



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-**

**FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LA CONSTRUCCIÓN DE  
UNA DINÁMICA COOPERATIVA EN SEGURIDAD EN  
SURAMÉRICA ENTRE 1985 Y 2015**

**Autora**

ANGELA CAMARGO

**Director**

Dr. Mariano Bartolomé

Buenos Aires, 2021

## **Resumen**

Los países Sudamericanos han avanzado en la construcción de mecanismos que les permitan abordar no solo las distintas problemáticas de seguridad el interior de la región, sino también responder a los desafíos en el ámbito de la Seguridad Internacional. El interés de esta investigación es analizar la formación de una dinámica cooperativa de seguridad en Sudamérica, articulada en tres círculos concéntricos: el eje Argentina- Brasil, la subregión del Cono Sur y la Unión de Naciones Suramericanas, entre los años 1985 a 2015. Para analizar este proceso esta investigación lleva a cabo un estudio comparativo de los tres círculos concéntricos, en donde el eje central es comprender cómo la interacción entre los factores endógenos y exógenos favorecieron la formación de una dinámica cooperativa de seguridad regional. Proceso que se caracterizó por el fomento de expectativas de comportamiento y patrones de socialización, la promoción discursiva de una identidad colectiva, la generación de la confianza, y la adopción de acciones estratégicas como las Medidas de Confianza Mutua.

**Palabras Clave:** Cooperación Internacional, Dinámica Cooperativa, Seguridad Regional, Medidas de Confianza Mutua.

## **Abstract**

The South American countries have advanced in the construction of mechanisms that allow them to address not only the different security problems within the region, but also respond to the challenges in the field of International Security. The interest of this research is to analyze the formation of a cooperative security dynamic in South America, articulated in three concentric circles: Argentina-Brazil axis, Southern Cone sub-region and Union of South American Nations, between the years 1985 to 2015. For to analyze this process this research carries out a comparative study of the three concentric circles, where the central axis is to understand how the interaction between endogenous and exogenous factors favored the formation of a cooperative dynamic of regional security. Process characterized by the promotion of behavioral expectations and socialization patterns, the

discursive promotion of a collective identity, the generation of trust, and the adoption of strategic actions such as Confidence Building Measures.

**Key Words:** International Cooperation, Cooperative Dynamics, Regional Security, Confidence Building Measures.

### **Resumo**

Os países sul-americanos têm avançado na construção de mecanismos que lhes permitem enfrentar não só os diversos problemas de segurança da região, mas também responder aos desafios no campo da Segurança Internacional. O interesse desta pesquisa é analisar a formação de uma dinâmica cooperativa de segurança na América do Sul, articulada em três círculos concêntricos: o eixo Argentina-Brasil, a sub-região do Cone Sul e a União de Nações Sul-Americanas, entre os anos de 1985 a 2015. Para analisar este processo esta pesquisa realiza um estudo comparativo dos três círculos concêntricos, onde o eixo central é compreender como a interação entre fatores endógenos e exógenos favoreceu a formação de uma dinâmica cooperativa de segurança regional. Processo que se caracterizou pela promoção de expectativas comportamentais e padrões de socialização, a promoção discursiva de uma identidade coletiva, a geração de confiança e a adoção de ações estratégicas como Medidas de Confiança Mútua.

**Palavras-chave:** Cooperação Internacional, Dinâmicas Cooperativas, Segurança Regional, Medidas de Confiança Mútua.

## **Agradecimientos**

Mis más sinceros agradecimientos al Dr. Mariano Bartolomé, no solo por su dirección, acompañamiento y rigurosidad académica durante todo este largo proceso; sino también por el apoyo y la confianza brindados en mis momentos de deserción. Igualmente, a los Dres. Agustina Grandin, Mercedes Botto y Enzo Giraldi, por su lectura, comentarios y aportes. Al programa del Doctorado en Ciencias Sociales de Flacso y sus docentes, por abrir diversos espacios de diálogo y reflexión académica.

## Indicé

Introducción .....	1
1. La cooperación entre Estados en materia de Seguridad. Referencias conceptuales y teóricas.....	10
1.1 Definiendo la cooperación y la seguridad .....	11
1.1.1 Cooperación.....	11
El egoísmo racional y la teoría de los juegos .....	12
La racionalidad social y las preferencias sociales .....	15
1.1.2 Seguridad: Nacional, Regional, Internacional.....	20
1.1.3 La cooperación en materia de seguridad .....	27
1.2 Realismo y neorrealismo: de la autoayuda a las alianzas .....	30
Alianza vs Coalición.....	35
1.3 Perspectiva liberal: cooperación como instrumento para la paz.....	37
Seguridad Colectiva vs Cooperativa.....	42
1.4 Enfoques reflectivistas: construcción discursiva e identificación positiva .....	45
El constructivismo y las Comunidades de Seguridad.....	48
La Escuela de Copenhague y los Complejos de Seguridad Regional	52
Síntesis.....	55
2. Precisiones conceptuales y diseño metodológico .....	58
2.1 Formación de las dinámicas de seguridad .....	59
2.1.1 Las dinámicas de seguridad: de la autoayuda a los intereses compartidos.....	60
Promoción de la identidad colectiva.....	65
Generación de Confianza.....	73
2.1.2 Dinámica cooperativa en seguridad regional .....	79
2.2 Diseño metodológico .....	87
Síntesis.....	100
3. Antecedentes de la cooperación en seguridad regional .....	102
3.1 La seguridad y la defensa en las relaciones interamericanas del siglo XIX y XX: entre la guerra y la diplomacia .....	103

3.2	La seguridad en el sistema interamericano: de la Seguridad Colectiva a Seguridad Multidimensional .....	109
3.2.1	Primera agenda: Seguridad Nacional y Seguridad Colectiva .....	111
3.2.2	Segunda agenda: la democratización y la seguridad Multidimensional .....	118
3.2.3	Tercera agenda: el énfasis en las amenazas no convencionales....	128
	Síntesis.....	130
4.	Primer círculo: el eje Argentina-Brasil.....	133
4.1	Relaciones y contexto histórico.....	134
4.2	Orígenes de la cooperación en democracia. ....	138
4.3	De la Seguridad Nacional a la Seguridad Interior/Pública .....	143
4.4	Las Medidas de Confianza como instrumento de cooperación .....	147
4.4.1	La Cooperación Nuclear como medida transparencia y Confianza.	148
4.4.2	Zona de Paz y Cooperación Atlántico sur -ZPCAS-.....	154
4.5	La alianza argentino-brasileña.....	156
	Síntesis.....	161
5.	Segundo círculo: la subregión Cono Sur .....	164
5.1	Desmantelamiento de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Chile.....	165
5.2	El fin de la Guerra Fría: la inserción en el nuevo orden global.....	169
5.3	La consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas.....	178
5.4	El auge las Medidas de Confianza Mutua en Seguridad .....	187
5.4.1	Regímenes de No-proliferación .....	188
5.4.2	La Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz.....	189
5.4.3	Cooperación militar.....	191
5.5	El Cono Sur como Zona de Paz.....	197
	Síntesis.....	201
6.	Tercer círculo: la región Sudamericana.....	203
6.1	La construcción de la región Sudamericana .....	204
6.2	Entre lo global y lo regional .....	209
6.3	Consejo de Seguridad o de Defensa: visiones y debates durante su construcción .....	215

6.3.1	Conceptos de Seguridad en el Consejo .....	216
6.3.2	Identificación de amenazas compartidas.....	218
6.4	Estrategias e instrumentos de cooperación: Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad .....	222
6.4.1	Medidas de confianza.....	222
6.4.2	Sudamérica como Zona de Paz y Protocolo sobre Compromiso con la Democracia.....	232
6.5	Seguridad Cooperativa Sudamericana .....	234
	Síntesis.....	238
7.	La dinámica cooperativa en seguridad regional: análisis comparativo	240
7.1	Factores endógenos y exógenos en la formación de la dinámica cooperativa en seguridad.....	241
7.1.1	El Contexto .....	245
7.1.2	La percepción de las amenazas.....	251
7.1.3	Acciones estratégicas.....	258
7.2	La cooperación regional basada en el fomento de la confianza y la identificación positiva. ....	265
	Síntesis.....	273
8.	Conclusiones generales.....	276
	Síntesis de hallazgos .....	276
	Discusión de resultados.....	283
	Bibliografía .....	287
	Anexos .....	1

## **Indicé de gráficos**

Gráfico 1 Características de los Enfoques en los Estudios de Seguridad	55
Gráfico 2 Unidades de Análisis: círculos concéntricos.....	91
Gráfico 3 Propuesta de formación de dinámica cooperativa en seguridad regional.....	96
Gráfico 4 Agendas de seguridad de la OEA.....	111
Gráfico 5 Medidas de confianza primer círculo.....	154
Gráfico 6 Reuniones de Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur	208
Gráfico 7 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Políticas de defensa.....	224
Gráfico 8 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Cooperación militar acciones humanitarias y operaciones de paz .....	225
Gráfico 9 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Industria .....	226
Gráfico 10 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Formación y capacitación.....	227
Gráfico 11 Identificación de factores endógenos y exógenos.....	242
Gráfico 12 Comparación factores endógenos y exógenos por círculo..	243

## **Indicé de Anexos**

Anexo 1 Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad Cono Sur .....	1
Anexo 2 Definiciones nacionales de seguridad, defensa y estrategia .....	7
Anexo 3 Identificación de amenazas de los países Sudamericanos .....	9
Anexo 4 Informe de actividades CDS 2009- 2016.....	12
Anexo 5 Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad .....	35

## **Introducción**

Con los procesos de globalización, el surgimiento de nuevos actores globales, la creciente interdependencia mundial y el multipolarismo, se llevó a cabo una transformación tanto de los intereses como de las interacciones entre los Estados, dando como resultado una mayor interconexión tanto a nivel fronterizo y territorial, como en los ámbitos políticos, sociales y económicos. Sin embargo, esto no sólo favoreció el flujo comercial y migratorio, sino que se permearon también distintas amenazas transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado, que junto a las amenazas tradicionales de seguridad se convierten en un reto para los Estados contemporáneos.

Otra consecuencia de estos procesos fue la relevancia que tomaron las regiones como espacios sociales en constante proceso de construcción. El regionalismo promovió la colaboración intergubernamental, sin limitarse al comercio, basándose en la promoción de objetivos políticos. En materia de la seguridad el regionalismo se refiere

a los intentos de los Estados y otros actores en un área geográfica particular -una región en proceso- de transformar un complejo de seguridad con relaciones interestatales e intraestatales generadoras de conflictos hacia una comunidad de seguridad caracterizada por relaciones cooperativas externas (interregionales) y domésticas (intrarregional). (Hettne, 2008: 405).

El regionalismo en seguridad no solo se centra en las respuestas regionales a conflictos que a menudo se han regionalizado; incluye también la cooperación en materia de seguridad, la cual conduciría a una mayor estabilidad y el mantenimiento de la paz regional. El reto principal para los Estados es gestionar el mantenimiento de un entorno regional favorable frente a los desafíos nacionales, regionales y globales.

En el caso Sudamericano se ha llevado a cabo una serie acciones en el marco de la cooperación en seguridad, que favorecieron las soluciones pacíficas en el arreglo de sus controversias; enfatizando en la confianza y el diálogo antes que en la confrontación armada; centrándose en la identificación de intereses comunes y en desarrollar medidas que permitieran

mejorar las relaciones. Sin embargo, también han existido obstáculos geográficos, históricos y de otro tipo que han dificultado la concreción de dicha cooperación, en especial: las estructuras estatales e instituciones políticas débiles; la falta de consenso social; así como los problemas de seguridad al interior de los países, los cuales repercuten en la inseguridad e inestabilidad regional.

Dentro de este marco, esta investigación se centra en la formación de la dinámica cooperativa en seguridad regional, como un esfuerzo por parte de los Estados suramericanos de concretar espacios de consenso y expectativas confiables de cambio pacífico. Si bien, en la región coexisten distintas dinámicas de seguridad entre los países suramericanos: rivalidades, competencias, hipótesis de conflicto sin resolver, diferencias geopolíticas, alianzas, etc.; esta propuesta se centra en un tipo de dinámica específica de carácter cooperativo. La misma se caracteriza porque los Estados se identifican positivamente entre ellos, percibiendo la seguridad como una responsabilidad de todos, predominando entre ellos el diálogo y la resolución pacífica de conflictos.

De tal forma, el objetivo general es analizar la formación de una dinámica cooperativa en seguridad en Suramérica entre 1985 y 2015; caracterizada por la construcción de espacios cooperativos basados en la generación de confianza y la identificación positiva entre los Estados. No pretendemos con ello negar o solapar la existencia de otras realidades, especialmente de carácter conflictivo, sino que rescatamos los esfuerzos de los países en la construcción de acciones tendientes a impulsar la cooperación seguridad regional.

Por tal razón, al referirnos a la seguridad regional seguimos la definición de Buzan y Wæver (2003), la cual comprende la dinámica de las relaciones de seguridad entre Estados con mayor proximidad geográfica; en otras palabras, se refiere al nivel donde los Estados se vinculan lo suficientemente cerca que sus valores no se pueden considerar independientes unos de otros. La seguridad aplicada al contexto regional, puede definirse como un concepto y una práctica que busca asegurar a los Estados y sus individuos, a partir de la ausencia de amenazas existenciales en un espacio limitado por las fronteras adyacentes.

Como se señaló previamente, la cooperación en materia de seguridad regional no solo implica la gestión de conflictos que se presentan dentro de la región, sino que, a su vez la acción regional es necesaria y útil para desarrollar una voz colectiva en los asuntos internacionales y abordar los desafíos globales que no pueden abordar por sí solos. Este tema será abordado con mayor profundidad en el primer capítulo. Por ahora queremos precisar que al hablar de cooperación en materia de seguridad esta tesis se centra en la dinámica de las relaciones de seguridad entre Estados de la región Sudamericana, no como una cuestión de Estados contra otros, sino sobre el tipo de relaciones de carácter cooperativo que forman entre ellos.

Este tipo de análisis ha sido ampliamente investigado desde distintas perspectivas y sus aportes han permitido evidenciar un proceso con avances, divergencias, contrariedades, intereses políticos sobrepuestos. Estos análisis se han enriquecido ampliamente desde diversos enfoques: realismo, neoliberalismo, constructivismo, entre otros. Para comprender mejor los aportes de esta investigación a continuación se hace una breve referencia a ellos.

Las investigaciones anteriores como Hurrell (1998b) y Dominguez (2004) se han centrado principalmente en el análisis de la seguridad regional desde el enfoque realista y neorrealista, según los cuales el Estado es el actor principal y único de la política internacional, en donde las instituciones internacionales sólo tienen sentido desde el papel subsidiario que juegan para la promoción de los intereses del Estado y por ello el referente central de la seguridad es dicha integridad y su conservación funcional. Estos trabajos analizan los asuntos de seguridad y defensa en la región centrándose en las tendencias dominantes en el escenario político, estratégico y geopolítico.

En contraposición con esta línea se encuentra el enfoque institucionalista que estudia cómo las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen un efecto significativo en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado. En esta línea, los trabajos de Riquelme (2018); Battaglino (2013); Kacowicz (1998) consideran que las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales

prevalecientes. Proponen que en la región ha primado la tendencia hacia la solución de conflictos por la vía diplomática, así como por el hecho de ser una de las zonas donde menos guerras interestatales se han presentado, esto, gracias al contexto económico marcado por la herencia neoliberal y la apertura comercial, en pos de la seguridad, la paz y la democracia, producto del fin de la Guerra Fría y la expansión democrática en la región.

Otras investigaciones como de la Lama (1998), Michelena (1994), Hardy (2006), Rial (2003), Rojas Aravena (2002) y Varas (1994) Serbín (2018) presentan la seguridad regional bajo es espectro de la Seguridad Cooperativa. Estos trabajos enfatizan en los cambios ocurridos tras la Guerra Fría y proponen la necesidad de replantear tanto las concepciones (en especial de la colectiva a la cooperativa) como los instrumentos jurídicos de la seguridad. Estos textos presentan la Seguridad Cooperativa como una visión alternativa a las presentes hasta el momento, estimando sus capacidades y limitaciones en el nuevo contexto; al tiempo que revisan las instituciones existentes con el fin de discutir nuevas misiones en el ámbito de la seguridad.

Entre los aportes realizados por los estudios abordados desde el enfoque constructivista se pueden mencionar a Hurrell (1998a), Leira (2005), Vitelli (2016), Flandes, Nolte y Wehner (2011). Los autores enfatizan en la formación de comunidades de seguridad, producto de largos procesos de interacción los actores podrían redefinir sus identidades e intereses y pasar de un sistema de autotutela a uno de cooperación. En este sentido, se apunta a generar un avance gradual para la definición de visiones compartidas en materia de defensa y articular posiciones conjuntas en la región, lo cual implicaría una progresiva adopción de medidas cooperativas, en lugar de coercitivas, y una superación de las visiones geopolíticas tradicionales.

En otra línea, sobresalen también los trabajos de Buzan y Waeber (2003) Menezes (2010), Tickner (2016) Dalponte y Marinkeff (2008), quienes analizan la construcción de un amplio régimen de seguridad en América del Sur. El aporte de estos trabajos se centra en que realizan el análisis concreto de una dinámica de securitización, es decir, la forma en que los actores y los procesos sociales conducen a una determinada definición y contenido de la seguridad y de las amenazas a la misma, así como las consecuencias que tienen esas concepciones. El objetivo de los autores ha sido identificar los

cambios y transformaciones en los temas de seguridad que se presentan en función de un discurso o intereses de los gobiernos.

Las investigaciones que abordan la seguridad en la región es amplio y variado, aquí solo hacemos referencia a las principales investigaciones que refieren a la cooperación en dicha materia. Esta investigación analiza este proceso desde una perspectiva constructivista, el cual, propone que la cooperación entre los Estados es determinada por los patrones de conocimiento mutuo, normas y estándares comunes, que hacen énfasis en el mantenimiento de la paz y la resolución de los conflictos por la vía diplomática. Buscando con ello responder a la pregunta: ¿De qué manera la interacción entre los factores endógenos y exógenos configuró la dinámica de cooperación en seguridad regional en Sudamérica?

Planteamos la hipótesis de que la interacción de factores endógenos -la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región- y exógenos -los cambios en el entorno de seguridad internacional-, favorecieron la configuración de una dinámica cooperativa entre los Estados suramericanos durante los años de 1985 y 2015. Este proceso se desarrolló en forma de círculos concéntricos, con un punto de partida a mediados de la década de los ochenta con la alianza argentino-brasileña, extendiéndose al Cono Sur y abarcando la región con la constitución de UNASUR. En otras palabras, esta hipótesis se puede dividir en tres partes:

En primer lugar, a nivel regional se desarrolló una dinámica cooperativa, en la que los Estados se identifican positivamente entre ellos, predominando la confianza y percibiendo la seguridad como una responsabilidad de todos. la formación de una dinámica cooperativa se caracteriza por la identificación positiva entre los Estados, quienes preferirán las soluciones pacíficas en el arreglo de sus controversias; la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos y las posibilidades de cooperación o conflicto se encuentran determinadas por la presencia de normas consensuadas. Nuestro interés es analizar el desarrollo de la misma en Suramérica, centrándonos en los patrones de interacción y los hábitos de cooperación. Sin embargo, y como se señaló previamente, a la par de esta dinámica se desarrollaron otro tipo de dinámicas, nuestro interés es resaltar los avances de los procesos de cooperación, sin negar o invisibilizar otras realidades.

En segundo lugar, para comprender como se construyó este proceso, proponemos que en el mismo intervinieron factores tanto endógenos como exógenos. La interacción entre la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región, a nivel interno; y los cambios en el entorno de seguridad internacional como factor externo; favorecieron el desarrollo la dinámica cooperativa regional suramericana.

Por último, este proceso se desarrolló a partir de tres círculos concéntricos: la alianza argentino-brasileña, el Cono Sur y la UNASUR entre los años de 1985 a 1990. En este sentido, los círculos concéntricos se entienden como la extensión o ampliación de una serie de relaciones y políticas de cooperación a partir de un núcleo o centro con fuerte interdependencia entre ellos, en este caso la alianza entre Argentina y Brasil. Este primer círculo establecido a finales de los ochenta es uno de los primeros acercamientos de los procesos de cooperación en seguridad regional.

