haya sido Corea, denota que la región para EUA vuelve a ser útil únicamente enmarcado en el plano global.

Sin embargo, la manera de contraponer la declarativa de EUA con una actividad más tangible, es a través de las cifras que la agencia de cooperación norteamericana expone, mediante las que se puede hacer un análisis histórico y geopolítico

**Cuadro 7. Asistencia Militar EUA a América del Sur 1970-2009 (miles de dólares).**

Década/ País	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1970- 1979	1.377.560	635.880	2.062.730	505.230	401.230	179.430	1.064.220	402.700	488.590
1980- 1989	1.790	51.540	1.670	0	367.580	7.490	373.230	8.720	7.160

<sup>180</sup> United States of America. (2010). *National Security Strategy*. Washington. Pp. 8.

<sup>181</sup> United States of America. (2015). *National Military Strategy*. Washington. Pp. 9.

1990-1999	667.408	1.645.915	151.630	319.819	378.748	40.917	1.135.013	129.106	391.741
2000-2009	247.821	515.207	288.929	195.841	2.068.853	109.870	1.038.899	68.980	316.360

[Fuente: Elaboración propia. En base a datos de USAID, disponibles en: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/detailed.html>]

Estas cifras dejan entrever ciertos procesos históricos. Por ejemplo, cómo en los ochenta la asistencia declina fuertemente, lo que se explica en relación a las presiones que desde EUA se impulsaron en ciertos países para el retorno a la democracia, donde el caso de Chile es paradigmático, suprimiéndose toda asistencia a Pinochet. En tanto, los noventa muestran cómo dicha democratización fue acompañada con cuantiosas sumas para la lucha contra el narcotráfico, como se refleja en las exponenciales alzas de la asistencia para Bolivia o Perú (los datos de Colombia serán expuestos aparte, dado su estratosférico nivel en relación al resto de países) que sostuvieron sendas campañas militares dentro del país, con el auxilio norteamericano. En la última década expuesta, es notable cómo muchos países declinan en asistencia militar, a pesar de ser el periodo más álgido de la lucha contra el terrorismo. En dicha línea, el caso de Bolivia puede explicarse por el factor interno que implica el ascenso de Morales al poder. En su contracara, el aumento de asistencia hacia Ecuador, calza con la década que en la base de Manta estuvo activa para las tropas norteamericanas, similar al caso paraguayo.

Siendo las cifras de asistencia militar, para el periodo en que esta investigación:

#### **Cuadro 8. Asistencia Militar EUA a América del Sur 2009-2016 (miles de dólares).**

Año/País	ARG	BOL	BRA	CHI	ECU	GUY	PAR	PER	SUR	URU	VEN
2009	1.358	621	959	5.896	20.639	433	1.661	10.056	593	558	544
2010	1.493	866	1.453	2.281	15.185	2.449	2.604	23.895	1.478	1.133	329
2011	691	280	3.452	2.660	7.236	842	1.260	51.902	2.649	1.124	330
2012	973	229	1.495	942	4.748	824	1.103	7.017	430	706	0
2013	495	178	1.456	771	3.823	706	814	7.627	513	427	0
2014	349	0	850	810	208	618	731	8.006	728	892	0
2015	336	0	778	803	3	735	509	2.731	218	699	0
2016	385	0	1.305	498	0	543	563	1.811	225	499	0

[Fuente: Elaboración propia. En base a datos de USAID, disponibles en: <https://explorer.usaid.gov/aid-dashboard.html#2014>]

Los ítems para la asistencia militar de EUA, son: “*International Narcotics & Law Enforcement*”; “*In-Country Counternarcotics Program*”; “*International Military Education & Training*”; “*Anti-Terrorism Assistance*”; y “*Foreign Military Financing*” (en dicho orden jerárquico), además del “*Andean Counterdrug Initiative*”, programa especial para la región andina. De estas cifras, es posible extraer diversas reflexiones. En

primera instancia, la homogeneidad no es apreciable, responde a la particularidad de la valoración que EUA hace sobre cada país, en base a sus intereses. Se devela que los países autodenominados antiimperialistas, Venezuela y Bolivia (e incluso Ecuador desde 2016, dejando la interrogante si ello cambiará con Lenín Moreno), exponen no sólo una disminución de asistencia, sino que la cancelación total de la misma (tanto en lo militar, como en lo económico), que puede tener una doble interpretación, por un lado, una coherencia entre la discursiva y su acción en política exterior de esos países en cortar lazos con EUA, o por otro lado, que EUA presiona a tales naciones, suprimiendo toda su asistencia económica, para no legitimar a sus gobiernos.

Por otra parte, un panóptico a todos los países, demuestra que, más allá de la tendencia política de cada nación, todas exponen una disminución en la recepción de la asistencia militar de EUA. Ello puede interpretarse desde la doble visión, tanto desde el hegemon hemisférico, respecto de un decline en prioridad hacia la región, en parte por ser la misma una zona que desciende sus niveles de amenaza para sus intereses; aunque los propios países, en medida que ascienden en su desarrollo, requieren menos auxilio para solucionar problemas de gobernanza y seguridad, permitiendo mayor autonomía. Pero se puede destacar que un país como Guyana tuvo niveles de asistencia similares a Brasil (hasta que en 2016 asume Temer, que duplica la recepción de asistencia de EUA a Brasil), lo que, puesto en perspectiva de tamaño como país, llama la atención, más aun considerando el conflicto latente que posee con Venezuela por el Esequibo. Así como que las cifras de Perú son las más elevadas de la región, sólo detrás de Colombia.

**Cuadro 9. Asistencia Militar EUA a Colombia 1970-2009 y 2009-216 (miles de dólares).**

Década/País	Colombia		Año/País	Colombia
1970-1979	1.212.770		2009	184.146
1980-1989	1.044.940		2010	185.844
1990-1999	5.061.460		2011	161.069
2000-2009	19.893.260		2012	101.315
			2013	91.823
			2014	76.490
			2015	78.153
			2016	29.252

[Fuente: elaboración propia. En base a datos de USAID]

Ahora bien, dentro de América del Sur, EUA hace una valoración particular de ciertos países. En aquella línea está ubicado con una primacía absoluta, Colombia por su posicionamiento geoestratégico y su situación con el narcotráfico y las guerrillas. Esta relación EUA-Colombia ha significado una penetración de parte del primero, en asuntos internos del otro. Sin embargo, más que intervencionismo es cooptación consensuada, de un Estado incapaz de cumplir su función de dar seguridad a su nación. El Plan Colombia fue la militarización de la crisis, haciendo primar la seguridad en la relación bilateral, en el país desde donde procede el 70% de la cocaína de EUA. En este plan, el 75% del financiamiento fue hacia seguridad, y sólo 8% para el desarrollo económico y social alternativo (Gutiérrez, 2013: 219). Es la estrategia preventiva que EUA pone al problema de las drogas, enfocándose en erradicar cultivos de origen en vez de detener el proceso de comercialización interno. Supuso la necesidad de estabilizar un país, y potenciarlo como socio comercial con capacidad de crecimiento.

El Plan Colombia II (2007-2013) significó dar un vuelco hacia la liberalización comercial colombiana; y una forma de reorientar la inversión económica que implicó la política de seguridad, para sacar provecho en materia energética.

“La construcción de este modelo estuvo acompañada de un discurso que resaltaba el éxito alcanzado en este país; de esta manera el caso de Colombia como arquetipo positivo comenzó a difundirse en Estados Unidos, exaltando el hecho de que habiendo estado al borde de convertirse en un estado fallido, logró convertirse, gracias al esfuerzo conjunto desplegado por más de 10 años desde que se lanzó el Plan Colombia, en un modelo de construcción de nación, digno de emular en otros escenarios y en un sólido aliado democrático en el contexto hemisférico” (Gutiérrez, 2013: 258).

Pero ejemplo de la superioridad en número, las cifras para el 2009, reflejan que la asistencia recibida por Colombia eran más de cuatro veces la suma de la asistencia militar de EUA para los otros once países juntos. Nueve veces mayor que la de Ecuador, el segundo país que más ayuda recibió ese año. Lo que se mantiene aún para el 2016, año en el cual Colombia supera en trece veces la cifra de asistencia para los otros once. Aún con estos números, Colombia ha vivenciado una declinación en su asistencia desde EUA, desde 2009 a 2015, estas cifras han bajado en más de US\$100.000.000. Dejando en claro que incluso para esta nación, EUA ha ido modificando sus prioridades y modo de abordar el problema de seguridad. Paradojalmente, la firma en 2016 de la paz entre el Estado y las FARC, nada tuvo que ver con gestión de EUA, sino que, con Cuba y países como Venezuela, Chile y Noruega, lo que reafirma que la asistencia militar y presencia de EUA,

no colaboró en tales años, con la instauración de la paz en Colombia, que tras muchos años hace que el país cobre impulso hacia un desarrollo incipiente.

## **5.4 Los Nuevos Socios-Aliados de la Región en Seguridad y Defensa**

### **5.4.1 República Popular China**

Fehaciente ejemplo de cómo América del Sur se posiciona en un escenario internacional que tiende hacia la multipolaridad, es cómo, aun siendo una región histórica y actualmente ligada al diseño estratégico de seguridad y defensa de EUA, existen otras potencias, que por propio interés hacia la región y viceversa, se están relacionando con América del Sur desde esta área, y que puede ser una posible alternativa para el proceso de autonomización. Cabe preguntarse: ¿significan los vínculos que establece América del Sur con China y Rusia un cuestionamiento a la hegemonía de EUA en la zona?

China, el coloso económico del mundo, además de compraventa de productos y su *soft power* en la región, en materia de seguridad y defensa, también está comenzando a tener una presencia importante. Su política de seguridad y defensa fundamentalmente está centrada en la gobernanza interna sobre las regiones de mayor conflictividad por violencia política, particularmente las regiones autónomas del Tíbet y Xinjiang. En relación a ello, su participación en la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) junto a Rusia se concentra en atacar a las tres grandes amenazas comunes: separatismo, extremismo y terrorismo. Por otra parte, de vital importancia es para la RPC la cuestión del mar meridional, donde tiene una disputa importante por soberanía marítima sobre lo que se conoce como la “Línea de los 9 Puntos”, con Vietnam y Filipinas de modo muy tenso, pero es una reivindicación que afecta a la isla de Taiwán, Singapur, Malasia, Camboya, Brunei, Tailandia e Indonesia. Por detrás de estos intereses, el acercamiento cooperativo de China hacia América Latina (pero también África y Medio Oriente), se expresa de modo significativo en temas de seguridad y defensa en los últimos años.

*La parte china está dispuesta a desarrollar activamente, con los países latinoamericanos y caribeños, el intercambio militar y el diálogo y la cooperación en defensa. Se dispone a intensificar las visitas mutuas entre los altos mandos castrenses y de defensa y el intercambio de personal, profundizar el intercambio profesional en los terrenos de la instrucción militar, capacitación de personal y operaciones del mantenimiento de la paz, expandir la colaboración práctica en el ámbito de la seguridad no tradicional y seguir*



*ofreciendo, dentro de su alcance, ayudas a la construcción de las fuerzas armadas de los países de la región*<sup>182</sup>.

A partir de dicha base, los chinos han emprendido una diplomacia militar; un acercamiento con esta región otrora ausente de sus intereses geopolíticos. La forma en que este vínculo se ha realizado, ha tomado el camino de tratativas bilaterales, antes que multilateral. A destacar queda que en “los últimos cinco Libros Blancos de la Defensa de la República Popular (que abarcan el período 2001-2010), se observará que durante esos diez años se intercambiaron 155 visitas entre autoridades militares de China y de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela” (Malena, 2012: 2), a lo que habría que sumar las 62 visitas de autoridades sudamericanas a China por el mismo tema, que rescata el propio Malena. Estos datos cuantitativos indican un progresivo interés en la región por conocer la realidad china y viceversa, en la temática, en un intento manifiesto de los países de la región por ampliar su proyección geopolítica y no quedarse con EUA como único aliado y/o socio.

Además, un aspecto que llama la atención es la iniciativa china para fortalecer lazos en el: *ámbito de la seguridad no tradicional como la lucha contra el terrorismo, a fin de elevar juntos la capacidad de respuesta a la amenaza de la seguridad no tradicional*<sup>183</sup>. Este tema, en dicho documento no es profundizado, así como tampoco se ha visto actividad relacionada con capacitación de uniformados suramericanos en el gigante asiático para combatir estas amenazas, pero se lo debe destacar como una nueva incursión de la diplomacia militar, en el sentido de ser una materia que históricamente ha sido impuesta en su concepción para la región, desde EUA.

A ocho años del documento chino de América Latina, el país actualizó su visión de la región, lo que en materia de defensa recalca en el mantenimiento de intercambios, diálogo y cooperación entre las partes, pero agregando la idea de propiciar reuniones de trabajo, pero, sobre todo, el fortalecer el comercio de armamentos y la cooperación en la tecnología militar, aspectos incorporados, y que son tanto novedosos, como estratégicos en el develar la proyección internacional china en defensa. Aunque junto a esto, otra de las áreas que cabe mencionar por su carácter decisivo, es la seguridad, donde se agrega:

---

<sup>182</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2008). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Beijing. Pp. 9.

<sup>183</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2008). *Ibid.* Pp. 10.

*Acelerar el proceso de la firma de los acuerdos de asistencia judicial en materia penal, ampliando la cooperación en la lucha contra la delincuencia, la persecución a los fugitivos y la recuperación de los bienes robados. Desplegar el intercambio y cooperación en los asuntos policiales y fiscales, reforzando y ensanchando la cooperación de ambas partes en los terrenos de la extradición y repatriación de los sospechosos (...) Coordinar las posiciones en los foros de justicia multilaterales e internacionales y combatir juntos los crímenes transnacionales, tales como los relativos a la corrupción, la ciberdelincuencia, delitos económicos y de droga, así como las amenazas no tradicionales a la seguridad como el terrorismo*<sup>184</sup>.

Dicho extracto es clave, porque demuestra la influencia que aspira a tener China, en cuestiones jurídicas de la seguridad interior de otros países, frente a las amenazas de índole transnacional que imperan; lo cual cobra mayor preponderancia si se considera que la visión del derecho que la RPCh posee, dista de las interpretaciones occidentales; y que ya comenzó la llegada a China de funcionarios latinoamericanos a formarse.

También destacan varias concreciones entre China y naciones de América del Sur. En 2007 la firma del Memorando de Entendimiento en Materia de Defensa, entre Argentina y China, que apunta a desarrollar intercambios y cooperación en materia de equipamiento y logística militar, el establecimiento de una Comisión Conjunta de Defensa, y lo más polémico: la instalación de una base astronómica dependiente del ejército chino, en Neuquén. La realización de la Primera Reunión de la Comisión Conjunta de Ministros de Defensa de China y Brasil en 2010, lo cual tiene su explicación en el quinteto BRICS, donde Brasil, tanto para China adquiere relevancia como hegemonía regional. El acuerdo de asistencia militar de 2014, entre China y Ecuador. Junto a ello, el acuerdo de cooperación militar con Bolivia de 2016. Vínculos de estos países, que aspiran a modernizar las FF.AA. desde su relación con China.

“En la última década, se registran las ventas chinas de aviones de combate K-8 y radares JYL-1 a Venezuela, Ecuador y Bolivia; aviones de transporte MA-60 a Bolivia y Ecuador; transportes blindados de personal WMZ-551 a Argentina; y fusiles de asalto AK-47 a Bolivia. Asimismo, Bolivia recibió como donación por parte de la República Popular lanchas de asalto, municiones de artillería e infantería, camiones, camionetas, grúas, motocicletas, visores nocturnos, y cascos Kevlar” (Malena, 2011: 5).

---

<sup>184</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2016). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Beijing. Pp. 12.

A estas iniciativas se debe agregar la profundización del intercambio profesional en razón del cual en la Universidad para la Defensa Nacional de China, se imparten cursos en español, enfocados a militares de América del Sur. Cabe destacar de dichos cursos, que mayoritariamente los han tomado militares de Chile, Perú y del Uruguay (Malena, 2011: 4). Lo realmente importante de este hecho, es que la relación China-América del Sur no está enfocada desde lo político ideológico (se comprendería así que los países del ALBA fuesen los únicos en estrechar lazos), Chile y Perú, referentes neoliberales en la región, también aceptan el mutuo conocimiento, denotando que en la relación de seguridad y defensa, prima un enfoque geoestratégico, por sobre el político coyuntural. Sobre ello, es de consideración que, según datos del SIPRI (2014: 10) China se logró ubicar en cuarto lugar mundial entre los mayores exportadores de grandes armas, con un 6%, en el periodo 2009-2013, mientras que en el periodo 2005-2009 no figuraba entre los cinco primeros, lo que demuestran el explosivo crecimiento de este rubro para China, y que podrían complicar a la industria de armas brasileña en la región.

Estos aspectos evidencian que China en la última década se ha propuesto aproximarse a la región. Si bien en materia de acuerdos la relación está en una etapa prístina, sabe aprovechar su calidad de productor de armas y la capacidad de su ejército para cautivar la atención de los gobiernos suramericanos, en vista de una estrategia global regida por sus propios principios internacionales, pero considerando que China tiene criterios económicos en esta relación, no hegemónicas, porque al ser la relación China-EUA estrecha, guardaría una distancia calculada en su acercamiento a América Latina, al ser radio de influencia norteamericano.

#### **5.4.2 Rusia**

Rusia confluye con China en la OCS, en gran medida por la problemática situación que tiene el país con los sectores neofundamentalistas de Chechenia y el Daguestán. Pero también se preocupa de temas como la guerra en Siria donde apoya al presidente Al Assad, o la controversial medida de incorporar a Crimea bajo su soberanía, en el marco de la guerra civil ucraniana que estalló en 2014, y que tiene a Rusia como actor protagónico, frecuentemente acusada de intervencionismo a favor de los rebeldes opositores al gobierno pro-UE. Ahondar en este tema escapa por lejos el motivo de mencionar a Rusia en esta investigación, pero se debe dejar en claro que es esta zona de Europa Oriental la que predomina para la seguridad rusa. Sin embargo, el liderazgo de Putin en los últimos años ha progresivamente cobrado mayor preponderancia global, lo

que consecuente con una política exterior débil de Obama, permitió que Rusia visibilice su interés por acercarse a América del Sur, de modo más político que China, en relación al cuestionamiento hegemónico, aunque el tono del acercamiento está en vilo a la espera de entenderse cuál será la constante en la relación Putin-Trump.