El segundo círculo se refiere a la ampliación y consolidación del mismo a la subregión de Cono Sur comprendida por los países de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; durante la década de los noventa. En este círculo las relaciones en el marco de la seguridad, no solo se profundizaron entre los dos principales países, sino que estuvieron ampliamente determinadas por el amplio abanico de acciones y dimensiones regulatorias enmarcadas en las Medidas de Confianza que tuvieron un fuerte auge en esta época. Por último, un tercer círculo comprende el periodo de los 2000 a 2015 con los acercamientos entre los países suramericanos y la posterior constitución de la Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano en 2008, como espacio de dialogo que involucró canales organizacionales a el nivel regional; aunque en términos de interacción y resultados hayan sido más débiles.

Para realizar este análisis, nos centramos en el método comparativo. Se partirá del análisis como caso particular de cada uno de los tres círculos concéntricos, identificando: cómo la interacción entre los factores internos y externos a cada círculo, favorecieron el desarrollo de un determinado tipo de dinámica de seguridad en ellos. Para esto, se tendrá en cuenta tres dimensiones: a) el contexto tanto interno como externo en que se desarrollaron los Estados; b) la definición de amenazas tanto nacionales como regionales; por tanto, c) las acciones adoptadas para hacer frente a ellas.

Una segunda parte, implica la comparación de estos círculos con el fin de identificar similitudes de conjunto, diferencias cruciales y patrones entre los círculos. A partir de ello se busca explicar la presencia o ausencia de una dinámica cooperativa en seguridad regional. Este abordaje metodológico será detallado con mayor precisión en el capítulo segundo.

En base a estas consideraciones el texto se estructura en tres partes: la primera aborda el marco teórico y metodológico. La segunda se centra en el análisis de cada círculo. Mientras la tercera realiza la comparación entre ellos y presenta las conclusiones. Estas tres partes se dividen a su vez en siete capítulos.

La primera parte, se compone del primer y segundo capítulo. El primer de ellos presenta la revisión de literatura de los Estudios de Seguridad Internacional, indagando acerca del lugar que la cooperación en materia de seguridad ha ocupado en los debates teóricos del campo. A partir de esta conceptualización, en el segundo capítulo se realizan algunas precisiones conceptuales acerca de las distintas dinámicas de cooperación que se desprenden de las interacciones entre los Estados; entre ellas se incluye la cooperativa, en la cual, tanto las identidades, la confianza, los intereses y valores compartidos, juegan un papel crucial en el proceso de socialización que conduce a una conducta pacífica entre los Estados. En función a estas precisiones, la última parte de este capítulo, se explica la metodología abordada en esta tesis.

La segunda parte abarca del tercero al sexto capítulo, se analizan allí las principales transformaciones en los procesos de cooperación en seguridad regional. Para comprender este proceso, el capítulo tercero describe los antecedentes de cooperación en materia de seguridad en América, hace una descripción general de la experiencia de seguridad hemisférica con el fin de identificar tanto los principios como las características de la política internacional de los países americanos. Entre estos antecedentes destacamos las acciones los Grupos Río y Contadora; así como de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como principal foro de diálogo e intercambio entre los países del hemisferio, en el que se discutieron, analizaron y propusieron mecanismos para afrontar los retos globales referentes a las

amenazas a la seguridad, el mantenimiento de la paz, la prevención y resolución de conflictos.

Los capítulos siguientes, analizan cada uno de los círculos propuestos previamente como estudios de caso. Esto en función a tres variables: el contexto en el que se desarrollaron las relaciones entre los Estados; la definición dada tanto de la seguridad, la defensa y la identificación de amenazas; y las estrategias de cooperación en materia de seguridad. Así mismo, se identifican en cada uno las dinámicas de cooperación que en ellos se establecieron.

En esta línea, el cuarto capítulo corresponde al primer círculo, se centra en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil entre 1985 y 1990 en el que el tipo de relaciones se identifica como de “alianza estratégica”. El quinto capítulo abarca el ámbito subregional del Cono sur centrándose en el periodo de 1990 a 2000, gracias a los avances en materia de seguridad regional esta subregión se idéntica como una “zona de paz”. Por último, el sexto capítulo corresponde al tercer círculo abarcando el periodo de 2000 a 2015, las acciones de cooperación llevadas a cabo permiten definir el tipo de relaciones de este tercer círculo como de “seguridad cooperativa”.

En la tercera y última parte, se expone el análisis comparativo de los tres círculos. Para ello, en el capítulo séptimo, se retoman las precisiones teóricas explicadas en el capítulo segundo respecto la dinámica cooperativa en seguridad, entendida como un proceso por el cual los países con intereses comunes trabajan conjuntamente a través de mecanismos acordados para reducir las tensiones y sospechas, resolver o mitigar disputas, generar confianza, y mantener la estabilidad en sus regiones. En base a esta definición, se busca analizar la cooperación regional basada en dos elementos centrales de la dinámica cooperativa: el fomento de la confianza y la identificación positiva entre los Estados. Por último, el capítulo octavo presenta las conclusiones generales por medio de la síntesis de los hallazgos y resultados.

Es importante reiterar que no negamos la existencia de conflictos u otro tipo de dinámicas en la región, rivalidades geopolíticas entre los países, y las amplias diferencias en temas de seguridad y defensa. Tampoco se propone la presencia de Comunidad de Seguridad madura o la concreción de una “cultura de paz kantiana”. Al contrario, reconocemos coexistencia y superposición de

distintos órdenes, prácticas y mecanismos, que han dado como resultado distintas y complejas dinámicas de seguridad en la región. Sin embargo, dentro de este universo, nuestro interés se centra en la formación de la dinámica cooperativa en seguridad regional, como un esfuerzo por parte de los Estados Sudamericanos de concretar espacios de consenso y expectativas confiables de cambio pacífico, centradas en el fomento de la confianza mutua y en un sentido de identidad colectiva.

En síntesis, el interés principal es analizar la conformación de una dinámica cooperativa en seguridad, producto de toda una serie de interacciones sociales y procesos de formación; así como la transformación de intereses e identidades, que modificaron las conductas conflictivas en el marco de la seguridad regional para dar paso a estructuras de cooperación y entendimiento mutuo. Nuestra propuesta se centra en las acciones asumidas de los países sudamericanos frente a los desafíos de seguridad regional, no solo a través de declaraciones y discursos, sino también con la adopción de acciones estratégicas.

## **1. La cooperación entre Estados en materia de Seguridad.**

### **Referencias conceptuales y teóricas**

Tanto el conflicto como la cooperación entre los Estados Suramericanos han sido una constante a lo largo de su historia. Analizar cómo se producen estas dinámicas reviste un carácter fundamental tanto para los internacionalistas, como para un gran número de disciplinas de las Ciencias Sociales. Para abordar el proceso de cooperación regional y entender sus múltiples implicaciones es necesario partir de una revisión conceptual y teórica que permita comprender: 1) el significado de los conceptos de cooperación y de seguridad, así como la relación entre ambos; 2) las condiciones que permiten surgir la cooperación en materia de seguridad; y 3) las acciones adecuadas para fomentar el desarrollo de la cooperación en un entorno específico. Por esta razón, el objetivo de este capítulo es identificar las respuestas que distintos enfoques han dado a la pregunta ¿por qué cooperan los Estados en materia de seguridad?

Para ello, el capítulo se divide en cuatro secciones. La primera de ellas analiza los conceptos de cooperación y seguridad; así como el vínculo que se establece entre ambos en el ámbito de las Relaciones Internacionales, y más específicamente en los Estudios de Seguridad Internacional (en adelante ESI). Las siguientes secciones se centran en exponer cómo explican la cooperación en seguridad tres principales enfoques de los ESI: el realismo, el liberal y el reflectivista. Para ello, la segunda parte presenta las principales conceptualizaciones del realismo (y su variante neorealismo) una visión que ha mantenido el foco en gran medida en lo militar, y donde la cooperación ha sido entendida en términos de autoayuda.

En la tercera sección se aborda el enfoque liberal (especialmente en su vertiente institucionalista), en donde la cooperación es entendida como una ampliación de la agenda de seguridad. En cuarto lugar, se exponen los enfoques reflectivistas, (en especial el constructivismo y la escuela de Copenhague) los que entienden la cooperación en seguridad como una construcción que parte tanto de las identidades como de los intereses. Cada una de estas secciones identifica las distintas estrategias de cooperación en seguridad que estos enfoques proponen, lo que permitirá comprender no solo

por qué cooperan los Estados sino qué elementos tienen a su disposición para abordar dichos los procesos.

### **1.1 Definiendo la cooperación y la seguridad**

Esta investigación se inscribe en el ámbito de los ESI, campo específico que centra su interés en el estudio de la violencia, el conflicto y las amenazas a la seguridad de los Estados y demás actores del Sistema Internacional (Walt, 1991). Sin embargo, desde esta misma definición se observa que la cooperación no es uno de sus componentes fundamentales. Por tal razón, al hablar de cooperación es necesario retomar aportes que van más allá de este campo para poder conceptualizarla, tanto sociológicos, como políticos; observando sus implicaciones en el ámbito Internacional.

Esto permitirá comprender que no existe un único concepto de cooperación o una sola explicación a cómo se desarrolla este proceso, sino que estos pueden variar según el enfoque con el que se estudien. Lo mismo ocurre con el concepto de Seguridad, si bien desde los ESI se parte de una visión clásica, el mismo ofrece variaciones en función del enfoque utilizado. Dando distintas respuestas al porqué cooperan los Estados en seguridad. A continuación, se aclaran cada uno de estos conceptos, para luego poder entender la vinculación entre ambos.

#### **1.1.1 Cooperación**

Diversos estudios de Ciencias Sociales han centrado su atención en la cuestión de la cooperación ya sea como norma, proceso social, o estructura internacional. Cooperar, como lo describen Touval y Zartman:

hace referencia a una situación en la que las partes acuerdan trabajar juntas para producir nuevos beneficios, que no están disponibles para ellos mediante una acción unilateral, y los cuales representan algún costo y nuevas ganancias para cada uno de los participantes (2010:1).

Como Diekmann y Lindenberg (2015) exponen los estudios sociológicos acerca de la cooperación responden a algún tipo de supuesto de racionalidad: el egoísmo racional o la racionalidad social. El primero de ellos, el supuesto del egoísmo racional (basado en la teoría de los juegos) se centra en el análisis

dinámico de la cooperación y la reciprocidad. Por su parte, los estudios basados en la racionalidad social introducen supuestos sobre las preferencias sociales y las circunstancias que las fortalecen o debilitan, el aprendizaje, el encuadre y la evolución de la confianza. Siguiendo esta clasificación a continuación se observan los aportes de cada uno de ellos al estudio de la cooperación, más concretamente la cooperación internacional.

### **El egoísmo racional y la teoría de los juegos**

Según el supuesto del egoísmo racional los individuos cooperan en función de los costos y beneficios. Esto supone identificar dilemas sociales, situaciones en que la cooperación es problemática:

Un dilema social es, en términos generales, una situación en la que es probable que las decisiones racionales de los actores individuales conduzcan a un resultado colectivo subóptimo. Un resultado es subóptimo si uno o más actores pueden mejorar su posición sin empeorar la posición de otros actores (Diekmann y Lindenberg, 2015: 862).

Robert Axelrod es uno de los principales referentes del análisis de la cooperación por medio de la Teoría de los Juegos. Su trabajo se centra en descubrir qué es necesario para que surja la cooperación, en otras palabras, qué acciones son más propicias para fomentar el desarrollo de la cooperación en un entorno específico. A través de simulación por computadora y el uso de diversos dilemas, especialmente el del prisionero, analizó diferentes estrategias que generarán mayor cooperación.

Para Axelrod (1984) una de las claves que hacen posible la cooperación es la durabilidad de la relación, es decir, el hecho de que los participantes puedan volver a encontrarse. Al no existir una autoridad central o mecanismos para imponer reglas, amenazas o sanciones, los participantes no están sujetos a ningún compromiso que los haga responder positivamente a la cooperación. Será la preocupación por los beneficios futuros la que ayudará a promover la cooperación, evitando así la deserción. En palabras del autor “la evolución de la cooperación requiere que las personas tengan una probabilidad suficientemente grande de volver a encontrarse para que tengan interés en su

interacción futura” (Axelrod, 1984: 55). Esta interacción continua es lo que hace viable la cooperación basada en la reciprocidad sea estable.

Entonces, si el tiempo futuro es lo suficientemente importante en relación con el presente, incidirá en que cooperación mutua llegue a ser estable. Axelrod y Keohane denominan a este elemento la “sombra del futuro”, y destacan entre los factores específicos que contribuyen a crear de este un eficaz promotor de la cooperación: 1. horizontes a largo plazo; 2. regularidad de las apuestas; 3. fiabilidad de la información; 4. retroalimentación rápida sobre cambios en las acciones de los demás. (1985:232) Esta interacción prolongada permite que se establezcan patrones de cooperación basados en la reciprocidad.

La reciprocidad se convertirá en un elemento central para que la cooperación tenga lugar. Esto debido a que la posibilidad de interacción entre los individuos, está basada en la reciprocidad de intereses, la cual puede prosperar en un mundo donde se están probando diferentes tipos de estrategias (Axelrod, 1984: 50). Como se mencionó, el egoísmo racional se centra en que cada individuo coopera en función de sus intereses y beneficios propios; por este motivo las estrategias de reciprocidad tienen el efecto de promover la cooperación al establecer una conexión directa entre el comportamiento presente de un actor y los beneficios futuros anticipados.

Como explican Diekmann y Lindenberg, esto significa “que un actor coopera si y solo si elige un curso de acción que conducirá a un resultado colectivamente racional cuando otros actores también se comporten de manera cooperativa” (2015: 823). La reciprocidad debe proporcionar a ambas partes la seguridad de que sus comportamientos serán correspondidos por el otro. Por el contrario, si el patrón de interacción se caracteriza por la incertidumbre, es probable que la cooperación no prospere.

A estos dos elementos, Keohane y Axelrod incluyen uno más al analizar la cooperación en el ámbito internacional: el contexto, el cual puede tener un impacto tanto en la política como en los resultados, ya que “cualquier interacción tiene lugar dentro del contexto de normas que los participantes comparten” (1985: 228). El contexto se vincula así con lo que los autores denominan juegos multinivel, es decir, las distintas relaciones que se establecen entre temas, conexiones nacionales e internacionales, así como

entre diferentes conjuntos de actores. Siguiendo el argumento de los autores, esta vinculación puede determinar el comportamiento de dos formas: en la primera, un tema determinado depende de las acciones hacia otros temas; en la segunda se genera un vínculo “contextual” en el cual una negociación particular se ve afectada por el resultado a largo plazo (Axelrod y Keohane, 1985: 239-241).

Al respecto, Duncan Snidal agrega que cuando existe un amplio número de participantes implicados en la cooperación, será el contexto sociopolítico el que determina que se puedan cumplir los acuerdos (1985: 929). Para ello, tanto las tradiciones establecidas como los principios compartidos proporcionarán la base para el surgimiento de normas o convenciones que guiarán el comportamiento en un área temática. Por tal razón la cooperación solo puede tener lugar en situaciones que contienen una mezcla de intereses contrapuestos y complementarios. En tales situaciones, para Axelrod y Keohane, la cooperación ocurre cuando los actores están dispuestos a ajustar su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas a la de los demás (1985: 226).

Respecto a la cooperación internacional, Kenneth Oye (1985) la define en términos de coordinación consciente de políticas. Para Oye “la capacidad de los Estados para cooperar bajo la anarquía, para comprometerse a cursos de acción mutuamente beneficiosos sin recurrir a ninguna autoridad central última, es vital para la realización de un bien común” (1985: 1). Para que exista un beneficio mutuo los actores deben elegir la cooperación mutua sobre la deserción mutua. Para mejorar las perspectivas de cooperación no solo son necesarias los elementos ya mencionados: perspectiva de que se repitan las transacciones en el futuro y la estrategia de la reciprocidad, Oye incluye además a las normas:

El mismo acto de aclarar las normas de conducta, de definir el comportamiento cooperativo y no cooperativo, puede permitir un recurso más eficaz a estrategias de reciprocidad. Además, las disposiciones para la vigilancia, por ejemplo, los mecanismos de verificación en los acuerdos de control de armas o para compartir información sobre la naturaleza y los efectos de las políticas sectoriales nacionales, pueden aumentar la transparencia (1985: 16).

Las normas desempeñan un papel central en esta perspectiva, ya que por un lado pueden ser interiorizadas por los Estados, y otro alterar la comprensión que tienen los Estados de sus intereses. Para la realización de los intereses comunes los Estados pueden optar por estrategias como la cooperación tácita, la negociación formal bilateral y multilateral y la creación de regímenes internacionales.

Para Oye esta última, la estrategia de regímenes internacionales, permitirá incluir un mayor número de participantes en la cooperación: las reglas generales que pueden reducir los costos de transacción e información. Al mismo tiempo, los mecanismos de aplicación colectiva disminuirán la probabilidad de deserción autónoma, permitiendo el castigo selectivo de los infractores de las normas. Por medio de la creación de reglas prácticas y mecanismos de aplicación colectiva; y el mantenimiento y administración de regímenes pueden exigir un grado extraordinario de cooperación (1985: 20-21).

Como se ha observado, el supuesto del egoísmo racional explica la cooperación como un medio, por el cual, se busca mejorar la posición propia sin empeorar la del otro. Para alcanzar este resultado las partes deben tener en cuenta: las perspectivas del futuro; la reciprocidad de intereses; las estrategias de pago y recompensas; el contexto; y las normas. Sin embargo, un elemento central será: la interacción continua, ya que es a partir de ella que propicia la construcción de un patrón estable de cooperación entre ellos. Estos mismos patrones sostenidos de comportamiento indicaran la necesidad de normas e instituciones, las que a su vez fomentarán y mecanismos a largo plazo para sostener la cooperación.

Aquí la base de la cooperación es la durabilidad de la relación. Esto contrasta con el otro supuesto, el de la racionalidad social en el que la confianza y las creencias serán centrales en los procesos de cooperación.

### **La racionalidad social y las preferencias sociales**

Los estudios que parten del supuesto de la racionalidad social aceptan que la cooperación se basa en la maximización de beneficios, sin embargo, consideran que otros factores como las preferencias, el aprendizaje, las creencias y la construcción de confianza también desempeñan un papel en

dicho proceso. La racionalidad social implica que la cooperación se centra en encontrar acuerdos duraderos y eficientes por medio de esfuerzos conjuntos para maximizar los beneficios conjuntos. En este sentido, para Terrence Hopmann (1995:35; 2010:104) este proceso depende de varios factores:

- Confianza mutua entre las partes; la receptividad mutua puede convertirse en un elemento constitutivo de la relación; se vuelve incrustado y difuso en lugar de una respuesta a actos cooperativos específicos por parte del otro.
- Su encuadre conjunto del problema: la cooperación precisa de esfuerzos capaces de coordinar estrategias enfocadas a lograr acuerdos mutuamente beneficiosos. Basar el resultado en principios ampliamente reconocidos que sugieren soluciones mutuamente beneficiosas más que en el resultado de tácticas orientadas al poder.
- Cómo manejan el final del juego: el resultado de la cooperación dependerá también del patrón de interacción cooperativa, especialmente si ha contribuido a la confianza, la empatía y la creencia de que se puede contar con que el otro continuará comportándose de manera cooperativa.
- Si hay un tercero disponible: un tercero puede servir como una especie de árbitro en estas circunstancias para evitar el comportamiento unilateral y egoísta y reforzar un ciclo de reciprocidad mutuamente cooperativa una vez que se ha iniciado.

Así mismo, si esta interacción es continua conllevará y condicionará cambios en las preferencias de cada parte. Como sostiene Hopmann las preferencias y los procesos se vuelven mutuamente constitutivos. Al compartir intereses comunes y/o en conflicto, las partes interdependientes se esfuerzan por identificar acuerdos que reflejen o mejoren esos intereses comunes sin necesariamente superar todos los conflictos de intereses (2010: 98-106).

En el ámbito de la cooperación internacional Touval y Zartman proponen que es la interdependencia lo que lleva a los Estados a pagar el costo de trabajar juntos para producir nuevas ganancias:

Los Estados no son política o económicamente autárquicos; no están solos. Necesitan la ayuda activa o pasiva de otros para lograr sus objetivos (...) Los cálculos de eficiencia acompañan a las necesidades generadas por la interdependencia, los Estados pueden creer que les costaría menos lograr sus objetivos cooperando con otros que actuar solos (2010: 5).

La cooperación entonces, puede entenderse de dos formas: como una estrategia dirigida a resolver problemas específicos; o como un patrón de interacciones; en otras palabras, una relación. Esta segunda concepción, hace referencia no solo a interacciones específicas, sino que también implica un deseo por parte de los actores de mantener y fomentar esas interacciones a través de la resolución conjunta de problemas. Lo que implica también una cierta empatía básica entre ellos y un sentido mutuo de que el bienestar de cada parte depende del bienestar de la otra, sin que esto excluya conflictos ocasionales o competencia entre las partes (Touval y Zartman, 2010: 2).

Otro elemento central de este supuesto es la confianza. En palabras de Luhmann la confianza es “un mecanismo de reducción de la complejidad que aumenta la capacidad del sistema de actuar coherentemente en un entorno más complejo” (1996: 14). La misma suele identificarse dos formas: como la voluntad de asumir riesgos, o bien como las expectativas a que otros respeten los acuerdos.

Entre aquellos que la vinculan con los riesgos esta Andrew Kydd quien la define como “la creencia de que es probable que la otra parte sea digna de confianza y, por lo tanto, querrá corresponder a la cooperación en lugar de explotarla” (2000: 326). Para ello se debe tener confianza en que los intereses entre las partes no están en demasiado conflicto. Para Kydd la cooperación es posible solo cuando el nivel de confianza excede un umbral mínimo de confianza para cada parte, que se define como “el rango de probabilidades de confianza donde el valor esperado de cooperación es positivo” (2000: 334).

Por otra parte, se encuentran autores como Aaron Hoffman, para quienes la confianza se refiere “a la voluntad de un actor de poner sus intereses bajo el control de otros basándose en la creencia de que esos actores cumplirán con su obligación de evitar usar su discreción de manera perjudicial” (2002: 381).

Esta perspectiva se centra más en la relación de confianza, en la que las partes “dejan el destino de sus intereses a la discreción de otros con la expectativa de que esos actores cumplan con su obligación de evitar usar su discreción de una manera perjudicial para los primeros” (Hoffman, 2002: 377).

Estas dos definiciones permiten apreciar que no existe un consenso o única opinión respecto al tema de la confianza. El mismo ha sido abordado desde tres vertientes: racionalista, constructivista y el psicológico.

El enfoque racionalista concibe la confianza como un comportamiento de riesgo; el cálculo de riesgo, evalúa los costos y beneficios para abordar la incertidumbre de confiar en el otro (Hardin: 1993, 507). La confianza se basa en el cálculo de si es prudente confiar en la otra parte en condiciones de incertidumbre, la interacción entre el nivel de confianza y las recompensas afecta la posibilidad de cooperación. Según este enfoque, la cooperación tendrá lugar si una de las partes está dispuesta a correr un riesgo mayor para establecer la cooperación en un juego de confianza (Kydd, 2002: 338-339). Al enfatizar en los riesgos, se basa en las predicciones racionales de cada parte, ya sea: su orientación de statu quo, la voluntad de cooperar recíprocamente o la compatibilidad de sus intereses (Keating y Ruzicka, 2015: 14).

Por su parte la perspectiva constructivista, considera que la confianza es posible cuando las partes comparten sus valores e identidades, siendo capaces de generar un sentimiento de solidaridad, de pertenencia a un grupo común. Contrario a la perspectiva racional, la confianza no se trata solo de riesgo y obligación, sino que se entiende también como construcción social donde entran en juego las reglas y las identidades (Keating y Ruzicka, 2015: 15). Cuanto más similares y más cercanas son las partes en términos de identidad, más fácil les resulta confiar entre sí. El punto de partida es la creencia de que otros harán lo correcto, respetando la obligación en lugar de causar daño (Hoffman, 2002: 375). En otras palabras, los constructivistas buscan tanto garantías de seguridad, como la resolución de conflictos en función de la identidad compartida. Esta perspectiva será abordada con mayor profundidad en el capítulo segundo.

Por último, el enfoque psicológico enfatiza en que son las emociones las que dan forma a confianza. La misma se basa en un círculo de reciprocidad,

en el que “la confianza generalizada no se adapta a las circunstancias individuales ni a los socios, sino que sirve como una regla general que guía el comportamiento y las opciones de cooperación” (Rathbun, 2011: 24). En otras palabras, las relaciones de confianza se basan en un intercambio de promesas, de que otros se sentirán moralmente obligados a cumplir.

A pesar de las diferencias entre estos tres enfoques, Hardin señala que la mayoría de escritores están de acuerdo en que la confianza “implica dar discreción a otro para afectar los intereses de uno. Este movimiento está inherentemente sujeto al riesgo de que el otro abuse del poder de discreción” (1993: 507). Sin embargo, el trasladar estos supuestos sobre la confianza a las Relaciones Internacionales, suele implicar cierta dificultad; debido a la idea de que la anarquía entre los Estados impide la formación de relaciones de confianza. Como explica Hoffman:

en ausencia de un poder central legítimo, la posibilidad de que otros Estados actúen de manera oportunista y tengan una buena posibilidad de salirse con la suya si así lo deciden, destruye cualquier expectativa de confiabilidad. A pesar de compartir un interés mutuo en resolver una disputa, los líderes se resisten a confiar porque temerán que el otro se aproveche de su actitud de confianza (2002).

Ante esta idea, Kydd propone que se deben tener en cuenta las predicciones y las estimaciones para evaluar si los Estados son confiables. Para el autor, la tranquilidad puede superar racionalmente la desconfianza y conducir así a la cooperación. La posibilidad tranquilizar por medio de la confianza aumenta la posibilidad de cooperación entre los Estados, ya que “encuentran racional tranquilizarse mutuamente y cooperar en el juego de tranquilizar” (2002: 352). Por su parte, Hoffman considera que las relaciones de confianza se desarrollan cuando los líderes promulgan políticas que delegan el control sobre los intereses de sus Estados basándose en la creencia de que sus contrapartes son dignas de confianza. En este proceso intervienen, además, la intensidad (la fuerza de la percepción de un actor de la confiabilidad de los demás) y el alcance de la confianza (2002: 376-387).

En esta misma línea, Keating y Ruzicka consideran que tener una relación de confianza lleva a los Estados a no protegerse contra las consecuencias

potencialmente negativas de las acciones de los demás porque tales acciones se consideran cognitivamente cero dentro de una relación de confianza (2015: 17). El nivel de confianza entre los Estados entonces, será fundamental tanto en la firma de acuerdos como en situaciones de crisis. Estos acuerdos o compromisos crearan certeza sobre el comportamiento futuro.

Como se señaló inicialmente, el supuesto de racionalidad social no niega que la cooperación se base en la obtención de ganancias o maximización de beneficios, su aporte se centra en señalar que estas ganancias han de estar de acuerdo con las preferencias determinadas por cada parte dentro de su propio sistema de valores. Igualmente, no solo dan importancia a la interacción continua, sino a la interdependencia, las cuales generan nuevos valores y preferencias comunes, dando paso así la toma de decisiones compartida.

El egoísmo racional por su parte, no da importancia a los valores o de dónde estos provienen. Por el contrario, tiene un carácter más funcional centrado en los componentes: eficiencia y eficacia. Aún más, para Axelrod (1984) la base de la cooperación no es realmente la confianza, sino la durabilidad de la relación. Si las condiciones son las adecuadas, se puede lograr la cooperación mediante el aprendizaje de prueba y error, sobre las posibilidades de recompensas mutuas.

Otra diferencia entre estos dos supuestos, es la distinción entre ganancias relativas y absolutas, entre la búsqueda de ganancias a expensas de otros en una competencia mayoritariamente de suma cero y la búsqueda cooperativa de ganancias conjuntas o soluciones de suma positiva. Estas diferencias marcarán las distintas respuestas al porqué cooperan los Estados en seguridad, como se observará más adelante.

### **1.1.2 Seguridad: Nacional, Regional, Internacional.**

En las concepciones básicas: la seguridad es un estado, una sensación. En palabras de Arnold Wolfers “la seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido subjetivo, la ausencia de temor a que tales valores sean atacados” (1952: 484). Por su parte, Buzan, Wæver y de Wilde, la definen en términos de supervivencia: “cuando un asunto se plantea como una amenaza existencial a un objeto de referencia designado” (1998: 21). En otras palabras, “un estado o sensación que produce

la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe” (Saint Pierre, 2012).

En los ESI se destacan dos perspectivas referentes a la seguridad: la primera corresponde a una visión tradicional, vinculada con la integridad y protección de los Estados, y que deriva del balance de poder consiguiente sobre el comportamiento estatal, el concepto de Seguridad Nacional será central en esta visión. La segunda perspectiva etiquetada como liberal, debido a su visión más abierta de la agenda de seguridad, entiende la seguridad como una condición de la comunidad internacional de Estados, que deriva de la cooperación interestatal y la interdependencia esencial de las relaciones internacionales (Albrecht y Braunch, 2009; Maciejewski, 2002; McSweeney, 1999).

En la primera interpretación, la tradicional, la seguridad se puede vincular al ámbito externo o al interno de los Estados. En el ámbito externo, la seguridad se deriva de la política exterior y las relaciones internacionales, vinculándola muchas veces con el componente militar y las amenazas externas. Pero también, se refiere al concepto de seguridad interna, es decir, ausencia de amenazas al sistema estatal y a la vida cotidiana de sus ciudadanos, causadas por disturbios políticos o militares dentro de las fronteras de un país. En otras palabras, en su sentido tradicional la seguridad se refiere a la Seguridad Nacional. Al estar centrado en el Estado el enfoque tradicional de la seguridad, tiene como características básicas:

- a. El Estado se considera el objeto referente de la seguridad.
- b. La principal amenaza es la potencial agresión militar externa, derivada de la rivalidad entre los Estados.
- c. El valor preeminente que se busca garantizar es la Seguridad Nacional, entendida como la supervivencia del Estado y la defensa de su territorio.
- d. El medio para garantizarla son las capacidades militares (Pérez de Armiño, 2012: 244).

Al estar vinculada fuertemente con la consolidación del Estado-Nación moderno, la Seguridad Nacional se refiere a una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia. Por tal razón tiene entre sus objetivos: la conservación de la soberanía, independencia política e integridad territorial de los Estados, así como a la protección de una comunidad política de algún tipo de amenaza. En este sentido, Buzan (1983) identifica como elementos centrales de la Seguridad Nacional: la centralidad de los valores, la duración y la intensidad de las amenazas, y la naturaleza política de la seguridad como objetivo del Estado. Como explica Hedley Bull:

Lo que los Estados buscan asegurar no es simplemente la paz, sino su independencia y la existencia continuada de la propia sociedad de Estados que esa independencia requiere; y para estos objetivos están dispuestos a recurrir a la guerra y la amenaza de guerra (2012: 18).

Vinculado a este concepto se encuentra el de Defensa, el cual, “alude directamente a las medidas y acciones que tienen por objeto preservar la seguridad del Estado de un universo concreto de riesgos y amenazas, que requieran el empleo de las capacidades militares” (Bartolomé, 2016: 125). En palabras de Wæver: “la seguridad es aquello que uno busca preservar, una amenaza que cuestiona nuestra habilidad de preservarla, mientras que la defensa es aquello que se hace con el fin de hacerle frente (anticiparse) a la amenaza” (1997: 30). Estas concepciones han correspondido, siguiendo el esquema “westfaliano”, a la necesidad de los Estados de ejercer dominio a través de la fuerza pública, principal medio de coerción legítimo dentro de un territorio específico y sobre una comunidad política determinada.

Por consiguiente, seguridad y defensa han estado vinculadas al Estado-Nación ante las amenazas que pueden pesar sobre el mismo. “A través de la Seguridad Nacional se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e integridad territorial de un Estado” (Ugarte, 2001: 4). Es por medio del componente militar, es decir, la defensa que se hace frente a la amenaza armada externa.

Los cambios tanto en el contexto internacional como en los estudios de las Relaciones Internacionales tras el fin de la Guerra Fría, permitieron la introducción de nuevos enfoques y cambios en la definición de seguridad. Esta perspectiva tradicional fue cuestionada por varios enfoques, entre ellos los estudios críticos de seguridad, los cuales propusieron el estudio de la seguridad desde una perspectiva más amplia, es decir, observar las formas de los objetos que se van a proteger, las percepciones de las amenazas a ellos y los medios disponibles para protegerlos, todos ellos entendidos como dinámicos, cambiado con el tiempo (Krause y Williams, 1997: 49). Los estudios críticos entenderán la seguridad y las amenazas como socialmente construidas, por consiguiente, el estudio de la seguridad no debe centrarse tanto en factores materiales (fuerza militar), sino más bien en factores ideológicos y discursivos.

Este enfoque entiende la seguridad a partir de un significado intersubjetivo que solo puede ser comprendido en el marco de las relaciones sociales. Esto implica:

Entender la seguridad como un concepto derivado, es decir, que la interpretación que tengamos de la misma se deriva en última instancia de nuestra visión del mundo y de la política, pues esta define nuestra percepción sobre las amenazas y sobre los objetos y valores que deben ser protegidos (Pérez de Armiño, 2012: 263).

En esta línea, Buzan, Wæver y de Wilde (1998) proponen la una redefinición de seguridad como resultado del discurso social, como un “acto de habla” o “acto de expresión”. La seguridad, para los autores, es una práctica autorreferencial, porque un problema se convierte en un problema de seguridad, no necesariamente porque exista una amenaza existencial real, pero el problema se describe como una amenaza. Con ello, esta segunda perspectiva, busca introducir nuevos temas y nuevos objetivos de la seguridad, vinculando el concepto de seguridad ya no solo con la paz, estabilidad estatal y la defensa del territorio, sino con los individuos, el medio ambiente, los problemas económicos, entre otros.

Esta redefinición del concepto de seguridad, estuvo acompañada de un movimiento internacional de expansión e internacionalización del mismo

concepto, que se estaba generando en el escenario mundial durante la segunda mitad del siglo XX y más concretamente tras el Fin de la Guerra Fría. Si bien, la seguridad sigue entendiéndose como estar libre de amenazas a los valores fundamentales, el cambio radica en el objeto de seguridad, es decir, si la seguridad debe ser individual, nacional o internacional. En esta misma línea, y producto de los procesos de globalización y de los cambios en las agendas de los Estados, se introdujo en los ESI dos niveles de seguridad: internacional y regional.

La seguridad internacional implica que la seguridad de un Estado está estrechamente ligada a la de otros Estados, basándose en la cooperación y la interdependencia entre ellos. En palabras de Ugarte:

La Seguridad Internacional es el resultado y la suma de la seguridad de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad internacional; en consecuencia, no se puede lograr la seguridad internacional sin la plena cooperación internacional (...) Los conceptos de seguridad comprenden diferentes elementos, como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso tecnológico y científico, así como la cooperación económica mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral, lo que también implica a las organizaciones internacionales (2001: 8).

Como se mencionó anteriormente la seguridad de carácter liberal producto de los procesos de globalización y de los cambios en las agendas de los Estados, implicó que la seguridad de un Estado ha de estar estrechamente ligada a la de otros, basándose en la cooperación y la interdependencia entre ellos. En este sentido, si la Seguridad Nacional estaba vinculada a la defensa del territorio frente a amenazas externas, la seguridad internacional por su parte, ha sido vinculada con conceptos como “común”, “mutua”, “integral”, “cooperativa”, y “humana” dando un carácter multidimensional de las relaciones de seguridad tradicionales (Kacowicz y Mares 2016: 26).

Sin embargo, para Bull el orden mundial es más amplio que el orden internacional, ya que el primero no solo trata con el orden entre los Estados, sino también con el orden a escala nacional o municipal, así como con el orden dentro del sistema político mundial (2012: 21). En esta misma línea,

Ken Booth considera el concepto de seguridad mundial es más abarcador que la noción de seguridad internacional, al incluir una gama más amplia de referentes, por encima y por debajo del nivel estatal, y una gama más amplia de posibles amenazas y riesgos (2007: 4). Al no limitarse a la seguridad estatal, abarca estructuras y procesos dentro de la sociedad humana, local y globalmente, que trabajan hacia la reducción de las amenazas y riesgos que determinan la vida individual y grupal.

A la par del desarrollo del proceso de globalización económica, se llevó a cabo la regionalización política, la cual abrió paso al regionalismo y la preocupación por la seguridad regional. Como indica Farrell el regionalismo “surge como respuesta a los procesos de globalización; al tiempo que es resultado de las dinámicas internas de las regiones y de las motivaciones y estrategias de los actores regionales” (2005: 2). Para comprender el concepto de seguridad regional es necesario partir del de región:

la definición común región se refiere a un conjunto de países vinculados por la geografía y uno o más rasgos comunes, como el nivel de desarrollo, la cultura o las instituciones políticas. En una segunda definición, una región es un conjunto de países que son o se perciben a sí mismos como políticamente interdependientes. Las teorías de sistemas regionales, en general, conciben las regiones como patrones de relaciones o interacciones dentro de un área geográfica que exhiben un grado particular de regularidad e intensidad en la medida en que un cambio en un punto del sistema afecta a otros puntos. (Lake y Morgan, 1997: 11).

Entre los atributos que permiten identificar subsistemas regionales Thompson propuso: la proximidad geográfica, la regularidad y la intensidad de la interacción entre actores en la medida en que un cambio en un punto del subsistema afecta a otros puntos, el reconocimiento interno y externo de un grupo de estados como un área distintiva, y un tamaño de al menos dos y probablemente más actores (1973: 101).

Por su parte, el enfoque constructivista ha definido a las regiones como “entidades creadas socialmente que adquieren significado e importancia porque los Estados se perciben a sí mismos como cohabitantes de un espacio

común y compartiendo un futuro común” (Lake y Morgan, 1997: 12). En esta misma línea, para el regionalismo, la región no es una forma estática, sino dinámica en su desarrollo y abierta al cambio y adaptación. El regionalismo tiene un objetivo estratégico de construcción de regiones, de establecer coherencia e identidad regionales (Farrell, 2005: 2).

Como se mencionó previamente, el regionalismo se refiere a una tendencia y un compromiso político de organizar el orden mundial en términos de regiones; más concretamente, el concepto se refiere a un proyecto regional específico. Mientras que la regionalización se refiere al proceso más complejo de formar regiones. Si el regionalismo es una política o proyecto, la regionalización es primero y ante todo un proceso. Esta interacción puede dar lugar a la formación de regiones y, a su vez, al surgimiento de actores, redes y organizaciones regionales. Así, puede preceder y fluir de regionalismo.

En este sentido, las relaciones entre Estados a nivel regional toman relevancia, no solo por la proximidad geográfica o las interacciones políticas y económicas entre ellos, sino también por intensidad de la interacción mutua. En este tipo de interacciones, tal y como indica Ayoob, “la intensidad incluye no solo la cooperación sino también la competencia y el conflicto” (1999: 249). Por tal razón, no existe un único criterio respecto a la definición de seguridad regional.

La misma puede referirse a respuestas regionales a conflictos que a menudo se han regionalizado, “donde las guerras inter e intra estatales traspasan las fronteras y afectan y atraen a los países y actores vecinos, atrayendo la atención de los actores internacionales” (Fawcett, 2005: 25). En esta misma línea, Hettne vincula la gestión de conflictos con la seguridad regional interna: “la seguridad en estos casos, se refiere a los esfuerzos de los Estados y de otros actores en un área geográfica particular para transformar un complejo de seguridad en relaciones conflictivas inter e intra estatales hacia una comunidad de seguridad, con paz doméstica y relaciones exteriores cooperativas” (2008: 404).