Pero no por esto, hay que sobrevalorar la importancia de América Latina para la política de defensa rusa. De los 116 ejes de la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa, de 2015, ésta región sólo fue referenciada de la siguiente forma: *The Russian Federation is developing political, trade and economic, and military-technical cooperation, collaboration in the field of security, and also humanitarian and educational contacts with states of Latin America and Africa and with regional associations of these states*<sup>185</sup>. Demostrando lo limitado del interés de Putin en la región.

Pero más allá de esto, fue Venezuela la que dio el primer paso para que Rusia entre en América del Sur en materia de seguridad y defensa. Las sanciones y conflictiva relación de Chávez con EUA, hizo de Rusia su solución para solventar un proyecto político con capacidad de defensiva. Se estima que: “alrededor de 4.400 millones de dólares en contratos de armamento entre los dos países es el monto al que asciende este renglón para 2009, aunado a créditos de hasta 2.200 millones de dólares para compra de más armas. En 2011 se coordinó entre Rusia y Venezuela un crédito de 4.000 millones de dólares hasta el año 2013, para la compra de más armamento” (Boesner & Haluani, 2013: 77). Tamañas adquisidores, también responden a la siempre tensa relación de Venezuela con Colombia (donde EUA no deja de estar presente).

En dicho contexto, la histórica visita del secretario general del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa, Nikolai Patrushev en 2013, vino a sellar los lazos de confianza que implicaron exhibiciones militares conjuntas, con la profundización del tratado de cooperación en materia de seguridad, gestión de riesgos y administración de desastres que mantienen ambos países, incluyendo el servicio policial y la lucha contra el tráfico de drogas y de personas. El fundamento para la solidificación de estos acuerdos bilaterales de cooperación entre Venezuela y Rusia, se explica desde el embargo de armas que Washington le impuso a Venezuela, a partir de lo cual Chávez inicia la modernización de su arsenal, fundado en armamento, vehículos y naves rusas. Mientras que para Rusia, Venezuela significó la puerta de entrada para América Latina, “la

---

<sup>185</sup> Russian Federation President. (2015). *Russian National Security Strategy*. Moscú. Pp. 25.

asimetría entre la visión fríamente pragmática de Rusia y aquella efusivamente ideologizada y publicitaria de Venezuela no ha perturbado las aspiraciones de ninguno de los dos en cuanto a expectativas del otro” (Boesner & Haluani, 2013: 86), apuntando ambos a redistribuir poder geopolítico mundial en detrimento de la influencia de EUA, pero claramente, la relación se ha atenuado con Maduro en el poder, pues se pasó de un primer momento de férreo apoyo a su gobierno, a un conveniente silencio de Putin.

A la iniciativa de Venezuela, pueden sumarse los intentos de estrechar lazos que el ALBA ha comenzado con Rusia. Es un impulso modesto y reciente, destacable por su simbolismo y trasfondo político a futuro en miras a la multipolaridad, y alejarse de la esfera de influencia de EUA. Venezuela se configura como el aliado estratégico de Rusia en América del Sur, aunque tanto o más importante, ha sido Brasil. Al tamaño de su mercado y enorme gasto militar, hay que sumar la consolidación del BRICS, donde ambos países confluyen, y que geopolíticamente, lo alza a un estatus de proyección mundial, haciendo las veces de hegemonía regional suramericana para el exterior. Y en este sentido, viene la incipiente presencia rusa en la compra de armamento boliviano.

Ampliando al resto de la América del Sur, se visualiza esencial el gran interés económico detrás de la industria militar rusa como un nuevo polo de convergencia (considerándose que es el segundo mayor exportador del mundo tras EUA). Anatoli Antonov, viceministro de defensa de Rusia, declaró que Chile es el único país latinoamericano que no posee helicópteros rusos, como rescata Bartolomé (2014); y la explicación para el éxito de la penetración rusa, se debe a tres factores claves: 1) la conveniente relación precio-calidad; 2) la simplicidad para su uso; y 3) “la certeza que servicios posteriores a la operación de compra en sí misma, como la adquisición de repuestos, las recorridas técnicas y eventuales modernizaciones, no estarán subordinados a criterios políticos por parte del fabricante” (Bartolomé, 2014: 2). Último factor que resulta de gran trascendencia para una región que históricamente ha visto en la hegemonía norteamericana trabas a sus procesos de autonomización.

De ese modo, Rusia como proveedor de armamentos, se consolida en América del Sur, en medida que es un socio compatible con las iniciativas que impulsan a un desarrollo autónomo que desligue a la región de dependencias o vulnerabilidades en la defensa, frente a amenazas extrarregionales o intervencionismos foráneos. Pero ello no necesariamente se da por las sincronías contra-hegemónicas: “para Rosoboroneksport, la más grande y única empresa estatal rusa exportadora mundial de armamentos, existe

aparentemente un solo criterio para su gestión, el cual es económico-comercial, más no político-ideológico” (Boesner & Haluani, 2013: 85), pues ante todo, para el Estado ruso, están los intereses nacionales, que si bien en la actualidad coinciden con la postura de ciertos gobiernos de la región, esta relación no se proyecta incondicional por temas político-ideológicos, sino que geopolíticos, por lo que en un futuro, puede cambiar la estructura de relaciones, según los ritmos globales.

## **5.5 Análisis General**

Al inicio del capítulo se planteó la interrogante sobre la permanencia de una hegemonía hemisférica estratégica de EUA respecto de América del Sur, aunque con mayor permisividad política. El recorrido histórico evidenció que ha habido diferentes maneras en las que la influencia de EUA ha penetrado en la región, pero determinados rasgos comunes, como la utilización de la seguridad para fines geopolíticos y economicistas, o la propagación de la idea de amenazas no-convencionales, difusas y transnacionales. Si bien es cierto, al periodo de Guerra Fría, el entramado se fundaba en la contención de una instauración soviética en el continente, desde el TIAR como mecanismo de defensa colectiva, también fue desde una acción en el marco de la doctrina de seguridad nacional donde el enemigo era interno, pragmatizado en la Operación Cóndor. Así mismo en los noventa se reconfiguró hacia una acción que apuntara al narcotráfico, otra categoría que no se regía por parámetros estatales, sino que era una amenaza móvil. Pero la forma de aproximarse a aquello dejaba en deuda otras amenazas propias de los países de las periferias, como la proliferación de armas, que en países como Colombia o Perú es de relevancia, y que no tuvo un tratamiento tan hondo como podría haber sido.

Un eje de dicho planteamiento desde el 11-S, es que EUA, desde la ampliación en la noción de seguridad, enfocándolo hacia la multidimensionalidad, impulsando una visión del concepto, que respondiere a sus intereses y la visión de la Guerra contra el Terrorismo. Sobre ello, para Winer la representación de las amenazas sería primordial, siendo sus puntos articuladores: 1) la noción de transnacionalidad, no-estatalidad y de asimetría en agentes amenazadores; 2) el narcoterrorismo como principal identificación de dichos agentes; 3) existencia de zonas ingobernables y/o espacios vacíos sin control estatal, donde los agentes que crean amenaza, se desenvuelven; 4) la necesidad de soluciones colectivas, y no de cada país por separado; y 5) la falta de límites entre la defensa nacional y la seguridad interior, con la consecuente difusión del rol de las fuerzas armadas (2013: 11). Dicha propagación de su doctrina, como se evidenció a lo largo del

capítulo, sostenida, por una parte desde el multilateralismo, y por otra, desde el unilateralismo, siendo ambas paralelas.

Para el caso de América del Sur, tiene particular importancia la forma en que EUA penetra bajo el argumento de aquellas zonas ingobernables. Se indicó al inicio, que una era la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), la otra, la macrozona andino-amazónica. Sobre la primera, Tello (2007) postula que el argumento de EUA, de que allí funcionan células terroristas islámicas, ocultaría el real interés de mantener presencia en una zona de alto valor. El autor no niega la existencia de otras actividades ilícitas (contrabando, falsificaciones, lavado de dinero, incluso narcotráfico y tráfico de armas y personas) pero enfatiza que poner terroristas de argumento devela que la lectura de los procesos de la zona no tiene un asidero fáctico. Lo que explicita rescatando la declaración del vicecomandante del Comando Sur en 2004, Rod Bishop, que indicaba que América Latina no es una región con participación terrorista, aunque si es que la llegase a haber, sería de complejo control (Tello, et. Al, 2007: 146). La presencia de una base militar estadounidense en Paraguay termina por reafirmar la postura del hegemón y su interés en vincular la seguridad y defensa, con sus intereses económicos, mostrando la cara más militarizada y unilateralista de su posicionamiento hegemónico.