El enfoque desarrollado por Lake y Morgan define las regiones en términos del modo de gestión de la seguridad u “orden regional”. Los autores definen el sistema regional como:

un conjunto de estados afectados por al menos una externalidad transfronteriza, pero local que emana de un área geográfica particular. Si la externalidad local representa una amenaza real o potencial para la seguridad física de individuos o gobiernos en otros estados, se produce un sistema de seguridad regional o complejo (...) Las externalidades locales que producen amenazas a la seguridad física limitan los conjuntos de estados interactuantes que constituyen los sistemas de seguridad regionales. (Lake y Morgan 1997: 46).

Por otra parte, se encuentra la propuesta de Complejos de Seguridad, la cual propone un nivel medio de análisis entre los estudios que se enfocan a la seguridad nacional y la global. Por complejos de seguridad regional se entendió originalmente “un grupo de estados cuyas preocupaciones primarias de seguridad se vinculan lo suficientemente estrechamente como para que sus valores nacionales no puedan considerarse razonablemente separados unos de otros” (Buzan, 1983: 106). El concepto fue reformulado, incluyendo diferentes actores y sectores de seguridad (Buzan y Wæver, 1998: 201); llegando así a una definición final de “una región funcional, estructurada en torno a patrones de interacciones de seguridad que surgen entre un grupo de Estados geográficamente próximos” (Buzan y Wæver, 2003, 48).

Con ello vinculan la seguridad regional a lo que denominan “procesos de securitización” en los que los Estados geográficamente próximos, comparten no solo ciertos valores e intereses comunes, sino que además están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse razonablemente desde el punto de vista particular de cada uno. Esta propuesta se abordará más adelante con mayor detalle.

Así pues, tanto los procesos de regionalización y de globalización, favorecieron el surgimiento de nuevos niveles de análisis de la seguridad, lo que no significó que desapareciera el interés y relevancia de la Seguridad Nacional. En ciertas ocasiones están ampliamente vinculados.

### **1.1.3 La cooperación en materia de seguridad**

Como se reiteró previamente, la decisión de cooperar por parte de los Estados depende de distintos factores, principalmente de la búsqueda de

ganancias o maximización de beneficios. Sin embargo, también pueden entrar en juego: las preferencias, el resolver problemas específicos, el sentido mutuo de bienestar, responder a patrones de interacción, entre otros. La cooperación puede ser esporádica, superficial y limitada a ámbitos específicos (en especial económicos o comerciales); pero también puede ser el camino para acercamientos más estables de perspectivas temporales más largas y con un mayor grado de institucionalización.

Sin embargo, la cooperación en materia de seguridad conlleva otras dificultades para los Estados, pues como sostiene Harald Müller:

implica cierta pérdida de libertad de acción, cierta limitación de la capacidad de uno, para acumular tanto poder militar como lo permitan los recursos, cierto sacrificio de opciones; por ejemplo, una mayor transparencia puede significar menores posibilidades de lograr la sorpresa, un valor superior en la mayoría de los escritos estratégicos (2013: 608).

Esta idea se centra en el enfoque tradicional, en el cual el objetivo de la seguridad es la defensa de la soberanía; y en el cual, los Estados estarán más reticentes a cooperar. En el Sistema Internacional, caracterizado por la anarquía, la cooperación entre Estados es posible, pero es difícil de mantener. Por lo general, la cooperación en materia de seguridad se refiere a la colaboración entre distintas partes en conflicto. La cooperación se centrará en hacer frente a amenazas externas; obtener una mayor garantía de seguridad por medio de la colaboración de sus enemigos potenciales; o fortalecer la seguridad en un área por medio de acuerdos. Una vez más, la cooperación dependerá tanto de los intereses, los objetivos, las percepciones, las estrategias y resultados que se pretenden de ella. Igualmente, dependerá el tipo de relaciones que se establezca entre los Estados (cooperativas, conflictivas o competitivas).

Así, por ejemplo, en las alianzas los Estados cooperan de manera egoísta y en el fomento de sus intereses de seguridad. Las alianzas se basan en la noción de que la seguridad debe promoverse contra enemigos reales o potenciales. Por consiguiente, “la seguridad se aborda en términos competitivos y de suma cero” (Emmers 2004: 3). Este tipo de cooperación,

ante una amenaza inminente, tiende a ser temporal, presentando como dificultad que los socios de la alianza de hoy, pueden ser vistos como enemigos potenciales del mañana (Müller, 2013: 610)

Un ejemplo contrario, será la cooperación en seguridad como un medio para avanzar en los intereses colectivos, en la que la relación está marcada por un mayor nivel de confianza, y en la que los Estados optan por una mayor integración de políticas, promoviendo así aún más el proceso de construcción de confianza. “La cooperación así entendida puede basarse en las normas y valores compartidos que sientan las bases para la acción colectiva” (Krause y Williams, 1997: 51). En estas situaciones, la cooperación puede definirse como el logro de un resultado mutuamente beneficioso.

Por otra parte, se debe tener en cuenta, que, si bien la reciprocidad o la confianza pueden fomentar el surgimiento de la cooperación a largo plazo, en materia de seguridad será más difícil sostenerla. Al respecto, los realistas adoptan una visión a corto plazo y los liberales una visión a largo plazo. Al respecto Hopmann identifica las siguientes diferencias:

Los realistas creen que la cooperación no es sostenible, sino que se da solo de forma momentánea, siempre que los beneficios estén presentes y actualizados. Suelen ser escépticos respecto al potencial de la cooperación en un sistema anárquico, creyendo que generalmente se restringe a la colaboración a corto plazo para lograr intereses inmediatos. Igualmente, enfatizan la centralidad de medir las ganancias únicamente en términos de los beneficios del Estado en relación con sus competidores potenciales. Por su parte, los liberales consideran que los Estados cooperan con la expectativa tanto de los beneficios de la cooperación futura, como de los beneficios actuales. Enfatizan en las medidas para prolongar la cooperación y ven valor en obtener mayores ganancias absolutas, incluso si otros se benefician tanto o más que uno mismo (1995: 33-34).

Las diferencias entre los distintos enfoques de los ESI se observarán con más detalle en el siguiente apartado, por ahora solo cabe agregar que, como señala Jervis, una de las grandes diferencias entre realistas y liberales, es el papel que juegan las instituciones lo que ayuda a explicar por qué la

cooperación institucionalizada puede continuar incluso cuando las condiciones inicialmente propicias han desaparecido (1999: 51). Cabe señalar que, para comprender la cooperación en materia de seguridad, además de los cálculos de interés, se deben tener en cuenta el contexto, así como las distintas concepciones del orden internacional, las cuales varían a lo largo del tiempo y el espacio.

Como se pudo apreciar, existen diversas respuestas a por qué cooperan los Estados en materia de seguridad, las cuales varían según el enfoque adoptado. Para comprender estas diferencias a continuación se identificarán los supuestos teóricos que en materia de seguridad se han planteado tres enfoques: el realista, el liberal y el reflectivista, haciendo énfasis en la comprensión de las amenazas, el objeto de seguridad, el tipo de actores; así como el papel que cada enfoque le asigna a la cooperación en materia de Seguridad Internacional.

## **1.2 Realismo y neorrealismo: de la autoayuda a las alianzas**

Tras la Segunda Guerra Mundial, y en especial durante de la Guerra Fría, el realismo surgió como uno de los principales enfoques de los ESI. El mismo se centra la noción de seguridad en el Estado, con énfasis en el poder militar, y la defensa contra amenazas externas; en otras palabras, la Seguridad Nacional. En este sentido, el sistema internacional se entiende como un escenario en el que los Estados buscan lograr su propia seguridad a expensas de sus vecinos; y por consiguiente las relaciones interestatales se conciben como una lucha por el poder.

Uno de los principales referentes realistas de la seguridad ha sido Stephen Walt, quien ha identificado como objeto de los ESI el fenómeno de la guerra. Para el autor los conflictos entre Estados son siempre una posibilidad, en consecuencia, define como objetivo de los ESI el estudio de la amenaza, el uso y el control de la fuerza militar. En este sentido, debe explorarse las condiciones que hacen que el uso de la fuerza sea más probable, las formas que dicho uso de la fuerza afecta a los individuos, los Estados y las sociedades, y las políticas específicas que los Estados adopten con el fin de preparar, prevenir, o hacer la guerra (Walt, 1991: 215).

El neorrealismo por su parte, se basa en la interacción de las unidades en el sistema internacional, la cual estará determinada por la forma como están distribuidos las capacidades de poder de las unidades (militares, recursos de poder, etc.). Kenneth Waltz en su obra “Teoría de la política Internacional” (1988) expone la idea que los Estados –unidades racionales y autónomas- son los actores principales de la política internacional. Su teoría sistémica considera que las unidades conforman una red interrelacionada y su interacción conforma un sistema, el cual puede limitar las libertades de las unidades actuando como fuerza limitadora de sus conductas.

Tanto el realismo como el neorrealismo coinciden en que el objeto referente de la seguridad es la integridad territorial del Estado, por tal razón se deben disponer de todos los medios y recursos indispensables, para preservar el interés de la nación. Sin embargo, entre los dos hay una diferencia en lo que se refiere al conflicto. La presencia del conflicto se explica debido a que los intereses nacionales inevitablemente chocarán, de ahí la omnipresencia de la competencia, el conflicto y la guerra (Møller, 1996: 3; Orozco, 2005: 166).

Así, el conflicto para los realistas es entendido como producto de las relaciones de poder entre los Estados; mientras para el neorrealismo será el sistema mismo la fuente principal del conflicto, caracterizado por la distribución descentralizada de las capacidades violentas, es decir, la anarquía. Esta diferencia será importante pues de ello dependerá la decisión de cooperar o no con otros Estados. En ello entran en juego dos conceptos fundamentales: el equilibrio de poder y el dilema de seguridad.

Respecto al primero, el realismo considera que el sistema internacional se caracterizará por el choque de los intereses nacionales, y solo el equilibrio de poder o equilibrio de fuerzas mantendrá la estabilidad internacional. El equilibrio del poder, es visto como:

- 1) una situación (la descripción de la distribución del poder en la escena internacional);
- 2) una política (de aquellos Estados que deliberadamente tratan de impedir la preponderancia de un Estado, en particular y de mantener un equilibrio aproximado de poder entre los principales rivales); y

- 3) un sistema (se busca mantener situaciones equilibradas de poder y configura a partir de unas reglas de funcionamiento establecidas un sistema de equilibrio del poder) (Barbe, 1987: 10-12)

Mientras la búsqueda del equilibrio de poder, para el realismo, es un producto inevitable y natural de la lucha del poder, el neorrealismo lo concibe como mecanismo protector de una alianza de naciones. Esto incidirá en las posibilidades de cooperación entre Estados. Los realistas consideran que la política internacional implica un proceso de competencia, en el que la guerra siempre es una posibilidad. Debido a esta lógica dominante de competencia y desconfianza entre los Estados, no descarta que pueda existir la cooperación, pero sí que la misma tendrá límites y aún más será difícil de mantener. Por su parte los neorrealistas consideran la cooperación como un instrumento que permite lograr el equilibrio, por medio de la unión a un Estado más fuerte o un grupo de Estados.

Respecto al dilema de seguridad, este es entendido como el imperativo de la autoayuda que guía el comportamiento de los Estados bajo condiciones de anarquía, el cual podría alimentar el conflicto. En palabras de John Herz:

Los grupos o individuos que viven en tal constelación deben estar, y generalmente lo están, preocupados por su seguridad de ser atacados, sometidos, dominados o aniquilados por otros grupos e individuos. Al esforzarse por obtener seguridad frente a tales ataques, se ven impulsados a adquirir cada vez más poder para escapar del impacto del poder de los demás. Esto, a su vez, vuelve a los demás más inseguros y los obliga a prepararse para lo peor. Dado que nadie puede sentirse completamente seguro en un mundo así de unidades en competencia, se produce una competencia de poder y el círculo vicioso de seguridad y acumulación de poder está en marcha (1950: 157)

Según el autor, esta situación no excluye la cooperación, pero incluso la cooperación y la solidaridad tienden a convertirse en elementos de la situación de conflicto. En tal sentido, los grupos pueden cooperar entre sí para fortalecerse y consolidarse en su competencia con otros grupos. “Pero en última instancia, en algún lugar, los conflictos causados por el dilema de

la seguridad seguramente surgirán entre las unidades políticas de poder”. (Herz, 1950: 158)

Así pues, la negativa del realismo frente a las posibilidades de cooperación, parten de considerar que por causa de la anarquía internacional los Estados se ven envueltos en un sistema de autoayuda en donde la supervivencia es siempre el objetivo central de cualquier de ellos. En palabras de Grieco “la anarquía internacional fomenta la competencia y el conflicto entre los Estados e inhibe su voluntad de cooperar incluso cuando comparten intereses comunes” (1988:485). Un sistema internacional descentralizado hace que la competencia forme parte de la lógica misma de la estructura anárquica, más allá de la voluntad de los Estados en cooperar. Este atributo estructural hace que la cooperación entre Estados sea difícil de alcanzar y, una vez alcanzada, difícil de mantener.

Para comprender mejor esta posición, Robert Jervis propone dividir el realismo en dos categorías: ofensivo y defensivo. Para los realistas ofensivos no es posible alcanzar la seguridad mutua entre las principales potencias, ya que una o ambas partes estas están dispuestas a ir a la guerra para expandirse o bien sus intereses son incompatibles; por tal razón ven menos espacio para incrementar la cooperación. Si bien, consideran que existen incentivos eficaces, estos solo benefician a una parte, ya que no hay beneficios mutuos. En palabras del autor: “el aumento de los costos de la guerra puede reducir los conflictos violentos, pero rara vez se puede aumentar la cooperación cambiando las creencias y la información sobre el otro o el mundo” (Jervis, 1999: 51).

En esta misma línea Grieco argumenta que para los realistas los Estados tienen un “carácter posicional, no atomista”. Por consiguiente, en materia de cooperación internacional existen dos barreras importantes: las preocupaciones sobre las trampas y las preocupaciones sobre los logros relativos de ganancias, es decir, que sus socios puedan ganar más de la cooperación que ellos (1988: 487). La identificación del realismo del problema de las ganancias relativas para la cooperación se basa en su percepción de que los estados en la anarquía temen por su supervivencia como actores independientes. Según los realistas, a los Estados les preocupa que el amigo de hoy pueda ser el enemigo de mañana en la guerra, y temen que los

logros de ganancias conjuntas que beneficien a un amigo en el presente puedan producir un enemigo potencial más peligroso en el futuro.

Por el contrario, los realistas defensivos consideran que es posible la cooperación. Y allí entra el dilema de seguridad, en el cual, la cooperación será una forma de reducir el conflicto: una o ambas partes pueden buscar cambios en las preferencias sobre las estrategias, así como en la forma de implementar políticas de cooperación:

Los altos costos de malinterpretar las intenciones del otro estado significan que ambos estados pueden caer en una espiral de seguridad donde se gastan cada vez más recursos en defensa, pero ninguno se siente más seguro debido a la inseguridad generada por los intentos paralelos del otro por volverse seguro (Keating y Ruzicka, 2015: 11).

En línea con el supuesto del egoísmo racional, los realistas defensivos consideran que es más probable alcanzar la cooperación si se puede aumentar la transparencia. “Si la cooperación mutua es o puede ser mucho más ventajosa que la deserción mutua, y si cada parte emplea estrategias de reciprocidad” (Jervis, 1999: 52).

Por su parte, los neorrealistas ofrecen dos perspectivas a la pregunta ¿por qué cooperan los Estados en seguridad?: la primera hace referencia a la estabilidad hegemónica y la segunda a la convergencia de intereses entre los actores clave. La primera de ellas propone que los Estados buscarán aliarse con Estados más fuertes, aquí entra en juego lo que se denomina la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, la cual, sostiene que el orden internacional puede mantenerse si hay un líder hegemónico con capacidades de poder tan abrumadoras que puede imponer la cooperación entre los Estados menores.

Como explica Risse-Kappen la hegemonía funciona porque permite mantener el orden internacional que es de interés del hegemón, ya que confirma su estado de poder; al tiempo que el hegemón proporciona el bien público -la estabilidad internacional- a las potencias menores para que estas puedan liberarse de las primeras y tener incentivos para asumir la posición de poder hegemónico (1997: 258). El orden y la estabilidad internacional se mantienen mediante estrategias unilaterales, acuerdos bilaterales o multilaterales. Pero este argumento sólo tiene sentido si el hegemón está

dispuesto a enfrentar pérdidas a corto plazo (en términos de reducción del poder de decisión) en interés de ganancias a largo plazo.

Respecto a la convergencia de intereses por parte de los actores, dicho interés en la cooperación provendrá en función de los intereses nacionales, es decir, mediante cálculos materiales basados en el poder; lo que significa que la cooperación sólo puede surgir en circunstancias en las que cada actor calcula racionalmente las estrategias de maximización de interés (Risse-Kappen, 1997: 258). Estos mismos intereses buscan maximizar sus ventajas, por medio de la cooperación, entendida como un instrumento para reducir un conflicto. Para ello los Estados se pueden valer de dos estrategias: las coaliciones militares o las alianzas.

### **Alianza vs Coalición**

Al estar centrados en la seguridad estatal estas dos estrategias tendrán un fuerte componente militar. Por coalición se entienden los acuerdos para la acción militar conjunta entre dos o más Estados; mientras que el propósito de la alianza es aumentar el poder de los miembros en relación con otros Estados, o la defensa frente a un agresor común (Maciejewski, 2002: 438).

Así pues, las coaliciones pueden ser formales, cuando tanto la naturaleza del compromiso de cada miembro, como su contribución, están claramente demarcadas en un documento; o informales, que surgen en respuesta a alguna contingencia inmediata; son acuerdos que generalmente se articulan ad hoc, por un motivo específico, en épocas de crisis. En una coalición, el grado de compromiso que cada miembro asuma estará dado por el nivel de la amenaza, el cual, puede variar en función de cuatro factores: poder agregado, proximidad geográfica, capacidades e intenciones ofensivas (Bartolomé, 2006).

Por su parte, las alianzas son establecidas por los gobiernos con el fin de mejorar sus posiciones de poder y reaccionar ante el aumento de hegemonías en el sistema internacional. Stephen M. Walt propone que, si bien las alianzas son vistas como una respuesta a las amenazas, existe un desacuerdo sobre cuál será esa respuesta. Es decir, al entrar en una alianza, los Estados pueden aliarse en oposición a la fuente principal de peligro o con el Estado que representa la mayor amenaza. El primero -balancing- significa la alineación

con el lado más débil; el segundo -bandwagoning- implica elegir el más fuerte (1985: 4). Igualmente, al autor resalta que las alianzas no solo se conforman frente a una amenaza, sino también por la afinidad ideológica; es decir, aquellas alianzas que resultan entre Estados que comparten rasgos políticos, culturales u otros. Cuanto más similares sean dos o más Estados, más probable es que se alíen (Walt, 1985: 19).

Al respecto, Michael Barnett afirma que los Estados buscan alianzas principalmente para mejorar sus capacidades mediante la combinación con otros, lo que ayudará a disuadir a un agresor potencial y evitar una guerra no deseada; o prepararse para una guerra exitosa en caso de que falle la disuasión. En general, se busca aumentar la influencia en un entorno de alta amenaza o mantener un equilibrio de poder en el sistema. Con quien aliarse, es decir con quien cooperar ante la amenaza, dependerá de un cálculo racional de costos y beneficios que derivaran principalmente de factores materiales y el poder militar relativo del Estado frente a las amenazas potenciales e inmediatas (1996: 327).

Las alianzas pueden ser de carácter defensivo u ofensivo. En las primeras, los Estados se alinearán convencionalmente con el lado más débil para frenar el poder en ascenso. Mientras que los Estados establecen alianzas ofensivas en aras de la hegemonía. En cualquier caso, para maximizar su efectividad, las alianzas deben operar como arreglos de seguridad flexibles y temporales, lo que implica que sus participantes deben estar dispuestos a ingresar rápidamente a nuevas alianzas para preservar un equilibrio de distribución de poder (Emmers, 2004: 4)

Como se pudo apreciar, el realismo tiene una visión más restringida respecto a las posibilidades de cooperación en un mundo anárquico, donde los Estados solo se preocupan por su supervivencia. Si bien, el neorrealismo no se opone a la idea de la cooperación, ya sea en forma de alianza o de coalición, siempre y cuando esta permita a cada unidad la maximización de sus beneficios; sí considera que su mantenimiento en el tiempo es complicado, especialmente cuando esta forma frente a amenazas en momentos específicos.