Mientras tanto, otras amenazas más tangibles y que aquejan más a la población civil en América del Sur (y peor aún, en Centroamérica) no reciben el mismo trato. En particular, la violencia urbana, que torna inseguras a las grandes urbes regionales en un tipo de violencia de baja intensidad, pero constante, que impacta de lleno en el bienestar de la sociedad. Son amenazas que Ayoob planteaba para el Tercer Mundo, y que los países hegemónicos como EUA, no comprenden en su completa dimensión, por lo que sus tratamientos siguen siendo interpretados según las necesidades del país del centro. Por eso se pone más énfasis en temas como el terrorismo, que la proliferación de armas ligeras (aún cuando se entiende que están ligados, y ambas son una realidad).

Por otra parte, la macrozona andino-amazónica, más extensa y con menor grado de gobernabilidad, refleja la importancia que tiene para EUA, en medida que suma siete bases militares en Colombia y una en Perú, además de la presencia de la DEA (salvo en Bolivia, expulsada por Evo Morales), los programas de lucha contra el narcotráfico, y la costosa asistencia económico-militar que envía, como evidenciaban las cifras expuestas en los apartados anteriores, y que tienen a la relación colombo-estadounidense como un paradigma. En contraposición a esta postura hegemónica como solución para amenazas

como el narcotráfico, Bolivia, además del descenso hasta cero, de la asistencia en temas de seguridad desde EUA, buscó una solución sociopolítica como prioritaria, con mayor éxito que la visión de EUA, los operativos realizados por la DEA en Bolivia, según el Ministerio de Gobierno, fueron 32.700 entre 1999 y 2005, mientras que de 2006 a 2012 ese número se incrementó a 82.987. Cuando la DEA manejaba la lucha contra las drogas se secuestraron 55 toneladas métricas de cocaína, pero desde 2006 hasta 2012 la policía antidrogas de Bolivia secuestró 187 toneladas métricas de la droga.

Sin embargo, entrando de lleno en cuestiones de hegemonía estratégica de EUA en cuestiones de seguridad y defensa, los intentos multilaterales desde la OEA, organismo articulador del continente, reflejan que EUA ya no ostenta la influencia de épocas pasadas. Que José Miguel Insulza haya sido electo Secretario General, siendo el candidato que no apoyaban los norteamericanos, es un ejemplo de esto. Y el ascenso de Almagro tampoco parece vislumbrar como el resurgimiento de la influencia de EUA, pues él fue electo como una figura consenso, perfil que cambió radicalmente una vez en el cargo, donde ha posicionado una agenda propia, abiertamente opositora a Maduro, y que más a un interés de países de la región (en particular los de la Alianza del Pacífico), que a un diálogo con la Casa Blanca. De hecho, Trump no ha utilizado a la OEA como canal de comunicación con América Latina.

Y cuanto a su funcionamiento, el SSH demuestra una modificación a lo largo de los años, si bien es cierto el concepto de seguridad multidimensional ya ha sido apropiado por casi todos los países, la CMDA en sus actas de 2010 y 2012, expone la urgencia de las naciones por estudiar y ver el rol que le cabe al SSH, cuestionando también su base doctrinaria para la seguridad y mutando hacia versiones más críticas sobre su misión. Lo mismo pasando con el CICTE y el CICAD, éste último, que en su Plan Estratégico ni siquiera postula a la represión como mecanismo para derrotar a problema de las drogas. Lo mismo que sucede con la MISPA, donde la seguridad pública también se expone en forma no militarista; siendo paradigmática la manera en que la AmeriPol, iniciativa de una escuela de formación de policías para las Américas, fue cuestionada en forma enfática por gobiernos como el nicaragüense, venezolano y boliviano por ver una amenaza de adoctrinamiento. Que en la última reunión esta idea haya sido borrada, para dar paso sólo a una Red de centros de formación de los países miembros, denotó que las presiones contrarias, están teniendo no sólo cabida en la OEA y el SSH, sino que están marcando una pauta que se aleja de su hegemonía.



Fundamentalmente, lo que más complejiza la situación para la consolidación funcional de dicho SSH, es la dificultad en la identificación de un elemento aglutinador para los intereses de todos los países, puesto que no se aprecia una alteridad opuesta común que impulse la conceptualización compartida, así como tampoco situaciones críticas latentes. Rojas Aravena indica que “la cooperación es un acto de voluntad política y una decisión estratégica que deben tomar los actores para efectivizarla” (2014: 4), en tal caso, cooperar hemisféricamente no es una prioridad para los países de América del Sur, por la ausencia de voluntad política, porque no se lo ve como decisión estratégica eficaz frente a las amenazas heterogéneas de la región, y desconfianza de los objetivos de EUA en la intención de una conceptualización colectiva y difuminar la separación de defensa y seguridad interior, optándose por poner los esfuerzos en la comunidad regional de seguridad desde UNASUR; y, últimamente, en la concertación frente a crisis regionales desde espacios informales, como el Grupo de Lima, que trata el tema de Venezuela desde una visión política compartida.

Reenfocando el análisis desde la perspectiva del continuum autonomía-dependencia, de parte del hegemón la imposición de su pensamiento estratégico en cuanto a seguridad, no ha sido puesta enfáticamente en práctica. Se ha posibilitado el cuestionamiento a sus bases, y la dependencia no se puede apreciar como crucial en el desarrollo del combate a estas amenazas para América del Sur. Desde el ámbito multilateral se arraigó la visión de seguridad ampliada y multidimensional, que difumina los límites entre, por una parte, política y seguridad interna, y por otra, lo diplomacia y defensa. Incluso sostiene un entramado institucional basado en consejos y cumbres, pero a pesar de ello, dentro del periodo estudiado las fisuras se han comenzado a visibilizar, cuestionándose la efectividad de dicho sistema desde instancias políticas en que los Estados miembros participan, como se ha reflejado en particular, en el CMDA. Esto enfatiza en cómo el TIAR y JID pierden peso, sin capacidad de modernizarse para dar respuesta necesidades contemporáneas. Pero también se evidencia en el progresivo descenso que han sufrido en la agenda del SSH, las amenazas como el terrorismo, y ascendiendo en la jerarquía, temas como la colaboración frente a desastres naturales y el rol que las fuerzas armadas les corresponde en esas situaciones.

Pero también desde el unilateralismo pone en cuestión la capacidad hegemónica. Más allá del documento del Comando Sur de 2007 y la reactivación de la IV Flota, en concreto no sucedió ningún hecho que marcara una actividad más intervencionista de

parte de EUA. Como se expresa también en la baja importancia que los documentos oficiales dan a América Latina luego. Las cifras de USAID de asistencia militar son una forma práctica de ver el decline de prioridad en los países de la región, todos los cuales vieron significativos descensos en la ayuda recibida al nivel que algunos la suprimieron, lo cual puede favorecer los procesos de autonomía decisoria y estratégica en seguridad.

Los vínculos de América del Sur a China y Rusia son herramientas geopolíticas que pueden implicar mayor autonomía de intención hegemónica de EUA. Esto es funcional al interés de países suramericanos que abren a nuevos proveedores de armas, pero también de capacitación, como lo evidencia la relación ruso-venezolana, o cómo China proyecta asistencia contraterrorista en América del Sur. La existencia de estos nexos con potencias extrarregionales es evidencia de fractura en la hegemonía de EUA.

En concreto, la dependencia de América del Sur hacia EUA progresivamente se está difuminando. Haciendo comparación histórica con épocas pasadas, se devela que más allá del aparataje institucional existente, las relaciones hemisféricas no se priorizan como otrora. La proyección autonómica de la región, vista en mediano plazo, habla de una etapa inicial de desmarque político de cómo se piensa y obra en seguridad y defensa, configurándose de modo más independiente respecto de los intereses de EUA. También en cuanto a participación y pensamiento estratégico, el SSH se ha empapado de las posturas más críticas y que apuntan a clarificar conceptualmente lo que se aspira a hacer. Todo esto demuestra que para un proceso de autonomización, la presencia de EUA tiene un peso menor, pudiéndose cuestionar la dependencia regional al hegemón. No obstante, el congelamiento actual de los procesos integracionistas como UNASUR, han hecho que los espacios informales como el Grupo de Lima, recobren fuerza, en una convergencia por intereses comunes, y que deja en vilo el devenir de la integración y de la propia configuración de una comunidad de seguridad, pues la región se fragmenta.

## CONCLUSIONES: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Dar por finalizado este proceso investigativo, requiere de ciertas aclaraciones preliminares, debido a que, durante el lapso de escritura, las condiciones políticas en América del Sur se acentuaron a un nivel que hace un año no se hubiese esperado. Particularmente, esto hace referencia al congelamiento de la participación en UNASUR, por parte de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, acción diplomática llevada a cabo este 2018 (cuando se cumplen diez años de la organización) bajo la presidencia pro-témpore de Bolivia. Lo cual se suma a la vacancia en el puesto de Secretario General, desde enero de 2017, cuando E. Samper terminó su periodo, lo que es un claro reflejo de una incapacidad de los países para lograr los consensos básicos que permitan el funcionamiento del organismo suramericano.

Aunque estos acontecimientos han propiciado una dura crisis para UNASUR, las conclusiones que a continuación se presentan, no difieren tanto respecto de las que se podría haber llegado sin tales hitos. No porque el congelamiento de UNASUR se haya visto como inevitable, o porque los investigadores de la región hayan predicho que esto iba a pasar más temprano que tarde, sino, porque este escrito tiene su valor en el proceso de investigación, en las herramientas utilizadas, el análisis sobre los hechos en su contexto, y por la coherencia argumentativa. Además, no podrían minimizarse las conclusiones, principalmente, porque la labor del investigador no es predecir el futuro, sino que estudiar concienzudamente la realidad. Por otra parte, ya durante el periodo que abarcaba esta investigación (2008-2015), se avizoraron ciertos hitos que proyectaban una ralentización de la integración regional. Aunque hay que ser enfáticos en que son de índole político, y no problemas provenientes de la seguridad y defensa, que es la temática de este escrito. Aún así, las presentes conclusiones de esta investigación no tienen por finalidad indicar que era evidente un congelamiento de UNASUR, en vista de los hechos que ocurrían ya en las postrimerías del periodo estudiado, pues ni los propios países lo tenían como una opción factible hace unos meses atrás.

De este modo, si se recuerda la hipótesis postulada, que era: “UNASUR no ha sido capaz de concretar una comunidad de seguridad regional autónoma, por tres factores: 1) un proceso de integración regional de baja profundidad por su carácter intergubernamental; 2) una disputa de modelos de seguridad y defensa entre los países, producto de divergencias de intereses y visiones geopolíticas; y 3) el sostenimiento,

aunque con mayor permisividad política, de hegemonía hemisférica de EUA”, puede darse un buen balance y proyecciones.

Respecto de la primera variable, atingente a la integración regional, esta se presenta con alta trascendencia a la luz de los hechos. Aquella fortaleza que caracterizó los primeros años de UNASUR, como un mecanismo capaz de solucionar endógenamente las crisis que surgieran en la región, fue, paradójicamente, la mayor debilidad posterior. El fuerte nivel de presidencialismo hizo que fuese la voluntad de los líderes lo único que marcara el ritmo.

Mientras se mantuvieron en el poder quienes en 2008 crearon UNASUR el organismo demostró una robusta dinámica, comprometida con la solución de crisis, sean internas, como en el caso de Bolivia en 2009 (donde Evo se vio enfrentado a una vorágine de violencia en las regiones de la media luna boliviana), o sean bilaterales como las tensiones entre Colombia y Venezuela en 2010. Pero ya cerca de 2012, vientos de cambio hicieron que la perspectiva del consenso presidencial tuviese un cariz diferente. Algunos de los herederos políticos de los fundadores de UNASUR no lograron dar el mismo énfasis a la participación suramericana. El caso de Dilma, respecto de Lula es decidor, pues la primera siguió la línea de continuidad del PT, pero nunca logró encumbrarse como la líder regional que Lula fue. Esto se reflejó tristemente para la estabilidad de Brasil, en la remoción del cargo que sufrió la presidenta, frente a lo cual, UNASUR y la región, quedaron sin capacidad de reacción.

Tal ralentización, se marcó mayormente cuando comenzaron a asumir en los países, principalmente los del Pacífico, gobiernos de tendencia neoliberal y/o centroderecha, y que luego concertarían sus posturas en la Alianza del Pacífico, que, si bien es cierto, posee un cariz economicista antes que político como UNASUR, sí hizo en la práctica que los esfuerzos de dichos países apuntaran más hacia esta nueva plataforma, en desmedro de UNASUR.

La razón detrás de aquello fue que en UNASUR comenzó una disputa entre el perfil del propio organismo, entre visiones las progresistas y las neoliberales, sin poder concretarse mínimos comunes denominadores para construir acuerdos de mediano plazo. Por esta razón, los gobiernos de centroderecha, ajenos a la creación de UNASUR, optaron, en cierta forma, por reunirse en otro espacio, con una identidad y valores compartidos, en vez de estar dando una constante discusión con sus contrapartes ideológicamente

disímiles. El trasfondo mismo de esto es el hecho que la integración regional sigue sin concebirse como una necesidad de los Estados suramericanos y transversal a las corrientes políticas; permanece la visión de que la integración regional, más allá de lo económico, es un anhelo de gobiernos de izquierda.

Esta interpretación calza con que UNASUR, al ser de carácter presidencialista, sin una orgánica resolutive más allá del Consejo de Presidentes y Jefes de Estado, es dependiente del ritmo que los propios gobiernos deseen entregarle. Esto se vislumbra como la principal traba para la construcción de una comunidad de seguridad regional autónoma, pues desde su base institucional, UNASUR deja que su ritmo sea condicionado a los vaivenes políticos. Dado aquello, aunque órganos del organismo, como el CDS tuvieran un nivel de consenso interno alto, y con cumplimiento de metas y acciones, seguirían dependiendo de lo que pase en cada ciclo electoral, supeditando sus proyecciones de futuro a aquello.

Por otra parte, desde el segundo factor postulado, atingente a modelos de seguridad en los países de la región, en relación con la institucionalidad de UNASUR para seguridad internacional y defensa, se producen diferentes fenómenos respecto de una comunidad de seguridad regional autónoma. Por una parte, durante el periodo estudiado se evidenció una construcción de órganos para los diversos temas relativos, como el CDS y el CDS-CEED, CSPMD y CSSC, que denotan un activo y continuo trabajo para dar contenido a toda la red institucional; y por otra, mientras hay países comprometidos con una doctrina de seguridad internacional y defensa, y lo plasman tanto en acciones, como en sus documentos doctrinarios, figuran otras naciones en las cuales el desarrollo de la seguridad internacional desde una perspectiva suramericana está en una etapa germinal y sin darle mayor énfasis.

De tal forma, el avance en temas como los planes de acción son una muestra de gran valor para evidenciar que el CDS, el más antiguo de los tres, se mantuvo activo durante un periodo largo, con significativos avances, pero lo llamativo, y que en parte era manifestación de temores al vaivén político, es que los planes de acción eran anuales. Un periodo tan breve, frente a un tema tan relevante y que requiere una planificación de mediano y largo plazo, es una expresión de cierta ansiedad institucional por mostrar gran cantidad de acciones, para de tal forma, visibilizar al Consejo, y que se prestara atención a su trabajo.

Las mayores críticas que podrán tener estos órganos, es que sus planes de acción, aunque son de una calidad muy alta, carecen de políticas de seguimiento en el cumplimiento de las acciones previstas, por lo que la cabal puesta en práctica es una incógnita. No obstante, grandes avances en medidas de confianza mutua vieron la luz, como el RSGD, que aún con sus limitaciones, se presenta como un aporte para la transparencia en un tema en el cual es compleja la entrega de información. Siendo otro importante aporte, la labor del CEED, pues es un órgano que tiene la amplia tarea de unificar conceptualmente la manera en que se piensa la seguridad y defensa en América del Sur.

Pero ni los avances ni posibles problemas de estos tres consejos son el mayor de los temas que complicaban la construcción de una comunidad de seguridad regional autónoma. De hecho, el entramado institucional se vislumbraba omnicompreensivo, y en un grado de avance al nivel que se llegó a planificar la construcción de aeronaves. Lo que sucede es que, a pesar de que la lógica haría pensar que para crear una institucional, primero debe tenerse una base unificada de pensamiento entre los países en la materia, en América del Sur lo que terminó por pasar, es que se creó una institucionalidad que bogaba por crear incluso un interés regional (al nivel que el director del CEED propuso crear la FMS), pero entre los países seguían grandes brechas en sus intereses geopolíticos y visiones de seguridad internacional.

Países como Argentina y Ecuador, integraron a sus libros blancos de defensa gran parte de la dimensión cooperativa y regional, siguiendo la línea de lo que UNASUR impulsó, mientras que otros como Colombia o Chile, aunque no inactivos, se mostraron suspicaces con incorporar las temáticas que una comunidad de seguridad regional requería. Así mismo, el propio Brasil, a la vez que intentaba posicionarse (en su mejor momento) como primus inter pares en América del Sur, en su doctrina de defensa era precavido con incorporar lo regional más allá de lo que podría comprometerlo.

Pero donde mayormente se aprecian las diferencias entre los países, a la hora de ver la seguridad y defensa, es en el rol de las FF.AA.; mientras el CDS enfatiza en la separación del ejército de labores de seguridad interna, realmente son sólo cuatro los países que asumen esta postura (Argentina, Chile, Surinam y Uruguay), todos, con esta visión de antes de crearse UNASUR. Mientras que el resto de los países sí enfrentan a las amenazas no-convencionales con los elementos de FF.AA. Este tema es fundamental, pero responde a la propia realidad de los países, pues mientras Colombia hasta hace dos

años vivía una guerra interna, Chile tiene un nivel de amenazas mucho menor, por lo que las FF.AA., no requieren involucrarse.