Justamente el elemento en común entre las coaliciones y las alianzas es que los Estados miembros combinan sus capacidades en función de un interés

común, habitualmente asociado a una amenaza externa. Más allá de la voluntad de los Estados en cooperar, la descentralización del sistema internacional y el carácter competitivo de los Estados, hace que la cooperación entre Estados sea difícil de alcanzar y, una vez alcanzada, difícil de mantener. Esto no será un inconveniente para los teóricos liberales como se verá a continuación.

### **1.3 Perspectiva liberal: cooperación como instrumento para la paz**

Mientras los realistas formulan la seguridad en función a las amenazas y la inevitabilidad de la guerra, producto de los intereses de poder de los Estados, los liberales centran su atención en las posibilidades de la cooperación y la paz. Más que en el sistema, la teoría liberal centra su atención en los procesos domésticos, siendo las diferentes estructuras nacionales las que determinaran las preferencias en la política de seguridad, y especialmente la inclinación a participar en la cooperación en materia de seguridad.

Esta perspectiva considera que “los Estados cooperan con la expectativa de los beneficios de la cooperación futura, así como de los beneficios actuales” (Touval y Zartman, 2010: 6). Esto significa, como se ha señalado previamente, que elementos como: la reciprocidad, la transparencia, la información confiable, así como los patrones de comportamiento; aumentaran las posibilidades de una cooperación duradera. Tanto la cooperación como la interacción entre Estados, para el liberalismo no solo es posible sino benéfica para la resolución de diversos problemas.

Entre las variantes liberales que defienden esta idea, se encuentra la teoría de la paz democrática. La misma se basa en la hipótesis de que las “democracias prefieren la paz a la guerra debido a los intereses básicos de los ciudadanos en la autopreservación y el bienestar y desean evitar costosas aventuras violentas externas” (Müller, 2013: 616). El modelo de paz democrática afirma que algo en la naturaleza de las instituciones internas democráticas dificulta que los líderes de un estado usen la fuerza a nivel internacional, en particular contra otras democracias (Mares, 2001: 85). Para los liberales los Estados democráticos tienden a comportamientos pacíficos entre ellos; debido a tres argumentos específicos:

en primer lugar, que las democracias casi nunca se enfrentan entre sí y rara vez consideran el uso de la fuerza en sus relaciones mutuas; en segundo lugar, que las democracias siguen siendo propensas a luchar con las no-democracias; y tercero, que mientras las democracias bien consolidadas interactúan pacíficamente, los regímenes de democratización son tan agresivos y propensos a la guerra como, sino más, que otros tipos de Estados (Hurrell, 1998b: 536).

Por otra parte, la paz democrática también puede explicarse por la satisfacción generalizada entre las naciones democráticas con el statu quo territorial, el alto grado de legitimidad interna, así como a la estabilidad política y la institucionalización (Kacowicz, 1998). En este sentido, como argumenta Risse-Kappen “las estructuras políticas democráticas constituyen una condición previa para los órdenes de paz estable en las relaciones internacionales” (1995: 55). Por consiguiente, la cooperación en materia de seguridad será entendida como el resultado de una convergencia de preferencias nacionales benignas, entre Estados democráticos y propensos a la cooperación. La transparencia, la información y la apertura de los sectores militares, son tanto atributos como condiciones esenciales para una colaboración de seguridad profunda e intensa. (Müller, 2013: 616-617)

Otras vertientes liberales que se desarrollaron fueron: la teoría de la integración funcionalista de la década de 1940, la teoría de la integración regional neofuncionalista en las décadas de 1950 y 1960 y la teoría de la interdependencia en la de 1970. Las mismas argumentaron las instituciones internacionales podrían ayudar a los Estados a cooperar. Sin embargo, “las tensiones y conflictos internacionales durante la década de 1970 socavaron el institucionalismo liberal y reconfirmaron el realismo en gran medida” (Grieco, 1988: 486). En gran parte debido a acontecimientos como la crisis del sistema de Bretton-Woods y la crisis del petróleo de 1973. También influyó la creciente liberalización de la economía mundial respecto al comercio y las finanzas, lo significó que “las economías nacionales estaban cada vez más expuestas a la competencia de otros productores en el mercado mundial, las corporaciones transnacionales y los mercados financieros” (Buzan, 1997: 7).

Será en la década de 1980 que surja el neo institucionalismo liberal, el cual argumenta “que incluso si los realistas están en lo cierto al creer que la anarquía limita la voluntad de los estados para cooperar, los estados pueden, no obstante, trabajar juntos y pueden hacerlo especialmente con la ayuda de instituciones internacionales” (Grieco, 1988:486). En este sentido, conservan la idea de que las instituciones afectan tanto a los incentivos que enfrentan los actores, como a su comportamiento, pero aceptan la perspectiva realista de que la anarquía puede limitar los procesos de cooperación.

Cabe mencionar, que en este periodo se asistió a un cambio en los paradigmas de las Relaciones Internacionales y los ESI. Se abrió así un nuevo periodo en los ESI denominado “Economía Política”, el cual se relacionó la idea de seguridad común en función de la integración económica y política (McSweeney 1999:29). Durante este periodo se produjo un cambio en concepción de la seguridad, considerándose que no podía ser reducida a la defensa, al equilibrio de amenazas; sino que debía considerarse la referencia a los intereses que necesitaban ser asegurados. En otras palabras, la seguridad se redefinió en términos económicos. Sin embargo, esta redefinición no implicaba un cambio radical; lo que se buscaba era “extender la capacidad del Estado y su papel en áreas que anteriormente quedaban fuera del dominio de seguridad” (Acharya, 2018: 26).

Entre los cambios introducidos se destacan, por ejemplo: que los agentes de la política internacional ya no solo son los Estados, sino que se incluye también los individuos que actúan en un contexto social, así como a las instituciones internacionales, las que formarán la estructura social de la política internacional. Igualmente, las amenazas militares ya no serán los únicos peligros que enfrentan los Estados, dando como resultado el cuestionamiento de la utilidad de la fuerza militar al hacer hincapié en el papel de las cuestiones económicas.

En este contexto Robert Keohane y Joseph Nye, refieren la política mundial a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Esta definición introduce tres aspectos fundamentales: 1) ya no solo se centra en una concepción estado-céntrica, visibilizando así canales múltiples; 2) se establecerán nuevos intereses más allá de los políticos, dando espacio a temas económicos en la agenda, en la

cual, 3) no prima el carácter militar sino del consenso y el rol de los organismos internacionales (1989: 22).

Debido a estos cambios se comienza a hablar de un enfoque neoliberal, y por consiguiente de institucionalismo neoliberal. Como se mencionó, este enfoque considera que para lograr beneficios mutuos y absolutos de la cooperación son necesarias instituciones internacionales (Hopmann.1995: 30). A nivel internacional no solo serán relevantes los Estados sino también las Organizaciones Internacionales, las corporaciones internacionales, entre otros grupos de interés. Razón por la cual, términos como transnacionalismo e interdependencia serán centrales en este enfoque.

Respecto a la cooperación entre Estados, dos serán las respuestas brindadas por el Institucionalismo: en primer lugar, la idea de que la cooperación no sólo es posible, sino que es necesaria, consiguiendo así establecer bases para la integración; y en segundo lugar la idea de que las instituciones modifican la percepción de los Estados de sus propios intereses. Este último aporte dará lugar el establecimiento de instituciones internacionales como generadoras de normas y reglas, capaces de regular los intereses de los Estados, a partir del fomento de la cooperación, ofreciéndoles un espacio común en el que la interacción directa facilita la comunicación y la confianza. Al respecto Hurrell explica:

Desde el punto de vista racionalista institucionalista, las instituciones afectan el comportamiento del Estado haciendo que sea racional cooperar y alterando los incentivos. Las instituciones afectan las estrategias de los actores (pero no sus preferencias subyacentes) al reducir los costos de transacción, al identificar puntos focales para un comportamiento coordinado y al proporcionar marcos para la vinculación productiva de temas (2005: 47).

Así, los Estados firmarán acuerdos, cooperarán, negociarán, se integrarán, e intercambiarán información, a través de foros internacionales; no preocupándose por las ganancias o pérdidas relativas en tanto el mismo proceso cooperativo produzca ganancias absolutas; entendiendo así la cooperación como un instrumento para un fin mayor. En palabras de Müller “los costos de transacción más bajos, el suministro de información y el

cumplimiento institucionalizado son incentivos importantes para cooperar” (2013: 610). Los gobiernos calculan la utilidad de las instituciones, ya sea que haya ganancias relativas o absolutas. Sin embargo, lograr las ganancias absolutas, como sostiene Ayoob, supone mucha interdependencia y un alto grado de identificación entre los actores comprometidos en la cooperación. (2002: 36)

Respecto a la cooperación en materia de seguridad, los institucionalistas consideran que las instituciones de seguridad son una herramienta para reducir los costos de transacción entre las partes. Las mismas abren canales de comunicación con reglas establecidas. Esto supone el desarrollo de un conjunto de normas, procedimientos e instituciones que permitan el progresivo acercamiento confiable de los socios. Retomando los postulados de Keohane

La seguridad internacional precisa de unas fuertes instituciones para regular las interacciones entre las unidades y para hacer cumplir sus reglas y normas, así como un concepto universal de seguridad con un conjunto de normas, principios y prácticas que dan lugar a patrones comunes de comportamiento internacional (1983: 51).

El papel de las instituciones internacionales es el de facilitar procesos de cooperación: reducir costos de verificación, promover el aprendizaje, crear reglas y sancionar a quienes no las cumplen. Así mismo, las instituciones proporcionarán un medio por el cual los Estados pueden llegar a mitigar significativamente la desconfianza y las relaciones de competencia que los realistas ven como inherente bajo la anarquía. Las instituciones crearán mecanismos que incrementen la transparencia del comportamiento de los Estados y por lo tanto proporcionan las expectativas razonables para la cooperación en el futuro (Mares, 2016: 258).

Para ello, son necesarias dos condiciones: en la primera, los agentes deben tener algunos intereses mutuos, es decir, deben obtener beneficios potenciales de su coordinación en cooperación. La segunda, que las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del Estado. Es aquí donde entran en juego tanto la reciprocidad, como la sombra del futuro; las cuales como se vio previamente,

implican que la elección a cooperar será mayor, en cuanto mayores sean los resultados del futuro. En este sentido, la institucionalización ofrecerá, por medio de los compromisos entre las partes, mayores capacidades de obtención de estos resultados.

Por eso una de las condiciones de las dos estrategias de cooperación presentes en este enfoque, como son la Seguridad Colectiva y la Seguridad Cooperativa, tiene como una de sus características centrales la institucionalización.

### **Seguridad Colectiva vs Cooperativa**

Por Seguridad Colectiva se entiende “un compromiso bilateral o multilateral defensivo, de nivel regional o global, destinado a enfrentar una amenaza a la seguridad común o individual que afecte a uno a todos los Estados partes” (Barrios, 2011: 329). Un sistema de seguridad colectiva proporciona seguridad para todos y cada uno de los miembros de la comunidad, lo que significa que la inseguridad de cualquiera de los miembros de una comunidad resulta en la inseguridad de todo el conjunto societario. En otras palabras, un ataque a cualquiera de sus miembros es un ataque a la colectividad (Rial, 2003).

La misma está basada en el compromiso de sus miembros y la regulación por justificaciones morales y legales. Es una reacción en caso de una agresión militar; y en la cual se puede actuar de dos formas: por medio de sanciones/castigos o directamente con la acción militar. Las sanciones, ya sean políticas económicas o militares, buscan disuadir de la guerra dentro de un grupo de Estados con la amenaza de castigar cualquier acto de agresión de un miembro de la agrupación contra otro. Por otra parte, la guerra es usada como instrumento legítimo contra un agresor intramuros, que atente contra cualquiera de sus miembros (Acharya, 2009: 22). En este sentido, la Seguridad Colectiva se sustenta en tres principios básicos:

1. Todos los Estados miembros comparten al menos un interés común, el de mantener la paz.
2. Las amenazas deben ser comprendidas como concernientes a todos los miembros del sistema.
3. Los miembros deben reaccionar en forma rápida y efectiva contra cualquier amenaza,

organizando procedimientos que respondan a la misma (Bartolomé, 2006: 195).

En resumen, un sistema de seguridad colectivo se basa en la condición conforme a la cual los integrantes de este renuncian al uso individual de la fuerza en casos de peligro y, a cambio, consiguen el resguardo de que la amenaza o el uso de la fuerza que pudiesen llegar a sufrir será respondido por la comunidad o sociedad en su conjunto.

Por su parte, el concepto de Seguridad Cooperativa, surge desde la década de los setenta, pero es en los noventa que toma auge. Entre sus primeras definiciones se destaca la propuesta de Carter, Perry y Steinbruner, quienes el propósito central de la Seguridad cooperativa “es prevenir la guerra y hacerlo principalmente impidiendo que se armen los medios para una agresión exitosa, evitando así la necesidad de que los Estados amenacen con hacer sus propios preparativos” (1992: 7). Por su parte, De la Lama la define como “la búsqueda de fórmulas de consulta en vez de confrontación; seguridad y confianza en lugar de disuasión; transparencia en vez de ocultamiento; prevención en vez de corrección; e interdependencia en vez de unilateralismo” (1998: 54).

Mientras Varas la define como un “sistema de interacciones interestatales que, mediante la coordinación de las políticas del gobierno, se anticipa y contiene amenazas e impide la percepción de tales amenazas por los diferentes gobiernos, se convierta en tensiones, crisis o enfrentamientos abiertos” (1994: 11). El concepto fue tomado diferentes definiciones, conservando en su esencia la práctica de la cooperación, la confianza y la transparencia con el fin de reducir el riesgo de guerra, anticipando la respuesta a amenazas. Richard Cohen y Michael Mihalka, la definieron como “un sistema estratégico que se forma alrededor de un núcleo de Estados democráticos liberales unidos entre sí en una red de alianzas e instituciones formales o informales, caracterizados por valores compartidos y la cooperación de defensa política económica práctica y transparente” (Cohen y Mihalka, 2001: 4).

En otras palabras, la cooperación será un principio estratégico que se basa en el consenso institucionalizado en lugar de la amenaza de coerción física o

material. Los esfuerzos de los Estados se enfocan en reducir la probabilidad de guerra, o sus consecuencias en caso de ocurrir. Por esta razón, entre los principales elementos o principios de esta estrategia se pueden destacar: el predominio de la transparencia y confianza, así como la prevención de conflicto y el no uso de la fuerza militar para la resolución de conflictos. Para ello se centra en la coordinación de estrategias militares, al igual que en la creación de Medidas de Confianza y mecanismos de transparencia, como expresiones de un ambiente más favorable a la cooperación.

Estos instrumentos estarán dirigidos a la prevención y resolución pacífica de conflictos, antes que los mismos ocurran. El objetivo consistirá en desarrollar mecanismos capaces de resolver de manera pacífica y amistosamente las diferencias entre Estados dentro del sistema. En esta estrategia, no tendrá cabida la disuasión ni el uso de fuerza, ya que será por medio del diálogo y la ayuda mutua que se llegará a la solución de los conflictos (Cohen y Mihalka, 2001: 5; Videla, 2003: 3). La misma solo se logra en forma gradual, “a través de un período de negociaciones y de interacciones que generan rutinas, acuerdos y tratados” (Rial, 2003: 11).

En otras palabras, la seguridad cooperativa busca reducir las perspectivas y el alcance de la agresión internacional a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta. A pesar de que se hace énfasis en el trabajo conjunto de los Estados para resolver problemas comunes, el objetivo no es la respuesta contra una amenaza externa, sino apoyar sus esfuerzos cooperativos en reducción las amenazas. Contrario, a la seguridad colectiva, los participantes no están obligados a ofrecer asistencia en caso de conflicto.

Igualmente, la seguridad cooperativa carece de cualquier tipo de sanciones. Opera a través del diálogo y busca abordar el clima de las relaciones internacionales, en lugar de abordar problemas específicos. Se basa en la promoción de normas y principios internacionales estándar que deben respetar los distintos participantes, con el objetivo de prevenir los conflictos. De esta forma, frente a un conflicto la seguridad cooperativa es de carácter preventivo, mientras la seguridad colectiva de carácter defensivo.

En este sentido, al comparar las estrategias realistas frente a las liberales, se encuentra que tanto las Alianzas como la Seguridad Colectiva, tienen como

objetivo la defensa de sus integrantes, las Alianzas, al ser una estrategia realista, se basa en garantizar la soberanía de los Estados contra una intervención militar o agresión externa, el interés y las amenazas están bien definidos o previamente establecidos; mientras que la Seguridad Colectiva, basada en el pensamiento político liberal, abarca intereses y amenazas más allá de los militares, al tiempo que contempla sanciones de carácter económico y diplomático contra un agresor y sin limitarse a la defensa armada.

Esta diferencia permite comprender mejor la diferencia entre realistas y liberales: la cooperación estatal y a nivel institucional permite superar la anarquía, por medio de los elementos de reciprocidad y respeto a las normas. Esto gracias a que los Estados definen sus propios intereses bajo diferentes condiciones sistémicas. A continuación, se observará un cambio en estas concepciones, especialmente desde el constructivismo; el cual explicará estos elementos a partir de la constitución de significados colectivos

#### **1.4 Enfoques reflectivistas: construcción discursiva e identificación positiva**

Se conoce como reflectivista a aquellos enfoques que buscan reflejar las teorías sociológicas en el estudio de las Relaciones Internacionales, y en el campo de los ESI plantean una redefinición de la seguridad, las amenazas y el objeto a asegurar. En este sentido, “la seguridad ya no será considerada una condición objetiva; las amenazas no serán una simple constelación de fuerzas materiales; y el objeto de la seguridad no será estable o invariable” (Krause y Williams, 1997: 230).

Estos cambios implicaron un replanteamiento en los ESI, específicamente a las preguntas sobre cómo se define el objeto a ser asegurado (Estado, individuo u otro grupo); y cómo se introducen nuevos temas en el ámbito de la seguridad (como el bienestar económico, el riesgo de violencia, la degradación del medio ambiente). Ejemplo de ello, es la seguridad entendida como un conjunto particular de discursos y prácticas que descansan sobre entendimientos históricos compartidos institucionalmente (Krause y Williams, 1997: 243). Por tal razón, para los reflectivistas la tarea central de análisis de la seguridad será cómo se definen la seguridad y las amenazas, así

como sus cambios en función tanto de las políticas estatales y las prácticas políticas.

Esta ampliación de la agenda de seguridad toma fuerza desde la década de los ochenta, al pasar de un enfoque centrado en el Estado (Seguridad Nacional) hacia el enfoque más amplio o alternativo vinculado a la seguridad de los individuos o de la colectividad internacional. En el ámbito internacional tres informes más reclamaron la aplicación de una reconceptualización de la seguridad y las amenazas vinculando los temas de desarrollo a la agenda de seguridad (McSweeney, 1999):

- 1) El Informe Brandt de 1980: abordó las diferencias de riqueza entre los hemisferios norte y sur y el impacto del sistema económico imperante en esta desigualdad.
- 2) El Informe Palme 1982: se ocupó de la carrera de armas nucleares más intensa entre Oriente y Occidente y las ramificaciones de esta competencia en el Sur más pobre.
- 3) El Informe Brundtland 1987: evaluó la cuestión del medio ambiente y el impacto de los modelos inadecuados de desarrollo acerca de su sostenibilidad.

De ellos, el informe de la “Comisión Palme”, en el marco de las Naciones Unidas, fue el encargado de estudiar y plantear nuevas amenazas que pudieran surgir en el mundo que se estaba abriendo. Dicha comisión, señaló que a las amenazas tradicionales (conflictos interestatales) se han añadido una serie de nuevos problemas, que empezaron a ser vista a través del prisma de seguridad, llamadas “nuevas amenazas” (Saint Pierre, 2012: 408).