Esta heterogeneidad, propia de un continente tan extenso, con diversidad de zonas geográficas, como pampa, selva amazónica, desiertos, zonas grises en las cuales entregar una gobernabilidad resulta de una complejidad enorme, impide que en la práctica se pueda consensuar en una modalidad única de aproximación hacia las amenazas no-convencionales. No se trata de diferencias en cuanto a carreras armamentistas como otrora, o una posibilidad de conflicto interestatal (factor lejano a la realidad de la región, pero que nunca puede tenerse descartado en su totalidad), sino que las diferencias principales son sobre cómo abordar estas amenazas difusas y cómo proyectar la seguridad en su territorio. Ningún país asume que la seguridad se puede lograr sin la cooperación con sus pares, pero las divergencias en cuanto a cómo cooperar y en qué materias es lo complejo, allí es donde se desatan implícitas disputas entre los países y en cómo se valoraría una comunidad de seguridad regional autónoma.

Ahora bien, en cuanto al tercer eje, es probablemente que menor grado manifiesta como condicionante sobre si se logra construir una comunidad de seguridad regional autónoma. Lo que históricamente ha sido una fuerte influencia de EUA en América del Sur, expresada en procesos como la DSN o la permanencia de EUA en materia de narcóticos y terrorismo durante la década de los noventa, desde la administración Obama en adelante, ha declinado en aquella influencia hemisférica. América del Sur ha visto una permisividad en cuanto a política regional, pues EUA cambió sus prioridades de política de seguridad en el mundo. Esto, sumado a los organismos de integración, hizo que entre la región y EUA fuese produciéndose una separación. Naturalmente no implica que los históricos aliados de la potencia global en la región dejen de serlo, sino que la capacidad propia de la región para impulsar iniciativas integracionistas no fue sustituida por alguna propuesta norteamericana.

Esto no se debe a la presencia de potencias extrarregionales como China o Rusia, que efectivamente posicionaron su interés en la región, pero desde un formato más bidireccional, pues los propios países de América del Sur apuntan a diversificar sus relaciones en materia de seguridad y defensa. Además, el nivel de presencia china o rusa sigue siendo liminar en todo sentido, en comparación con EUA, además, ambas potencias se relacionan con la región más por sus intereses propios, que por un interés una disputa hegemónica, pues comprenden que sus prioridades de política exterior en seguridad están

en su entorno vecinal, y que las repercusiones de disputar aquello en América del Sur, podría traer repercusiones negativas.

Fundado en todo lo ya mencionado, a modo de cierre puede indicarse que la opción de construir una comunidad de seguridad regional autónoma, durante toda la primera mitad del periodo estudiado, fue un objetivo implícito por parte de la institucionalidad de UNASUR en materia de seguridad internacional y defensa. Esto incluso llegó a manifestarse de modo abierto por parte de un documento del CEED, además de verse realmente plausible, debido a que el propio organismo regional estaba en un clímax de actividad y con una legitimidad fuerte, ejemplificada en la solución de crisis en América del Sur, desde la gestión endógena.

Directamente dentro de las actividades de los tres consejos vinculados a la materia, el de mayor desarrollo fue el CDS, con avances concretos, aunque de la multiplicidad de acciones, sea complejo poder dar un seguimiento a todas las iniciativas. Tanto el CSPMD, como el CSSC, dada su creación más reciente, posee un sólido desarrollo teórico, pero que no es posible verificar su impacto real. Más aún, en consideración de la disociación que se genera entre los avances de UNASUR, y la efectiva apropiación de sus postulados, por parte de los países para llevarlos a la práctica.

El decline posterior de los esfuerzos por construir una comunidad de seguridad regional autónoma, no se debió al trabajo de la institucionalidad vinculada a la seguridad, sino que, a los ritmos políticos regionales en los gobiernos, que condicionaron a UNASUR a un papel mucho menor, producto del propio fuerte presidencialismo que impulsó su creación. Claramente, las iniciativas en aras de la integración regional no tuvieron el vínculo necesario en la política interno de cada uno de los países, cada cual, con una visión geopolítica distinta en general, y también en lo particular de la seguridad internacional y defensa, lo que hizo que la opción de construir una comunidad de seguridad regional autónoma fuese diluyéndose.

Esa baja de intensidad en tales iniciativas, a diferencia de lo que históricamente perfila, no se debió a un fortalecimiento de la presencia norteamericana en la región, por lo que hubo un nivel de permisividad significativo, en relación con épocas anterior. Son diferencias internas en un nivel político, las que repercuten en que la institucionalidad de UNASUR sea incapaz de avanzar en la materia, pues sus postulados no han sido adoptados por los países. De esta manera, lo que actualmente es una crisis sin precedentes,



dado el congelamiento de la participación de más de la mitad de miembros, es una acentuación de proceso que ya se venían perfilando, como lo era la incapacidad de encontrar mínimos comunes en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACTIS, Esteban. (2014). “Brasil y sus Pares Sudamericanos de la Alianza del Pacífico. Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales”. *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 46. Pp. 71-87.
- ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ALVES, Samuel & PERES, Livia. (2016). “Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil”. *Revista Relaciones Internacionales*, Vol. 25, n° 50. Pp. 227-245.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2015). *Venezuela. Los rostros de la impunidad*. Londres: Publicaciones Amnistía Internacional.
- AMORIM, Celso. (2012). “A Política da Defesa de um País Pacífico”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Vol. 27, n° 54. Pp. 7-15.
- ANDERSON, Perry. (2010). “Algunas observaciones históricas sobre la hegemonía”. *Crítica y Emancipación*, n° 3. Pp. 219-242.
- APONTE, Rocío & CASTRO, Emma. (2014). “Comercio intrarregional y resultados de equidad en los países de la Comunidad Andina durante las dos últimas décadas”. ILPES Primeras Jornadas de Planificación, CEPAL.
- ARANDA, Gilberto & PAVEZ, Lucas. (2016). “El Legado del ABC: un *southfalia* suramericano para la convergencia en la diversidad”. En: Matus, M. & Aranda, G. *A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*. Santiago de Chile: CESIM.
- ARRIGHI, Giovanni. (1999). *El Largo Siglo XX*. Madrid: Akal.
- BARRIOS, Miguel Ángel. (2009). *Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- BARTOLOME, Mariano. (2009). “Las Fuerzas Armadas Sudamericanas y las Perspectivas de Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo y el Crimen Organizado”. *Revista Estudios Internacionales*, n° 164. Pp. 7-30.
- \_\_\_\_\_. (2014). “La creciente presencia de Rusia en el mercado de armamento latinoamericano”. *Anuario Relaciones Internacionales 2014*.
- BAYER, Javiera. (2013). “El Consejo de Defensa Suramericano y las Nuevas Amenazas”. *Revista Enfoques*, Vol. XI, n° 19. Pp. 53-75.
- BERNAL, Raúl. (2010). “El Pensamiento Internacionalista en la Era Lula”. *Revista Estudios Internacionales*, n° 167. Pp. 143-172.
- BERRETTONI, Daniel & LUCAGELI, Jorge (2012). “MERCOSUR: las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)”. *Revista Integración & Comercio*, n° 34. Pp. 33-44.
- BIANGARDI, Carlos. (2011). Cuestión Malvinas. Atlántico Sur, Plataforma continental y Antártida. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- BRICEÑO, José. (2014). “Autonomía: Genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 9, n° 18. Pp. 9-41.
- BOESNER, Adriana & HALUANI, Makram. (2013). “Convergencias y Divergencias en la Asociación Estratégica Ruso-Venezolana y sus Implicancias Hemisféricas”. *Cuadernos del CENDES*, n° 82. Pp. 67-107.
- BUZAN, Barry. (1992). “Third World Regional Security in Structural and Historical Perspective”. In: Job, Bernard. *The Insecurity Dilemma*. Boulder: Lynne Rienner.
- CALLONI, Stella. (2012). *Evo en la Mira. CIA y DEA en Bolivia*. Buenos Aires: Editorial Punto de Encuentro.
- CAÑAS, Ramón. (2000). “El Pacífico, epicentro geopolítico de un nuevo mundo en estructuración”. En: Meirelles, Carlos. *Antología Geopolítica de Autores Militares Chilenos*. Santiago de Chile: CESIM.

- CARDOSO, Fernando. & FALETTO, Enzo. (1977). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- CAUBET, Matías & PAVEZ, Lucas. (2014). “La Crisis en Venezuela y su Repercusión Regional”. *Anuario en Relaciones Internacionales 2014*.
- COMBLIN, Joseph. (1978). *El Poder Militar en América Latina*. Madrid: Ediciones Sígueme.
- COMINI, Nicolás & FRENKEL, A. (2014). “Una UNASUR de Baja Intensidad”. *Nueva Sociedad*, n° 250. Pp. 58-77.
- COX, Robert. (1994). “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method”. In: *Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DEUTSCH, Karl. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- DIAMINT, Rut. (2013). “Regionalismo y Posicionamiento Suramericano: UNASUR y ALBA”. *Revista CIBOD d’Afers Internacionals*, n° 101. Pp. 55-79.
- \_\_\_\_\_. (2015). “¿Cooperación o Competencia? Políticas Exteriores y Políticas de Defensa”. *Relaciones Internacionales GERI*, n° 30. Pp. 51-71.
- DIAZ, Fernanda. (2015). *Por el camino del neosenderismo: Crimen organizado en el Perú. Neosenderismo en la Región del Valle del Río Apurimac y Ecne*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. (2000). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- FALOMIR, Nicolás. (2011). *Integración Sudamericana. La influencia de los proyectos políticos de Brasil y Venezuela*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- FIGARI, Guillermo. (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires: Memphis.