Este cambio no implicó el abandono de la cuestión militar y las amenazas a la integridad del Estado, sino que sumó el reconocimiento de las nuevas amenazas basadas problemas sociales (como la pobreza, el medio ambiente, el tráfico drogas ilícitas, el crimen organizado transnacional, etc.) y se les dio, debido a su carácter transnacional, una nueva concepción dentro de la seguridad internacional. Esto permitió un cambio en el paradigma respecto al concepto de seguridad, al introducirse en los noventa el concepto de Seguridad Humana, el cual, propuso cambios sustanciales en la visión de los

Estados incorporando amenazas de carácter económico, social, tecnológico y ambientales.

Se dio así mayor énfasis a la seguridad de la población, así como la búsqueda de la seguridad mediante el desarrollo humano. Esto debido a las cuatro características esenciales en las que se centra la Seguridad Humana: es basada en el ser humano; es una preocupación universal; sus componentes son interdependientes; y es más fácil la prevención temprana que la intervención posterior (PNUD, 1994: 25-26). Al estar centrada en el ser humano se preocupa por: la forma en que la gente vive en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. Entre las amenazas a la Seguridad Humana se encuentra:

1. las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental;
2. los conflictos entre Estados;
3. los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala;
4. las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
5. el terrorismo;
6. la delincuencia organizada transnacional (De alto nivel Informe, 2004: 10).

Dichas amenazas provendrían tanto de actores estatales como no estatales, afectando la seguridad tanto de los Estados como de los individuos. El concepto de la Seguridad Humana, como sostiene Nef, “se asentará en la noción de vulnerabilidad mutua, la que, en un sistema global interconectado, hace a todos en cierta medida vulnerables” (2002: 37). Marcando así una de las características de la agenda de seguridad internacional: los Derechos Humanos. Una última característica de la Seguridad Humana, es que sus amenazas no reconocen fronteras nacionales, están interconectadas entre sí y por consiguiente deben ser enfrentadas simultáneamente en los planos estatal, regional y global. Igualmente, su relevancia se encuentra en el poner en agenda la cuestión de la seguridad de los individuos, privilegiando el discurso de los principios liberales como la democracia y Derechos Humanos.

Como se acaba de mencionar esta reformulación de la seguridad estuvo de la mano con la ampliación de la agenda que a nivel teórico venía dándose en los ESI. Entre los enfoques que impulsaron esta nueva perspectiva están: el

constructivismo, el posestructuralismo, los estudios críticos, la escuela de Copenhague, entre otros. A continuación, se presentarán las principales ideas de dos de estos enfoques, los cuales profundizaron el tema de la cooperación en seguridad: el Constructivismo y la Escuela de Copenhague; igualmente se describirá la estrategia de cooperación que desarrolló cada uno: las Comunidades de Seguridad y los Complejos de Seguridad, respectivamente.

### **El constructivismo y las Comunidades de Seguridad**

Para los constructivistas es el entorno cultural-institucional el que da forma al comportamiento de los actores. Rechazando así, tanto la idea de los realistas de la racionalización de las capacidades materiales y coercitivas, como la noción institucionalista, según la cual, las normas e instituciones internacionales son puramente funcionales e instrumentales. Para el constructivismo, el Sistema Internacional es visto como una construcción social, reflejo de cómo los diferentes Estados se ven a sí mismos y de cómo perciben el mundo que les rodea.

Alexander Wendt, sin negar la importancia de los factores materiales, propone que categorías intersubjetivas como: cultura, identidad y percepción, son determinantes en la conformación de las relaciones interestatales. Para el autor las identidades e intereses de los agentes (Estados) están constituidos por significados colectivos; en constante cambio y esto crea oportunidades para la cooperación y la construcción de intereses comunes (2005: 7). Es por medio de los significados colectivos que explica el proceso de cooperación, a partir de lo que denominó “estructura colaborativa”.

Este proceso inicia a través de una serie de movimientos mutuos, por medio de los cuales los agentes crean expectativas sobre el comportamiento del otro en el futuro. La interacción recíproca y continua amplía la cantidad de conocimiento sobre el otro y se convierte en hábito mutuamente esperado. Con ello se desarrolla una estructura normativa que fomenta la cooperación. En la medida que los agentes se identifiquen cognitivamente con el otro, se lleva a cabo un proceso de interiorización de la institucionalización y de creación de significados intersubjetivos, vinculado a nuevas identidades e intereses mutuamente constitutivos (Wendt, 2005: 14-15). Como se puede

observar se basa más en el supuesto de la racionalidad social, en donde las creencias, las preferencias y los valores compartidos tienen un mayor peso.

En el ámbito de la seguridad, el continuar con esta elección a lo largo del tiempo, los agentes estatales son capaces de cambiar su entorno de seguridad hacia uno altamente cooperativo. La seguridad entonces, dependerá de los esfuerzos de cada Estado “ahondar en los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación y estimulen la supervivencia de instituciones eficaces a la hora de dirimir los conflictos” (Orozco, 2005: 177). En esta misma línea, las amenazas y la inseguridad se entienden como una construcción social, producidas por la interacción intersubjetiva en un contexto determinado; es decir, “socialmente producidas mediante procesos y discursos por los que diversos actores caracterizan algo como una amenaza” (Pérez de Armiño, 2012: 265).

El entorno institucional-cultural puede reconstruir y transformar las identidades de los Estados y sus intereses, que no son fijados por algún cálculo pre-social de costos y beneficios, sino que surgen de procesos de interacción y comunicación social (Risse-Kappen, 1997: 262). Contrario a la visión institucional que los considera como procesos exógenos. Por otra parte, la confianza es una condición de este entendimiento mutuo, ya que cuando la confianza en el orden social es amenazada o alterada, es cuando se puede hablar de un quiebre de la identidad y de un problema de la seguridad.

En este sentido, la cooperación en materia de seguridad estará determinada por los patrones de conocimiento mutuo, normas y estándares comunes; que ligan a los Estados en una condición de la solidaridad con los demás (Risse-Kappen, 1995: 263). Dando como resultado una cultura de la seguridad:

Un conjunto de valores, normas, reglas y prácticas con respecto a la seguridad que confiere al pensamiento y la actuación en el campo de la seguridad de un estado específico una particularidad, a veces un patrón singular; los Estados de una región determinada pueden compartir un conjunto de valores culturales o una cultura de seguridad en su conjunto. (Müller, 2013: 622)

Las culturas de seguridad definirán la identidad y, por tanto, darán forma a las preferencias. La interacción de todos los elementos anteriormente vistos

(identidades, normas, cultura) son los elementos que darán forma a las Comunidades de Seguridad.

Por Comunidades de Seguridad se entiende una región transnacional formada por Estados soberanos cuya población mantiene expectativas confiables de cambio pacífico (Acharya, 2009: 18). Karl Deutsch fue uno de los primeros en hablar en la década de los cincuenta de las Comunidades de Seguridad. Deutsch entendía a las Relaciones Internacionales como procesos de aprendizaje y de construcción de identidad basados en las interacciones y la socialización de los actores, en este sentido, definió una Comunidad de Seguridad como:

Un grupo de personas que se ha “integrado”. Por integración se entiende el hecho de haber alcanzado, en el seno de un territorio, un “sentido de comunidad”, de instituciones y prácticas suficientemente fuertes y difusas para asegurar, sobre un “largo período”, que las esperanzas de “cambios pacíficos” en el seno de su población estén respetados (1974:5).

Siguiendo estos planteamientos, Adler y Barnett reformularon el concepto, indicando que la efectiva constitución de las Comunidades de Seguridad demandará no sólo intereses comunes, normas compartidas y relaciones fluidas entre las partes, sino también la conformación de cierta identidad colectiva que resulta imprescindible para su permanencia en el tiempo. En este sentido, una Comunidad de Seguridad será “una comunidad política cuyos miembros han adquirido la convicción que sus problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos por mecanismos de cambio pacífico, por la vía de procedimientos institucionalizados y sin recurrir a la violencia física” (Adler y Barnett, 1998: 76).

Aquí es central el tema de la confianza: cierto grado de confianza entre las partes de la Comunidad de Seguridad deberá anteceder al proceso de construcción de una identidad colectiva, cuyo logro a su vez la reforzará. En palabras de Daniel Flesher “estos procesos explican por qué crecen la interdependencia y la responsabilidad mutua entre los Estados, que finalmente conducen a no considerar más el uso de la violencia física entre ellos como un mecanismo legítimo de resolución de conflictos” (2003: 4).

La Comunidad de Seguridad, partirá de reconocer el carácter social de la política mundial; en la que los actores políticos no buscarán resolver sus diferencias por medio de la guerra sino a través de prácticas interestatales consistentes con las de la comunidad. Por tal razón, entre los elementos que identificarán a una Comunidad de Seguridad se encuentran: mecanismos multilaterales basados en la toma de decisiones en consenso, de resolución de conflictos, de planificación militar, de definición común de amenazas; así como de un discurso político que refleja los estándares de la comunidad y sirve para generar elementos diferenciadores entre quienes hacen parte de esta y aquellos que se encuentran afuera (Adler y Barnett, 1998: 55-56).

La consolidación de una Comunidad de Seguridad como estrategia de cooperación, parte de la reconstrucción de los intereses, planteados en términos de compromisos compartidos hacia las normas sociales, que conllevaran a una interdependencia positiva. Una Comunidad de Seguridad implica una relación de paz y estabilidad entre un grupo de Estados sin ningún sentido de cómo podrían relacionarse colectivamente a los agentes externos (Acharya, 2009: 21); es una cuestión de confianza, transparencia y un alto grado de interacciones no-formales entre los actores.

Así, las Comunidades de Seguridad a diferencia de las Alianzas, no identifican o están dirigidas contra una amenaza o enemigo externo comúnmente percibidos, carecen de tal amenaza, así como de una defensa conjunta contra ella. De igual forma, se diferencia de la Seguridad Cooperativa, ya que si bien, ambas se basan en el consenso, la confianza y el diálogo para la resolución de conflictos; esta última requiere cierto grado de institucionalidad y formalidad, es decir una institucionalización que coordine sus acciones y le permita durar en el tiempo. Serán las instituciones y organizaciones las encargadas del desarrollo de la confianza estableciendo pautas de comportamiento, mecanismos de monitoreo. Contrario a las Comunidades de Seguridad, que cuentan con un alto grado interacciones no-formales entre los actores, generalmente dentro de un área de proximidad geográfica.

Como se pudo observar, los constructivistas se centran en los procesos de interacción y socialización. Si bien la cooperación internacional se centra en los intereses nacionales, el objetivo no es la maximización de utilidades, sino

el desarrollo de una cultura regional basada en la confianza, los valores comunes, y el aprendizaje social.

### **La Escuela de Copenhague y los Complejos de Seguridad Regional**

Uno de los principales aportes de la Escuela de Copenhague ha sido la redefinición de la seguridad como un acto discursivo o del habla. Esto significa, que la seguridad se “construye mediante discursos y narrativas a través del lenguaje; y que las amenazas son construcciones sociales, cuya aparición se explica en gran medida por factores como los valores, las normas, la cultura o las identidades” (Buzan y Wæver, 2003). Esta definición se centra en tres elementos (Buzan, Wæver y Wilde, 1998: 36):

Objetos de referencia: elementos que se ven como existencialmente amenazados y tienen el derecho legítimo de sobrevivir.

Actores securitizadores: actores que securitizan asuntos al declarar que algo -un objeto referencial- está amenazado existencialmente.

Actores funcionales: actores que afectan e influyen significativamente en las decisiones en el campo de la seguridad.

Estos elementos conforman lo que se conoce como proceso de securitización. Por un asunto securitizado se entiende que “el tema es presentado como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político” (Buzan, Wæver y Wilde, 1998: 23). Según esta definición, el Estado al pronunciar la seguridad promueve un desarrollo particular en un área específica, afirmando con ello el derecho especial para usar cualquier medio necesario para bloquearlo (Wæver, 1999: 50). En otras palabras, la seguridad es una situación marcada por la presencia tanto de un problema como de una medida tomada en respuesta. La seguridad se politiza según los intereses de los representantes del Estado, los que determinan qué cuestiones son transformadas o enmarcadas como un problema o cuestión de seguridad.

Pero este proceso no solo tiene implicaciones a nivel nacional; ya que justamente otro de los aportes de la Escuela de Copenhague ha sido la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (TCSR). Por Complejo de Seguridad

se entiende: “un grupo de Estados cuyas preocupaciones primarias de seguridad se vinculan lo suficientemente estrechamente como para que sus valores nacionales no puedan considerarse razonablemente separados unos de otros” (Buzan 1983: 106). Esta definición enfatiza en la seguridad regional; ya que tanto la seguridad de las unidades separadas como el proceso de intervención del poder global solo pueden comprenderse mediante la comprensión de la dinámica de seguridad regional (Buzan y Wæver, 2003: 43).

El concepto ha sido incluye diferentes actores y varios sectores de la seguridad: “un grupo de unidades cuyos procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos en forma separada” (Buzan, Wæver y Wilde, 1998: 201). La idea central es que, dado que la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente a través de distancias cortas, la inseguridad a menudo se asocia con la proximidad; vinculándose normalmente en grupos de base regional. Esto significa que la identificación de las amenazas no se puede analizar de manera separada la una de la otra, ya que existe un alto grado de interconexiones entre ellas. Cada CSR se compondrá de los miedos y las aspiraciones de las unidades separadas, y será definido por patrones duraderos de amistad y enemistad geográficamente coherentes de la interdependencia de la seguridad (Buzan y Wæver, 2003).

Con ello la TCSR busca un análisis dinámico de situaciones de seguridad a nivel regional. Las dinámicas generadas en los distintos CSR pueden ser tanto de conflicto como de cooperación. Si bien, no se halla una respuesta explícita al por qué cooperan los Estados en materia de seguridad, la misma podría encontrarse justamente en la idea de que CSR se definen por patrones duraderos de amistad y enemistad. En este sentido, “la adyacencia física tiende a generar mayor interacción de seguridad entre los Estados vecinos” (Buzan y Wæver, 2003: 45). En otras palabras, los Estados están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de forma razonable por separado, una forma de dar respuesta a dichas amenazas será por medio de la cooperación.

La cooperación en materia de seguridad estará sujeta, o bien al desarrollo de un patrón de amistad o al reconocimiento de un problema relevante para

la seguridad que conlleve a acuerdos y negociaciones para la resolución del mismo. En otras palabras, la cooperación será viable cuando los Estados coincidan en la búsqueda de objetivos políticos comunes. La misma estará determinada por los entendimientos, reglas y prácticas compartidas en el ámbito de seguridad.

Cabe señalar, que la TCSR combina elementos neorrealistas y constructivistas, tomando del primero las ideas de territorialidad y distribución del poder, y coincidiendo con el constructivismo respecto a los patrones de amistad y enemistad entre las unidades del sistema. Igualmente comparte con estos últimos el redefinir la seguridad, aunque para los constructivistas significa que es intersubjetiva y depende de un núcleo normativo; mientras para la TCSR la entiende como un acto discursivo. Por otra parte, los constructivistas no fueron más allá de la seguridad del Estado ni esbozaron una teoría que fuera más allá del sector político-militar. Contrario a la TCSR que incluyó en su análisis elementos tanto ambientales, sociales, culturales en el estudio de los problemas de seguridad, de hecho, es la sociedad la que constituye el objeto de referencia para la seguridad social.

Es importante resaltar la diferencia entre los Complejos de Seguridad y las Comunidades de Seguridad; la misma radica en que la prevención de la guerra y la resolución pacífica de los conflictos, que están entre los intereses compartidos más importantes de las Comunidades de Seguridad, no es una característica de los Complejos de Seguridad. Los Complejos de Seguridad pueden desarrollar relaciones pacíficas, de competencia o de confrontación, se basan en las interacciones en conflicto y en cooperación. El uso de la fuerza es inhibido por la existencia de un equilibrio de poder o situación disuasión mutua, al tiempo que presenta toda una serie de interacciones sociales que configuran los intereses, identidades y entendimientos mutuos. Por su parte las Comunidades de seguridad se basan en la existencia y persistencia de patrones de comunicación e interacción positivas entre un grupo de estados que crean una identidad compartida y descartan el uso de la fuerza en la resolución de disputas entre ellos.

*Gráfico 1 Características de los Enfoques en los Estudios de Seguridad*

	<b>1 ENFOQUE Realista</b>	<b>2 ENFOQUE Institucionalista</b>	<b>3 ENFOQUE Reflectivista</b>
<b>PERIODO</b>	Desde 1950	Desde 1970	Desde 1989
<b>TEORÍA</b>	Realismo	Institucionalismo liberal	Constructivismo - Estudios Críticos
<b>OBJETO DE SEGURIDAD</b>	Estado	Sociedad	Individuo
<b>AMENAZAS</b>	Militares	Económicas	Convencionales y No Convencionales
<b>ACTORES</b>	Estado-Nación	Estados e Instituciones transnacionales	Heterogéneos
<b>DINÁMICA DE SEGURIDAD</b>	Competitivos Coerción	Individualista Autointerés	Cooperativo Legitimidad
<b>ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN</b>	- Alianzas - Coaliciones	-Seguridad Colectiva -Seguridad Cooperativa	-Comunidades de Seguridad -Complejos de Seguridad

Fuente: Elaboración propia

### Síntesis

El objetivo de este capítulo ha sido identificar las respuestas que distintos enfoques de los ESI han dado a la pregunta ¿por qué cooperan los Estados en materia de seguridad? Para ello, se realizó una revisión conceptual los principales postulados teóricos que responden a esta pregunta. Si bien, se parte de la idea de que los Estados cooperan principalmente en busca de maximizar sus beneficios, es decir, producir nuevas ganancias para cada uno de los participantes que no están disponibles para ellos mediante una acción unilateral, con algún costo; se pudo observar que las perspectivas de cooperación varían según el enfoque de análisis.

Así entre las razones que llevan a los Estados a cooperar no solo se encuentran los beneficios futuros de la cooperación (los que deben ser mayores con relación a la deserción). También se evidenció que la cooperación depende en gran medida de la capacidad para acordar convenciones o normas comunes, la experiencia pasada y el aprendizaje de las normas. En este proceso puede entrar en juego tanto las preferencias, la

reciprocidad, la generación de confianza, las expectativas, los intereses, las creencias, y en algunos enfoques hasta las identidades.

En el caso del realismo, los Estados cooperan en función de sus intereses materiales y se alían para hacer en contra de una amenaza militar. El liberalismo propone que la cooperación es necesaria para aumentar las relaciones pacíficas entre Estados, lo cual se logrará gracias al papel de las instituciones. Mientras que el constructivismo sostendrá que la cooperación estará vinculada a valores, ideas, normas, identidad e intereses y patrones de conocimiento mutuo, que ligan a los Estados en una condición de la solidaridad con los demás.

Además de los propósitos y los objetivos de la cooperación, los enfoques también pueden diferir respecto a las expectativas o las formas de alcanzar dichos objetivos. Por ejemplo, los neoliberales creen que los cambios en las preferencias sobre las estrategias suelen ser suficientes para producir un beneficio mutuo. Las instituciones pueden jugar un papel importante aquí, y esto ayuda a explicar por qué la cooperación institucionalizada puede continuar incluso cuando las condiciones inicialmente propicias han desaparecido.

Las estrategias propuestas por estos enfoques dependerán también de las condiciones de la cooperación. Así, por ejemplo, la cooperación en las alianzas o la seguridad colectiva buscan hacer frente a una amenaza. Parten de un enfoque en el cual el objetivo de la seguridad es la defensa de la soberanía; y en el cual, los Estados estarán más reticentes a cooperar, a menos que sea la cooperación institucionalizada. Esta condición garantiza los costos de la transacción ya sea por los beneficios o castigos estipulados por medio de la adopción de normas.

Por otra parte, se encuentran aquellas estrategias que priorizan en sus preferencias, identidades compartidas, como en el caso de las comunidades de seguridad y la seguridad cooperativa, en las cuales prima la resolución pacífica de conflicto. Más allá de intereses materiales, se centra en las ideas y los significados mutuamente constitutivos del proceso cooperación. Aquí también el surgimiento de patrones sostenidos de comportamiento e interacción que indican la necesidad de instituciones y normas, sin embargo,

en este caso lo que se busca son acuerdos duraderos que brinden beneficios conjuntos basados en sentido mutuo de bienestar.

Los constructivistas esperan garantías de seguridad más fuertes y una resolución de conflictos por medio de un sentido de identidad compartida, lo que reduce las preocupaciones sobre el oportunismo o lleva a los Estados a considerar sus intereses como idénticos. Además de los costos y beneficios, la cooperación, en esta perspectiva, también comprende los valores. Para que la cooperación sea más que un compromiso, debe basarse en una comunidad de valores y contribuir a ella. La cooperación se relaciona con la construcción de acuerdos y el consenso; y más específicamente en el análisis de la construcción de procesos de socialización por medio de los cuales se generan dinámicas cooperativas centradas en la generación de confianza, patrones de conocimiento mutuo e identificación positiva entre los Estados. El argumento resumido anteriormente será desarrollado en el próximo capítulo.

## **2. Precisiones conceptuales y diseño metodológico**

El capítulo anterior se centró en los principales postulados teóricos que explican por qué cooperan los Estados en materia de seguridad. Como se detalló, la teoría de los juegos permite analizar la cooperación entre Estados, en función a sus beneficios y los costos de la deserción para los mismos. Elementos como la interacción repetida y la reciprocidad explican la evolución de la cooperación; sin embargo, deja fuera del análisis otros como la persuasión, la transformación positiva y la socialización.

La perspectiva constructivista aborda estos elementos y busca comprender cómo se forman las preferencias y se genera confianza, antes que el ejercicio de la racionalidad instrumental. Sin negar la relevancia de la racionalidad, el constructivismo propone que las identidades e intereses; así como la interacción y el contexto, tienen un papel significativo en los procesos de cooperación. Igualmente, propone la idea de que la cooperación se desarrolla de distintas formas en función al tipo de interacciones y dinámicas de seguridad entre los Estados: individualista, competitiva y cooperativa. Esta investigación se centra en esta última dinámica, en que cooperación se centra en la solución de problemas comunes requiere esfuerzos conjuntos y cooperativos, basados en la identificación positiva y la generación de confianza, que maximicen los beneficios conjuntos.

En este orden de ideas, este capítulo se divide en dos partes: la primera refiere al marco teórico que explica cómo se desarrollan las dinámicas de cooperación (individualista, competitiva y cooperativa) en una región determinada. Para ello, se parte de identificar las características de cada una de ellas, así como los elementos que las diferencian. Como se ha mencionado esta investigación se centra en el enfoque constructivista, por tal razón, se enfatiza en dos elementos constitutivos de la dinámica cooperativa: la identidad colectiva, es decir, la identificación positiva entre los Estados, y el fomento de la confianza. Estos dos elementos son mutuamente constituidos, por tal razón, en esta sección se analiza la vinculación entre cooperación, identidad y confianza a nivel regional.

Con base en estas precisiones teóricas, la segunda parte expone el diseño metodológico que permitirá analizar la cooperación en seguridad regional en

Suramérica. Esta sección explica tanto la formulación de nuestra propuesta de investigación –problema, objetivos, e hipótesis- así como los elementos metodológicos por medio de los cuales se busca explicar la construcción de una dinámica cooperativa en seguridad en la región suramericana. Nuestro interés es el análisis de la configuración de una dinámica cooperativa entre los Estados suramericanos durante los años de 1985 y 2015. Este análisis consta de dos partes: el primero, que la formación de esta dinámica estuvo marcada por la interacción de factores endógenos como la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región; y exógenos como los cambios en el entorno de seguridad internacional. Y segundo, que este proceso se desarrolló en forma de círculos concéntricos, con un punto de partida a mediados de la década de los ochenta con la alianza argentino-brasileña, extendiéndose al Cono Sur y abarcando la región con la constitución de UNASUR.

Para ello, nos apoyamos en el método comparativo, cuyo propósito fundamental es la comparación sistemática de distintos procesos con la finalidad de obtener explicaciones sobre un fenómeno o para verificar hipótesis planteadas. Por esta razón, se parte de describir en profundidad las características específicas de cada círculo, y luego en una fase posterior la comparación entre ellos. Este abordaje metodológico será descrito a con detalle en la segunda sección de este capítulo.

## **2.1 Formación de las dinámicas de seguridad**

El objetivo principal de la cooperación en materia de seguridad dentro de una región es conducir a una mayor estabilidad; reduciendo los conflictos y haciendo que sea más atractiva para la inversión y el comercio internacionales. Sin embargo, y como se observó en el capítulo anterior, dicha cooperación no solo responde a un cálculo de intereses por parte de los Estados, sino que también está sujeta a un contexto: una experiencia histórica y cultural compartida, así como a los patrones particulares de formación estatal e interacción internacional. El enfoque constructivista permite abordar estos procesos de construcción social y negociación estratégica, los cuales están profundamente entrelazados.

Los distintos patrones de interacción entre los Estados generan distintas dinámicas de seguridad, las cuales pueden ser de carácter individualista, competitiva o cooperativa. Nuestro interés se centra en la dinámica cooperativa, en la cual, priman los procesos de socialización por medio de los cuales se generan patrones de conocimiento mutuo e identificación positiva. El fomento de la paz y la resolución de los conflictos por la vía pacífica y diplomática, hacen parte de los propósitos de la cooperación. Comprender como se forman estos procesos es el objetivo de esta primera sección.

### **2.1.1 Las dinámicas de seguridad: de la autoayuda a los intereses compartidos.**

Las dinámicas en el campo internacional son el producto de las relaciones entre Estados, de expectativas y comportamientos estables entre ellos. Específicamente, las dinámicas de seguridad son entendidas como “la interacción predominante entre los Estados en el plano de la seguridad y la defensa” (Battaglini, 2013: 9). Como sostiene Hedley Bull “las interacciones entre Estados por las que se define un sistema internacional pueden adoptar la forma de cooperación, pero también de conflicto, o incluso de neutralidad o indiferencia con respecto a los objetivos de los demás” (2012:10). Estas interacciones se comprenden mejor retomando la explicación Bull de las tres tradiciones de pensamiento: Hobbesiana, Kantiana, Grociana, las cuales, “encarnan una descripción de la naturaleza de la política internacional y un conjunto de prescripciones sobre la conducta internacional” (2012: 23-26):

Según la tradición Hobbesiana, en la que se basa la teoría política realista, el sistema de Estados-Nación carece de reglas e instituciones comunes de aplicación de la ley. La política internacional es un estado de guerra de todos contra todos; por consiguiente, las relaciones internacionales representan un conflicto puro entre Estados y se asemejan a un juego totalmente distributivo o de suma cero: los intereses de cada Estado excluyen los intereses de cualquier otro.

Por otro lado, las ideas de Kant son los principios de la tradición liberal, al proponer un esquema de Paz Perpetua basada en la convicción de que el sistema de Estados-Nación y de intereses nacionales dominantes puede ser reestructurados por un orden político bajo el dominio del Derecho

Internacional para forjar una comunidad de la humanidad. Desde esta perspectiva, la política internacional no es un juego puramente distributivo o de suma cero, sino un juego puramente cooperativo o de suma no cero.

Por último, la tradición Grociana se centrará en promover el estado de derecho mediante el fortalecimiento institucional; según el cual, todos los Estados en sus relaciones entre sí están sujetos a las reglas e instituciones de la sociedad que forman. La política internacional no expresa ni un conflicto de intereses completo entre Estados ni una identidad completa. Contrario a la visión de los universalistas, no propone el derrocamiento del sistema de Estados y su reemplazo por una comunidad universal de la humanidad, sino más bien la aceptación de los requisitos de coexistencia y cooperación en una sociedad de Estados.

Alexander Wendt retoma estas tres tradiciones y explica los tres tipos posibles de interacción entre los Estados: competitiva, individualista y cooperativa, las cuales para él corresponden a tres “estructuras culturales”: hobbesiana, lockeana<sup>1</sup> y kantiana (1994: 389). Según el autor estas estructuras intersubjetivas dan significado a las estructuras materiales, y es en términos de significados que actúan los actores. Las dinámicas de seguridad pueden ser de carácter tanto cooperativo como conflictivo. El rol correspondiente a cada dinámica puede ser el de tres tipos: “enemigo” en la cultura hobbesiana; “rival” en la cultura lockeana; o “amigo” en la cultura kantiana.

Para Charles Kupchan, estas dinámicas pueden cambiar entre ellas de la siguiente forma:

(...) a partir de la suposición realista de que los Estados pertenecen a un sistema internacional hobbesiano cuyo equilibrio predeterminado es uno de competencia generalizada geopolítica. A medida que el sistema internacional madura, un mundo hobbesiano puede dar paso a un mundo lockeano, en el que la práctica de la reciprocidad y el diseño de pactos políticos frenen la rivalidad. A partir de entonces, el sistema internacional tiene el potencial de evolucionar hacia un mundo

---

<sup>1</sup> Contrario a la cultura Grociana, en la cultura lockeana los Estados tienen poco interés en explotar a otros en la mayor medida posible. Los Estados limitan la explotación de los demás no porque se vean obligados o crean que es en su propio interés, sino porque quieren y otros Estados lo saben.

kantiano, en el que una sociedad internacional basada en normas e identidades comunales elimina la competencia geopolítica y proporciona una base para una paz estable (2010: 16).

Cada una de estas dinámicas, se orientan igualmente en función de la obtención de logro y de la maximización de los beneficios: en la individualista el objetivo son beneficios individuales, en la cooperativa son conjuntos; y la competitiva se busca maximizar la diferencia entre la recompensa propia y la del otro (Diekmann y Lindenberg, 2015: 865). En cualquiera de ellas, el resultado de la cooperación ha de reflejar no solo las preferencias respecto a las ganancias relativas o absolutas, sino también el comportamiento en la interacción, y será este comportamiento el que genera un proceso dinámico capaz de conducir o bien a la cooperación mutua, la explotación o a la competencia (Hopmann, 1995: 38).

Siguiendo la argumentación de Wendt, la dinámica competitiva implica una identificación negativa para la seguridad, lo que significa que los actores temen el riesgo deduciendo intenciones a partir de capacidades, preocupándose por las ganancias y pérdidas relativas. En la individualista, los Estados son indiferentes a las relaciones entre su seguridad y la de los otros, no se identifican positivamente con la seguridad del otro y consideran la seguridad como la responsabilidad individual de cada uno. Esto contrasta con la última dinámica, la cooperativa, en la que los Estados se identifican positivamente entre ellos, percibiendo la seguridad como una responsabilidad de todos, y en el que la fuerza deja de ser una opción para los Estados, predominando entre ellos la cooperación militar (1994: 385-387).

Las dos primeras dinámicas -competitiva e individualista-, se basan en los intereses materiales. Los Estados buscan depender lo menos posible de los demás, limitando la cooperación a situaciones en donde las ganancias relativas sean favorables (Wendt, 1994: 399). Así mismo, la cooperación se encuentra relegada a situaciones en las que se requiere aumentar el poder, o la defensa frente a un agresor común, buscando el máximo beneficio para cada uno de ellos. Según lo visto en el capítulo anterior, las Alianzas y las Coaliciones corresponderían a esta dinámica, en las que “la cooperación es el resultado de la estabilidad hegemónica o la convergencia de intereses entre

los actores clave” (Risse-Kappen, 1997). Como se ha reiterado en el capítulo primero la cooperación se entiende como un medio frente a una amenaza militar externa; prevaleciendo la lógica de los intereses materiales y las capacidades militares.

El tercer tipo de dinámica -cooperativa- se caracteriza por la identificación positiva entre los Estados, quienes preferirán las soluciones pacíficas en el arreglo de sus controversias; la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos y las posibilidades de cooperación o conflicto se encuentran determinadas por la presencia de normas consensuadas. En esta dinámica, los actores comparten identidades e intereses resultado de la influencia del entorno en el que se desenvuelven; la cooperación depende más de la identificación mutua de intereses que de la de un agresor o una amenaza externa, es decir, la acción colectiva dependerá menos de la presencia de amenazas activas, reestructurándose los esfuerzos para avanzar con los objetivos comunes, en el marco de normas compartidas (Wendt, 1994; 205).

Corresponderán con este tipo de dinámica estrategias como las Comunidades de Seguridad y la Seguridad Cooperativa. Estas estrategias se centran en los procesos de socialización por medio de los cuales se generan patrones de conocimiento mutuo e identificación positiva, normas y estándares comunes que los ligará en una condición de solidaridad con los demás, haciendo énfasis en el mantenimiento de la paz, la construcción normativa, y la resolución de los conflictos por la vía pacífica y diplomática. Como se señaló previamente esta investigación se centra en este último tipo de dinámica, en el que la cooperación no solo depende de los intereses individuales, sino también de un proceso continuo de transformación de las identidades.

Para Wendt esta última dinámica se produce a partir de la evolución de los sistemas de seguridad de autoayuda (es decir las primeras dinámicas). En ellos cada parte se percibe amenazado y por lo tanto no confía en otros Estados; el carácter competitivo y egoísta de los Estados encuentra su causa en esta inseguridad; en donde el “otro” es una amenaza. Aquí no existe una identificación positiva entre actores, ya que solo un mayor grado de socialización continúa y el reconocimiento entre ellos en el entramado

institucional de la sociedad internacional permite tal identificación (1994: 387).

Una de las características de este proceso es que los patrones de interacción pueden transformarse a lo largo del continuo conflicto-cooperación. El punto de inicio es la negociación y termina con la integración, permitiendo a los Estados verse entre sí como entidades benignas. De esta forma, la cooperación se transforma en interdependencia positiva, favoreciendo la formación de una identidad colectiva, que se puede reconstruir en función de nuevos acuerdos y compromisos intersubjetivos (Wendt, 1994: 358). Por medio de estos cambios, a lo largo del tiempo y mediante el juego recíproco, cada Estado aprende a formarse expectativas relativamente estables sobre el comportamiento de los otros, formando así hábitos de cooperación. (Katzenstein, 1996).

Uno de los retos de la dinámica cooperativa será pasar de las motivaciones de la cooperación a una realización efectiva y a largo plazo de la misma. Como se ha reiterado, para los realistas este paso se daría si los intereses individuales se ven altamente beneficiados con ganancias relativas, o las amenazas ameritan una alianza militar. La dinámica cooperativa no ignora el papel de estos, pero enfatiza en la formación de objetivos comunes y entendimientos compartidos. Para Harald Müller (2015: 165), los Estados solo pueden alcanzar sus objetivos a través de la cooperación y solo en condiciones donde:

- 1) desarrollan una confianza mutua en la autenticidad de los actos de habla de sus socios;
- 2) llegan a comprender la definición de la situación;
- 3) alcanzan un entendimiento sobre el marco normativo;
- 4) negocian un compromiso distributivo (acción estratégica).

En este sentido, la cooperación se conceptualiza como “una relación social conducida dentro de una red compleja de estructuras sociales intersubjetivas de principios, normas y reglas producidas y reproducidas en la interacción entre Estados” (Lose, 2015: 180). Según esto, los agentes tienen la capacidad de reflexionar críticamente sobre su propia comprensión de la realidad, intereses, preferencias y máximas de comportamiento. Así como de evaluar

las consecuencias para otros actores si decide perseguir sus propios intereses. La interacción se coordina así a través de estructuras intersubjetivas construidas colectivamente. Al participar en un discurso con otros sobre la interpretación de intereses y normas se favorece la coordinación del comportamiento y la interacción (Lose, 2015: 184-185).

Todo este proceso condiciona y modifica las preferencias originales, que a su vez se enmarcan en un contexto político. Por consiguiente, tanto los procesos como las preferencias son mutuamente constitutivos. Al participar en un comportamiento cooperativo, un actor cambiará gradualmente sus propias creencias. A través de actos repetidos de cooperación recíproca, y de la interacción continua, los actores forman expectativas mutuas que les permiten seguir cooperando. La formación de dos elementos será central en este proceso: la identidad colectiva y la confianza mutua.

### **Promoción de la identidad colectiva**

Una de las características de la dinámica cooperativa en seguridad es la formación de una identidad colectiva entre los Estados. Esto debido a que “la identidad compartida permite el inicio de la cooperación, la reciprocidad difusa y los compromisos multilaterales vinculantes” (Rathbun, 2011: 39). Al abordar el tema de las identidades, el constructivismo retoma dos teorías: la teoría social y la teoría de la identidad social. La primera de ellas se basa en la sociología y busca explicar los comportamientos relacionados con los roles de los individuos; mientras que la segunda es una teoría psicológica social que se propone explicar los procesos grupales y las relaciones intergrupales.

La teoría de la identidad explica el comportamiento social en términos de las relaciones recíprocas entre el individuo y la sociedad. Está fuertemente asociada con la visión del interaccionismo simbólico, el cual, se centra en la dinámica de interacción social, así como en la construcción y reconstrucción de roles. De allí surgen las identidades de rol, es decir, “autoconcepciones, cogniciones autorreferentes o autodefiniciones que las personas se aplican a sí mismas como consecuencia de las posiciones de roles estructurales que ocupan como miembro de una categoría social particular” (Hogg et al, 1995: 256). Tajfel, uno de los principales investigadores de la teoría de la identidad, define la misma como “la parte del autoconcepto de un individuo que se

deriva de su conocimiento de su pertenencia a un grupo (o grupos) social junto con el valor y el significado emocional atribuidos a esa pertenencia” (1974: 69).

Por su parte, la teoría de la identidad social, se centra en la distinción entre “nosotros” y “otros” proveniente de la categorización cognitiva del “yo/otro” que induce una percepción de las similitudes intragrupal y las diferencias intergrupales. Esto significa que “los individuos son construidos socialmente por los grupos conceptuales a los que pertenecen” (Cronin, 1999: 17). La identidad social se vincula con el sentido de pertenencia, es decir, la auto identificación de cada uno con las características especiales del grupo, lo que implica una “delimitación de las fronteras entre el grupo interno y el grupo externo” (Börzel y Risse, 2020: 23).

A partir de estas dos teorías el enfoque constructivista en las RI retoma dos componentes: “concepciones del yo y del otro, sostenidas únicamente por cada Estado (identidad del Estado) y concepciones del yo-otro que abarcan categorías sociales más amplias que son compartidas por al menos dos Estados (identidad transnacional)” (Cronin, 1999: 19). En otras palabras, la forma en que los Estados se perciben y hacen distinciones entre sí y otros.

Más concretamente Alexander Wendt, a partir de la afirmación de que los Estados están construidos socialmente, propone una división entre identidad corporativa e identidad social. La identidad corporativa refiere a las cualidades intrínsecas que constituyen la individualidad del actor. Por su parte, las identidades sociales refieren a conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo mientras toma la perspectiva de los demás, es decir, como un objeto (Wendt, 1994: 385; 1999: 225).

El carácter intersubjetivo de la identidad, permite a los Estados reconocerse mutuamente, al tiempo que genera expectativas sobre el comportamiento del otro. Sin embargo, esta perspectiva ha sido debatida por los constructivistas críticos, quienes consideran que con ella se personifica y “esencializa” el Estado:

Wendt valora el análisis de la identidad como la búsqueda del conjunto de atributos centrales que “hacen de una cosa lo que es”, es decir, la búsqueda de su esencia. La esencialización de Wendt de las identidades

surge así de una combinación de “identidad” y “esencias”, en línea con una superposición clásica de la categoría de “tener” sobre “ser” característica del pensamiento esencialista (Epstein, 2011: 331).