FLEMES, Daniel, NOLTE, Detlef & WEHNER, Leslie. (2011). “Una Comunidad de Seguridad Regional en Formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa”. *Revista Estudios Internacionales*, n° 170. Pp. 105-127.

FLEMES, Daniel. & WOCJCZEWSKI, Thorsten. (2011). “Contested Leadership in Comparative Perspective: power strategies in South Asia and South America”. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol 24, n° 1. Pp. 1-27.

FUCCILLE, Alexandre. (2016). “Brasil y el Consejo de Defensa Suramericano: un proceso pendiente”. En: Matus, M. & Aranda, G. *A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*. Santiago de Chile: CESIM.

GARCIA, Rafael (2009). “Del nuevo Orden de G. Bush al Eje del Mal de G.W. Bush (1991-2008)”. En: Pereira, Juan Carlos (coord). *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

GARCIA, Miguel & MARTINEZ-VALERA, Gabriel. (2015). “La Guerra Híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales”. *Documento de Trabajo IEEE*.

GILL, Lesley. (2005). *Escuela de las Américas. Entrenamiento militar, violencia política e impunidad en las Américas*. Santiago de Chile: LOM Editores.

GOMES, Miriam. (2015). “Balanco da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras?”. *Relacoes Internacionais*, n° 44. Pp. 25-35.

GRAMSCI, Antonio. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la Política y sobre el Estado Moderno*. Madrid: Ediciones Nueva Visión.

GRIFFITHS, John. (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano*. Santiago de Chile: RIL Editores.

GUNDER-FRANK, André. (1992). *El subdesarrollo del desarrollo: un ensayo autobiográfico*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

GUTIERREZ, Juliana. (2013). *Colombia: ¿De Estado fallido a potencia regional secundaria? La estrategia hemisférica de EE.UU.* Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

GUZMAN, Víctor. (2013). “La Seguridad Hemisférica y su Futuro Carácter Multidimensional”. *Estudios de Seguridad y Defensa*, n° 2. Pp. 39-66.

HARVEY, David. (2004). *El Nuevo Imperialismo: Acumulación por Desposesión*. Barcelona: Akal.

INSIGNARES, Silvana. (2013). “La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?”. *Revista de Derecho*, n° 40. Pp. 167-198.

JAGUARIBE, Hélio. (1979), “Autonomía Periférica e Hegemonia Cêntrica”. *Estudios Internacionales*, Vol. 46. Pp. 91-130.

\_\_\_\_\_. (1974). *Brasil: crisis y alternativas*. Buenos Aires: Amorrortu.

\_\_\_\_\_. (2003) “Los retos futuros del MERCOSUR”. Síntesis de la Conferencia dictada en el *Encuentro de Pensamiento Estratégico y Político Internacional* Centro de Estudios Estratégicos Suramericano. Disponible en: <http://www.licpereyramele.tripod.com.ar/Hélio.htm>

JOYCE, Elizabeth. (1999). “Packaging Drugs: Certification and the Acquisition of Leverage”. In: Bulmer-Thomas, Victor & Dunkerley, John (editors). *The United States and Latin America: the new agenda*. London: Institute of Latin America Studies University of London.

KALIL, Suzeley. (2016). “Aspectos da relação entre desenvolvimento, segurança e cooperação”. *Revista Relaciones Internacionales*, Vol. 25, n° 50. Pp. 99-118.

KAY, Cristóbal. (1998). “Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el Periodo Neoliberal”. *Nueva Sociedad*, n° 158. Pp. 100-119.

LORENZINI, María Elena. (2014). “Pensadores desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Helio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas”. En: Simonoff, Alejandro (comp). *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales*. La Plata: IRI-UNLP.

MAIHOLD, Günther. (2014). “BRICS, MIST, MIKTA: México entre los poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 100. Pp. 63-79.

MALAMUD, Andrés. (2011). "A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society, University of Miami*.

\_\_\_\_\_. (2010). "La Diplomacia Presidencial y los Pilares Institucionales del MERCOSUR: un examen empírico". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n° 15. Pp. 113-138.

MALENA, Jorge. (2012). "El segmento Paz y Seguridad del Libro Blanco de las relaciones de China con América Latina: Análisis de los enunciados y los hechos de la relación militar bilateral". *II Simposio Electrónico Internacional sobre Política China*.

\_\_\_\_\_. (2011). "[Un análisis de la estrategia naval de China y sus implicancias](#)". *I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China*.

MCSHERRY, Patrice. (2009). *Los Estados Depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

METHOL, Alberto. (1990). "América Latina y sus Poderes Intrínsecos". *Revista Estudios de Ciencias y Letras*, n° 19.

\_\_\_\_\_. (2009). *Los Estados Continentales y el Mercosur*. Buenos Aires: Ed. Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

MIJARES, Víctor. (2011). "Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa". *Politeia*, Vol. 34, n° 46. Pp. 1-46.

MONCAYO, Paco. (2012). *Poder y Seguridad. Fundamentos de Geopolítica*. Quito: Editorial El Conejo.

MORALES, Daniel; ROCHA, Alberto & VARGAS, Elizabeth. (2013). "Las Potencias Regionales como Protagonistas del Sistema Político Internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS". *Geopolítica(s)*, Vol. 4, n° 2. Pp. 237-261.

MORALES, Pablo. (2008). *ABC: un modelo de poder regional inconcluso*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

MORGENTHAU, Hans. (1985). *Política entre las Naciones*. Buenos Aires: GEL.

MUÑOZ, Heraldo. (1978). "Cambio y continuidad en el Debate sobre la Dependencia y el Imperialismo". *Revista Estudios Internacionales*, n° 44. Pp. 88-138.

NARVAJA, Elvira. (2012). UNASUR y sus discursos. Integración regional, amenaza externa y Malvinas. Buenos Aires: Editorial Biblos.

NAVARRO, Miguel. (2013). “Las Fuerzas Armadas y el Combate a las Amenazas No Convencionales ¿Qué tanto es posible?”. En: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. *Desafíos Nacionales en un Contexto Internacional Complejo*. Santiago de Chile: ANEPE.

NOLTE, Detlef. (2006). “Potencias Regionales en la Política Internacional: conceptos y enfoques de análisis”. *GIGA Working Papers*, n° 30.

NUEVA MAYORIA. (2013). *Balance Militar de América del Sur 2013*. Buenos Aires: Editorial Nueva Mayoría.

OYARZUN, Lorena & ROJAS, Federico. (2013). “La Alianza del Pacífico en América Latina: ¿Contrapeso regional?”. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 8, n° 16. Pp. 9-30.

PAVEZ, Lucas. (2013). *Geopolítica de las Relaciones de Seguridad y Defensa entre América del Sur y Estados Unidos de Norteamérica (1989-2013)*. Tesis de Licenciatura en Historia mención Ciencia Política, Instituto de Historia, PUCV.

PAVEZ, Lucas & CAUBET, Matías. (2015). “La Tensión Política en Venezuela en Perspectiva Regional y Global”. *Anuario en Relaciones Internacionales 2015*.

PUIG, Juan Carlos. (1986). “Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX”. *Integración Latinoamericana*, t.11, n° 109.

\_\_\_\_\_. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL.

RASCOVAN, Alejandro. (2012). “Teorías críticas de Relaciones Internacionales: Marx(ismo); imperialismos; teoría de la dependencia”. En: Llenderozas, Elsa (coord). *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates*. Buenos Aires: EUDEBA.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. (2014). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.

\_\_\_\_\_. (2010). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.



\_\_\_\_\_. (2007). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.

RIQUELME, Jorge. (2016). “América del Sur como Zona de Paz. Aportes de la región a la teoría de la integración”. En: Matus, M. & Aranda, G. *A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*. Santiago de Chile: CESIM.

RIVAROLA, Andrés. (2014). “Autonomía y Geopolítica”. En: Briceño, José & Simonoff, Alejandro. *Integración y Cooperación Regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

ROJAS, Francisco. (2014). “América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 16, n° 32. Pp. 203-236.

SAINT-PIERRE, Héctor. (2012). “La Defensa Brasileña y su Entorno Subregional: una prueba para su política externa”. *Ciencia Política*, n° 14. Pp. 7-35.

SAINT-PIERRE, Héctor & DONADELLI, Laura. (2014). “El empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos”. En: Maihold, Gunter & Jost, Stefan (eds). *El Narcotráfico y su combate*. México D.F.: Konrad Adenauer Stiftung.

SANAHUJA, José. (2008). “Del regionalismo abierto al regionalismo post liberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”. En: Martínez L., Peña I. & Vásquez, M. (Eds). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES.

SCHENONI, Luis & ACTIS, Esteban. (2014). “Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico”. *Revista SAAP*, Vol. 8, n° 1.

SERBIN, Andrés. (2008). “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”. *Anuario CEIPAZ*, n° 2. Pp. 135-151.

SEVARES, Julio. (2015). *China, un Socio Imperial para Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Editorial Edhasa.

SIMONOFF, Alejandro. (2009). “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”. *CONfines*, Vol. 5, n° 10. Pp.

- \_\_\_\_\_. (2014). “Las Expresiones Autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O’Donell”. *Cadernos Prolam/USP*, Vol. 13, n° 25. Pp. 13-27.
- SISCO, Claudia & CHACÓN, Olaguer. (2004). “Barry Buzan y la Teoría de los Complejos de Seguridad”. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n° 25. Pp. 125-146.
- TAYLOR, Peter. & FLINT, Colin. (2002). *Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Barcelona: Trama Editorial.
- TELLO, Ángel; SZEINFELD, Jorge & STANGANELLI, Isabel. (2007). *La Política Imperial. Un pensamiento estratégico desde América del Sur*. La Plata: EDULP.
- VILLAGRAN, Hernán. (2005). *Hacia un Sistema de Seguridad Subregional en el MERCOSUR Ampliado*. Santiago de Chile: ANEPE.
- VIGEVANI, Tullo & RAMANZINI, Haroldo. (2014). “Autonomia, Integracao Regional e Política Externa Brasileira: MERCOSUL e UNASUL”. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, n° 57, n° 2. Pp. 517-552.
- WALLERSTEIN, Immanuel. (2006). *Análisis del Sistema-Mundo. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI.
- WINER, Sonia. (2013). “La Estrategia de Estados Unidos y su Proyección sobre América del Sur”. *EDENA, Serie Documentos de Trabajo*, n° 14.

## FUENTES

- ALIANZA BOLIVARIANA. (2006). *Qué es el ALBA-TCP*. Disponible en: <http://alba-tcp.org/content/alba-tcp>
- ALIANZA DEL PACÍFICO. (2011). *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/Pacific\\_Alliance/Presidential\\_Declarations/I\\_Summit\\_Lima\\_Declaration\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf)
- AMORIM, Celso. (2006). “Brasil no practicará la diplomacia de cañones”. En: *Revista América Economía*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-las-relaciones-exteriores-entrevistas/7898-entrevista->

[concedida-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-a-revista-america-economia-vesao-em-espanhol-santiago-chile-11-12-2006](#)

\_\_\_\_\_. (2012). “A Política da Defesa de um País Pacífico”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Vol. 27, n° 54. Pp. 7-15.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA & CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. (2015). *Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Primera Parte. Tomo I*. Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. (2016). *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2015*. Buenos Aires.

CHAVEZ, Hugo. (2011). “Discurso en la Comisión de Integración Conjunta Bolivia-Venezuela”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Biblos. Pp. 222.

\_\_\_\_\_. (2011). “Discurso por la firma de acuerdo de complementariedad y solidaridad entre Brasil y Venezuela”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Biblos. Pp. 212-213.

\_\_\_\_\_. (2006). “Discurso firma protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Biblos. Pp. 214.

\_\_\_\_\_. (2009). *Discurso de arribo a la Cumbre de Cochabamba*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jCcKPkJizV0>

\_\_\_\_\_. (2000). “Discurso de visita a la Universidad de Pernambuco”. En: Barrios, Miguel Ángel. (2014). *Hugo Chávez. Pensamiento Histórico y Geopolítico*. Buenos Aires: Editorial Biblos. Pp. 231.

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. (2010). *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*. Washington.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. (1969). *Acuerdo de Cartagena*. Disponible en <http://www19.iadb.org/Cartagena%20Decision20563.pdf>

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. (2010). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Guayaquil.

\_\_\_\_\_. (2012). *Plan de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo De Defensa Suramericano 2012*.

\_\_\_\_\_. (2014). *Informe preliminar del CEED al CDS acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana*.

CONSEJO SURAMERICANO DE SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y COORDINACIÓN DE ACCIONES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. (2013). *Compromiso de Buenos Aires*. Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. (2015). *Acta III Reunión de Ministros del CSSC*. Quito.

DA SILVA, Luiz Inacio. (2008). “Discurso na Abertura do Colóquio Brasil: Ator Global”. En: Ministério das Relações Exteriores. (2009). *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

FERNANDEZ, Cristina. (2011). *Declaraciones de la Presidenta de la Nación visita Presidenta Brasil a Argentina*. Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/23032-blank-6034992>

FORTI, ALFREDO. (2014). *La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica*. Buenos Aires.

GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2011). *Decreto N° 8.096, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas.

\_\_\_\_\_. (2002). *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación N° 37.594*. Caracas.

GUYANA DEFENCE FORCE. (2009). *Organisational Analysis of the Guyana Defence Force*. Georgetown.

MERCADO COMÚN DEL SUR. (1994). *Protocolo de Ouro Preto*. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994\\_protocoloouopreto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994_protocoloouopreto_es.pdf)

\_\_\_\_\_. (1991). *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

MINISTERIO DE DEFENSA DE ARGENTINA. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE DEFENSA DE CHILE. (2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024*. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (2010). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su Gestación*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE DEFENSA DE BOLIVIA. (2004). *Libro Blanco de Defensa*. La Paz.

MINISTERIO DA DEFESA DO BRASIL. (2012). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Brasilia.

\_\_\_\_\_. (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Brasilia.

\_\_\_\_\_. (2005). *Política de Defensa Nacional*. Brasilia.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR. (2011). *Agenda Política de la Defensa*. Quito.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL PARAGUAY. (2013). *Primer Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Asunción.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL PERÚ. (2005). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL URUGUAY. (2014). *Política de Defensa Nacional*. Montevideo.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHINA. (2008). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Beijing.

\_\_\_\_\_. (2016). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Beijing.

- MUÑOZ, Heraldo. (2015). *Discurso del Canciller Heraldo Muñoz en clase magistral, en el Salón de Honor de la UC: Los retos de la política exterior*. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/discurso-del-canciller-heraldo-munoz-en-clase-magistral-en-el-salon-de-minrel/2015-06-17/120510.html>
- NACIONES UNIDAS. (2015). *Informe Mundial de Drogas de la Oficina Naciones Unidas sobre Droga y Crimen*. Nueva York.
- NATIONAL LEEGER SURINAME. (2012). *Concept Strategisch Plan*. Paramaribo.
- OLAVARRIA, Arturo. (1962). *Chile entre dos Allesandri. Memorias políticas*. Tomo II. Santiago de Chile: Editorial Nacimiento.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (1996). *Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo*. Lima.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Banff.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *Compromiso por la Seguridad Pública de las Américas*. México.
- \_\_\_\_\_. (2010). *IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Santa Cruz.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Documento de Puerto España: Institucionalización del Proceso Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas*. Nueva España.
- \_\_\_\_\_. (2012). *X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Punta del Este.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Encargo al Secretario General de la OEA en relación a la Cooperación con AMERIPOL*. Medellín.
- \_\_\_\_\_. (2014). *XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Arequipa.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Recomendaciones de Lima para la Prevención de la Delincuencia, la Violencia y la Inseguridad*. Lima.
- \_\_\_\_\_. (2016). *XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Puerto España.
- PERON, Juan. (1953). "El Proyecto ABC. Discurso de Juan Perón en la Escuela Nacional de Guerra". En: Godoy, Pedro. (2006). *Perón en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones NuestrAmérica. Pp. 81-100.

PREBISCH, Raúl (1959). “El Mercado Común Latinoamericano”. En: *Magazine Banco de México*. Pp. 509-514. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/477/4/RCE4.pdf>

PRESIDENT OF UNITED STATES OF AMERICA. (2002). *The National Security Strategy*. Washington.

RUSSIAN FEDERATION PRESIDENT. (2015). *Russian National Security Strategy*. Moscú.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. (2008-A). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Disponible en: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

\_\_\_\_\_. (2008-B). *Declaración de La Moneda*. Disponible en: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

\_\_\_\_\_. (2009-A). *Declaración de Bariloche*. Disponible en: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

\_\_\_\_\_. (2009-B). *Declaración de Santiago de Chile*. Santiago.

\_\_\_\_\_. (2010-A). *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Quito.

\_\_\_\_\_. (2010-B). *Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Quito.

\_\_\_\_\_. (2010-C). *Declaración de Buenos Aires sobre la Situación en Ecuador*. Disponible en: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

\_\_\_\_\_. (2012-A). *Acta de la reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de 22 y 23 de Marzo*. Asunción.

\_\_\_\_\_. (2012-B). *Acta de la III Reunión del CSPMD de la UNASUR*. Lima.

\_\_\_\_\_. (2012-C). *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*.

\_\_\_\_\_. (2012-D). *Declaración de Mendoza*. Disponible en: <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

\_\_\_\_\_. (2013-A). *Estatuto del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada*.

\_\_\_\_\_. (2013-B). *Plan de Acción 2013-2017 del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada*.

\_\_\_\_\_. (2013-C). *Declaración de Cochabamba*. Disponible en: <http://docs.unasur.org/latest-documents>

\_\_\_\_\_. (2014). *Acta de la IV Reunión del CSPMD de la UNASUR*. Catia.

\_\_\_\_\_. (2015). *Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la continuación del diálogo político en Venezuela*. Disponible en: <http://docs.unasur.org/latest-documents>

UNITED STATES OF AMERICA. (2010). *National Security Strategy*. Washington.

\_\_\_\_\_. (2015). *National Military Strategy*. Washington.

UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. (2007). *Command Strategy 2016. Partnership for the Americas*. Washington: Department of Defence.