Que el individuo posea un “yo” no implica lógicamente que el Estado también lo tenga. Por esta razón, los constructivistas críticos conservan la idea de que las identidades son construcciones sociales y dialécticas, que se transforman constantemente, están cargadas de historicidad. Sin embargo, proponen que dichas identidades “dependen de la narrativa, así como de la tradición cultural asociada a su representación” (Von Busekist, 2004: 93). Lo que significa que las identidades son construcciones tanto sociales como discursivas. La formación de la identidad implica un proceso de construcción simbólica del mundo social; “constituye un sistema de relaciones y representaciones, resultantes de las interacciones, negociaciones e intercambios materiales y simbólicos conscientes de sujetos social e históricamente situados” (Guerrero Arias, 2002: 101). Von Busekist (2004, 81–98) propone seis rasgos de la misma:

- Es dinámica y consecuentemente dependiente del contexto y de las personas que la componen.
- Está construida y, en consecuencia, depende de emprendedores (individuos o instituciones).
- Se apoya en una tradición o en un enunciado colectivo, aceptable y legítimo de esta misma (que sin embargo puede ser cuestionada, criticada y finalmente dar lugar a una nueva), por lo que mantiene una relación particular con la historia.
- Mantiene una estrecha relación con el sistema de valores (políticos) en el que se mueve, ya sea esta de aprobación o rechazo, en un sistema interno o internacional.
- Traza frontera y, en consecuencia, tiene un interior y un exterior de reconocimiento común, un dentro y un fuera del grupo, amigos y adversarios (el grado de enemistad es, por supuesto, variable).
- Finalmente, posee un centro, un motivo central como en la música o un denominador común pertinente que permite a los individuos reconocer y articular su apego cuando es consciente.

Como narrativa, la identidad es el resultado de procesos discursivos. Va más allá de las características culturales comunes, como la lingüística, racial, religiosa, entre un grupo de Estados; implica también las representaciones compartidas que se reflejan en el debate público, los símbolos políticos, las memorias colectivas, y en la competencia por el poder de élite, así como en los discursos de todos aquellos que se involucran en el proceso de construcción de una imagen colectiva (Checkel, 2016: 559).

Para entender mejor esto es necesario partir de la definición de discurso entendido como “una serie de actos de habla realizados en lenguajes específicos; por los agentes en un contexto de prácticas sociales y situaciones históricas” (Pocock: 2011). En este sentido, la identidad internacional estará sujeta a las historias compartidas entre las personas que representan o hablan en nombre de los Estados sobre quiénes son en el mundo y quiénes son entre sí. Una identidad será tan duradera como su narrativa constitutiva estable, intersubjetivamente sostenida y legítima entre aquellos que han sido escritos explícitamente dentro o fuera como miembros (Bially, 2005: 9).

La identidad es una construcción discursiva basada en el proceso de asociarse estrechamente con otros individuos o grupos de referencia en la medida en que cada uno llega a adoptar metas y valores comunes y a compartir considerablemente sus experiencias (Pace, 2006: 2). Que esté constituida discursivamente, significa que no es algo tangible y material; la identidad se halla en los discursos de los líderes políticos, intelectuales y todos aquellos que participan en el proceso de construir, negociar y afirmar una respuesta a la demanda, a veces urgente, casi siempre ausente, de una imagen colectiva. (Hansen, 2006: 6).

Este enfoque, elimina la “esencialización del Estado” al centrarse en quienes construyen los discursos sobre identidad, es decir, los representantes de los Estados o elite política. Más concretamente se desplaza hacia los tomadores de decisiones de política exterior, es decir, aquellos que actúan como agentes en el sistema internacional y lo representan como actor (Lose, 2015: 183).

Por medio de los discursos las élites políticas construyen comunidades mediante el desarrollo de identidades sociales comunes. La generación de narrativas comienza a nivel político, con funcionarios que alteran el lenguaje

que usan para referirse al Estado asociado. Es por medio de la adopción de ciertos discursos se posicionan con relación a otros Estados, así como frente a la comunidad nacional. El discurso se dirige entonces en dos direcciones: “la primera de ellas se realiza con los gobiernos de otros Estados. El otro sirve para determinar los objetivos de acción nacionales y la justificación de los acuerdos internacionales en la política interna” (Müller, 2015: 165).

La identidad de un grupo no solo se define por los rasgos culturales materiales objetivos que este posee; como indica Guerrero Arias:

lo que se trata es de delimitar cuáles son sus fronteras imaginarias y simbólicas y encontrar, dentro de ellas, los rasgos diacríticos que las constituyen; es decir, aquellos rasgos distintivos que les permiten a los individuos y a los grupos hablar de sus pertenencias y sus diferencias. (...) La identidad solo podrá ser construida en las relaciones e interacciones que se teje con los otros; de ahí que la identidad no sea algo fijo, sino algo que se construye y reconstruye en el proceso de las interacciones sociales (2002: 103).

La conceptualización de la identidad como discursiva, política, relacional y social implica que en el discurso se articula un “sí mismo” y una serie de “otros”. Dichos discursos se centran en los elementos distintivos de la comunidad nacional que los representa y diferencia. Implican la construcción del “otro”, por lo general, percibido como peligro, amenaza y/o enemigo. “Las identidades sociales se componen de dos ingredientes, a saber, las características especiales del grupo y la delimitación de las fronteras entre el grupo interno y el grupo externo” (Börzel y Risse, 2020: 23). Así mismo, la identidad nacional contiene una frontera entre “nosotros” y “ellos”, estableciendo una distinción entre inclusión (lo que pertenece), y exclusión (lo que es ajeno o diferente).

En este proceso la vinculación entre identidad y cooperación se genera cuando los Estados dejan de percibirse como enemigos, y se identifican (a través de los discursos) positivamente entre ellos. La identificación positiva se basa en los intereses y valores comunes a través de procesos de prácticas discursivas que incorporan un “otro” como aliado o amigo. Este proceso implica la promoción de valores y metas compartidas generando así un

sentimiento de comunidad. Las identidades no se construyen necesariamente mediante la yuxtaposición con un “otro” radicalmente diferente y amenazante. Como afirma Wæver (1999) “un abordaje discursivo de la identidad no tiene por qué suponer que el antagonismo será la principal fuente de sentido y construcción de una identidad”.

En otras palabras, por medio de la identificación positiva los Estados establecen visiones y enfoques compartidos; al tiempo que generan espacios de socialización y aprendizaje, que favorecen la cooperación. El desarrollo de los conocimientos intersubjetivos entre Estados construirá una identificación positiva entre ellos, en la que confían el uno en el otro y comparten valores. De la misma forma, la identidad colectiva implicará que los miembros se consideran a sí mismos como iguales. La cooperación exitosa solo puede establecerse cuando los Estados “se reconozcan como iguales en el discurso independientemente de los desequilibrios de poder existentes” (Müller, 2015: 166).

Sin embargo, una debilidad de esta línea funcional es que omite la noción de identidad común que es fundamental para el concepto de sociedad. Para merecer la etiqueta, las sociedades deben contener un elemento de identidad común, un sentido de "nosotros", que comprende más que meros objetivos compartidos. Los objetivos compartidos y la identidad convergen en algún momento; es decir, que el desarrollo de normas, reglas e instituciones comunes debe eventualmente generar, además de ser generado por, una identidad común. Como lo explica Buzan:

El reconocimiento mutuo y la igualdad legal significan no solo un punto de inflexión en el desarrollo de reglas e instituciones, sino también la aceptación de una identidad compartida en la que los Estados se aceptan entre sí como el mismo tipo de entidad. Este acto niega la posibilidad de relaciones soberanas, de dominio e imperiales (aunque no hegemónicas) y establece las condiciones mínimas para las relaciones sociales entre unidades culturalmente diversas (1993: 345)

Así, una vez identificados los intereses comunes es a través de repetidos actos de cooperación recíproca que los actores forman expectativas mutuas,

las cuales les permiten seguir cooperando. Los actos repetidos de cooperación tenderán a tener dos efectos sobre las identidades y los intereses:

Primero, el concepto interaccionista simbólico de "valoraciones reflejadas" sugiere que los actores forman identidades aprendiendo, a través de la interacción, a verse a sí mismos como los demás. Al mostrar a los demás a través de actos cooperativos que uno espera que también sean cooperadores, se cambia el conocimiento intersubjetivo en términos de los cuales se definen sus identidades. En segundo lugar, a través de la interacción, los actores también intentan proyectar y mantener presentaciones de sí mismos. (Wendt, 1994: 390)

Este proceso supondrá un "interés en el bienestar de los demás y, por lo tanto, compartir el entendimiento de que pueden esperar de manera confiable que se abstengan de amenazar o usar la violencia" (Bially, 2005:37). Por otra parte, la identidad colectiva exhibe factores de continuidad y de cambio, a partir de distintas narraciones que conjugan: la valoración de las tradiciones heredadas; los acontecimientos históricos; la apertura a las influencias externas; las aspiraciones acerca de las realidades del presente; y las visiones en torno a los proyectos colectivos de cara al porvenir. De tal modo, que "los elementos compartidos no deben buscarse entre supuestos rasgos culturales objetivos, sino en las experiencias históricas y en las creencias y prácticas que esa experiencia genera" (Grimson, 2008: 8).

Por lo tanto, al participar en un comportamiento cooperativo, un actor cambiará gradualmente sus propias creencias sobre quién es, ayudando a internalizar esa nueva identidad por sí mismo. Al enseñar a los demás ya sí mismos a cooperar, en otras palabras, los actores están aprendiendo simultáneamente a identificarse entre sí, a verse a sí mismos como un "nosotros" sujetos a ciertas normas.

Para participar y contar como miembro de una comunidad, se requiere que el Estado se proclame como miembro de la comunidad, exprese y defienda los valores y normas que la constituyen. Por medio de este proceso de socialización las identidades colectivas pueden redefinir los intereses estatales, llevarlos más allá de la lógica de las políticas de poder y reducir sustancialmente la importancia del dilema de seguridad, a través de la

generación de confianza mutua, y la identificación positiva (Acharya, 2009: 29; Risse-Kappen, 1995: 259).

Será por medio de los discursos que se aluda estratégicamente a la existencia de una identidad colectiva para legitimar la acción colectiva y la búsqueda de intereses comunes entre los Estados. En este sentido, para el constructivismo las identidades e intereses son mutuamente constitutivos: las identificaciones dan forma a la comprensión de lo que constituye los intereses; al tiempo que es más fácil identificarse con órdenes e instituciones políticas que responden a los mismos.

Es necesario entonces, comprender cómo los intereses y las identidades llegan a ser mutuamente constitutivos. Jutta Weldes presenta una definición del interés nacional como una construcción social; “el cual se construye, se crea como un objeto significativo, a partir de significados compartidos a través de los cuales se comprende el mundo, particularmente el sistema internacional y el lugar que ocupa el Estado en él” (1996: 276).

En esta misma línea, para Wæver “los intereses no pueden ser presentados por actores políticos fuera de la estructura discursiva, un argumento basado en intereses siempre se hace sobre la base de una distribución particular de identidades estratificadas” (2002: 30). En una cultura política determinada existen ciertos conceptos, figuras, narrativas y códigos básicos, y sólo a partir de estos códigos se construyen los intereses y se transforman en políticas. Los intereses colectivos significan que los actores hacen del bienestar del grupo un fin en sí mismo. Cuando su cultura se ve amenazada, los actores bien socializados tenderán instintivamente a defenderla. Los actores siguen siendo racionales, pero la unidad a partir de la cual calculan la utilidad y la acción racional es el grupo.

Es por medio de un lenguaje compartido entre funcionarios de distintos países, “que se construyen los intereses comunes y permiten desarrollar una comprensión compartida de las expectativas y los comportamientos” (Bially Mattern, 2005). Por tal razón, los intereses compartidos, valores comunes e identidades colectivas son los elementos necesarios en la dinámica cooperativa. En ella, como ya se ha hecho mención, la cooperación depende no solo de los beneficios calculados, sino que también es necesaria una

identificación positiva, como impulsor de la decisión de cooperar. Los Estados, buscarán alianzas con aquellos con quienes exista una afinidad.

El sentido de comunidad se fomentará mediante el comportamiento cooperativo. Igualmente, la construcción de identidad se genera como un proceso de aprendizaje social a través de una serie de intercambios que permiten el otro confiar o desconfiar de su contraparte. Cómo se vinculan estos elementos se observarán a continuación.

### **Generación de Confianza**

La confianza facilita el camino hacia las dinámicas cooperativas, y con ellas a la cooperación Estatal, cuando dicha relación se centra en el beneficio mutuo. Es a través de los entendimientos entre los Estados, que la confianza puede inducir un comportamiento cooperativo:

Si la relación se caracterizaba por un bajo nivel de confianza antes de una crisis, los Estados dejarán de cooperar u optarán por un mayor control. Sin embargo, si la relación estuvo marcada por un mayor nivel de confianza, los Estados optarán por una mayor integración de políticas, lo que probablemente hará avanzar aún más el proceso de construcción de confianza (Keating y Ruzicka, 2015: 17).

Al igual que la identidad, la confianza es construida socialmente por medio de los procesos de interacción y las experiencias comunes; así como también a través de los discursos. En palabras de Wetering “se refiere a un sentido de relaciones seguras con el Otro. Un vínculo de confianza asume seguridad, mientras que la desconfianza surge con la articulación de la inseguridad” (2018). En un proceso discursivo puede generar comportamientos cooperativos al comunicar lo que se espera de la relación (Rathbun, 2011: 26).

Por medio de la cooperación basada en la confianza, los actores aprenden a identificarse entre sí, a verse a sí mismos como un “nosotros” sujetos a ciertas normas, con valores compartidos, y una visión común. En dicho proceso intervienen tanto las experiencias pasadas como las expectativas del futuro. Como explica Luhmann “si bien la confianza solo puede asegurarse y mantenerse en el presente; es una apuesta hacia el futuro comportándose

como si este fuera cierto, y que se fundamenta en el pasado” (1996: 15). Para el autor generar confianza implica:

La comunicación de intereses en la exposición de la confianza; la presentación del sí mismo como confiable; la aceptación y el intercambio de la confianza son todos esfuerzos para intensificar y generalizar las relaciones sociales que resultan ser, al menos en las relaciones a largo plazo, tanto la oportunidad como la restricción (Luhmann, 1996: 111).

Quien toma la decisión de confiar no tiene la información respecto a cómo responderá el otro; por tal razón se hace necesario generalizar las expectativas de comportamiento y de continuidad (Luhmann, 1996: 41). Una forma de generar confianza es, como sostiene Müller, por medio una serie de técnicas comunicativas: “ayudando a la otra parte a alcanzar sus objetivos iniciales; haciendo pequeñas ofertas calculadas para apelar a los intereses de la otra parte, y ofrecidas sin esperar reciprocidad; y sobre todo prescindiendo de las amenazas, que desempeñan un papel central” (2015: 168).

La confianza se construye gradualmente en el curso del intercambio discursivo entre los actores. Por medio del lenguaje se logra una mayor certeza sobre las intenciones detrás de las declaraciones de ambas partes. Sin embargo, esta no solo se habilita a través de discursos, son necesarias también prácticas basadas más en la tranquilidad que en la disuasión. Como indica Kydd el fomento de la tranquilidad implica:

Primero, dar una señal ser suficientemente costosa; es decir, los gestos con poco riesgo serán descartados como fintas por el otro lado y no cambiarán las creencias. En segundo lugar, se debe estar dispuesto a correr mayores riesgos por la paz que el tipo indigno de confianza. Solo si el tipo confiable corre mayores riesgos para la paz se puede encontrar una señal de otorgar un valor más alto a la cooperación mutua (2000: 326).

El enviar señales costosas fomenta la confianza. Así mismo, la tranquilidad genera mayores beneficios al superar racionalmente la desconfianza y conducir a la cooperación. Por este motivo, es necesario que

las relaciones de confianza cuenten con “políticas que otorguen discreción con las actitudes de los líderes responsables de aprobarlas” (Hoffman, 2002: 394). Estas políticas deben estar acompañadas de medidas de verificación, estándares precisos para la evaluación del comportamiento, del establecimiento de procedimientos de prueba que proporcionen una forma de redimir la autenticidad de las respectivas contribuciones al entendimiento (Müller, 2015: 164).

Para Hoffman se deben desarrollar indicadores que reconozcan que la confianza se manifiesta en el diseño de la cooperación (2002: 384). Para ello, sugiere tres medidas consistentes con las definiciones de confianza:

- 1) conectar las percepciones de los líderes con sus decisiones políticas;
- 2) informar sobre los mecanismos que utilizan los Estados para monitorear las trampas;
- 3) examinar la restricción de las reglas utilizadas para estructurar la cooperación

Entre estas acciones se destacan las Medidas de Confianza Mutua, cuyo objetivo es la prevención del conflicto, siendo este su vínculo con la dinámica cooperativa. Como prácticas otorgan transparencia a las relaciones entre Estados, especialmente en la implementación de políticas destinadas a la prevención y resolución de conflictos a través de acciones como el diálogo y la confianza; el establecimiento del uso limitado de las Fuerzas Armadas; y el mayor control de armamento. De allí su importancia como instrumentos que nos permiten evidenciar prácticas de cooperación en materia de seguridad.

A continuación, se detallan algunas de sus características. Un primer punto es aclarar que el concepto de práctica. Las prácticas son entendidas como patrones de acción socialmente significativos, que se integran en contextos organizados y se desarrollan a través del aprendizaje y la participación (Alder y Pouliot, 2011: 6).

Como explican Alder y Pouliot las prácticas tienden a ser modeladas, ya que generalmente exhiben ciertas regularidades en el tiempo y el espacio. De una manera que recuerda a la rutina, las prácticas se repiten, o al menos reproducen comportamientos similares con significados regulares. Estos

patrones son parte de un contexto socialmente organizado, que no solo les da sentido, sino que también estructura la interacción de una manera socialmente significativa y reconocible (2011: 7). De esta forma, las prácticas implican entendimientos compartidos. En palabras de Barry Barnes:

Las prácticas compartidas son los logros de miembros competentes de colectivos. Son fácilmente alcanzados por los miembros que actúan juntos, y de forma rutinaria se espera de ellos, pero, no obstante, tienen que ser generados en cada ocasión por agentes interesados en todo momento para mantener la coordinación y la alineación entre ellos a fin de llevarlos a cabo (2001: 33).

Aunque las prácticas se basan en el conocimiento y encarnan objetos materiales, en cierto sentido, la competencia de hacer rutinariamente algo socialmente significativo a menudo se basa en el discurso. Las prácticas, por tanto, no se ubican al margen del discurso, de hecho, como sostienen Alder y Pouliot “la práctica entrelaza los mundos discursivo y material” (2011: 6). El lenguaje no solo es el conducto del significado, que convierte las prácticas en el lugar y el motor de la acción social, sino que es en sí mismo una representación o un hacer en forma de prácticas discursivas.

Una explicación a cómo conectar los discursos con las prácticas, es desarrollada por Harald Müller quien propone que “aprendizaje comunicativo es la forma en que los socios cambian a medida que participan en el discurso” (2015: 173). Müller expone que en este proceso se deben realizar tres tareas principales (2015: 167):

- a) Los socios deben poder convencerse mutuamente de que el problema al que se enfrentan es, en principio, solucionable. Un análisis de intereses basado en un cálculo de la “situación del juego”, realizado por cualquiera de las partes en su propio nombre, es insuficiente. Es más importante desarrollar los respectivos puntos de vista fácticos y normativos a través del discurso y evaluar posibles formas de acercar estas posiciones entre sí.
- b) Los socios deben establecer un mínimo de confianza, que puede probarse inicialmente en pasos pequeños y relativamente libres de riesgo en el

contexto de las prenegociaciones. Sin embargo, es importante señalar que el problema de la sinceridad surge incluso en esta etapa inicial, donde nadie podría pensar que están involucradas cuestiones predominantemente formales.

- c) Las prenegociaciones deben dar a los socios una “creencia en la reciprocidad de las concesiones”. En otras palabras, deben ser capaces de proporcionar un esbozo de un marco normativo inicial para un concepto compartido de justicia.

En este sentido, las prácticas han de reflejar los intereses y valores compartidos. Esto implica que tanto los discursos como las prácticas deben romper las fronteras entre las culturas nacionales. Como se ha establecido previamente, es por medio del proceso de socialización que se puede redefinir los intereses e identidades de los miembros dando como resultado la identidad colectiva regional.

Como se señaló previamente, las prácticas que más significado tienen dentro de la dinámica cooperativa, son las Medidas Fomento de Confianza Mutua, debido a que establecen acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza y así evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones militares. Para poder comprender este proceso, a continuación, se describirá qué son, cuáles son sus características.

Las Medidas de Fomento de la Confianza (MFC), llamadas también “Medidas de Confianza Mutua” (MCM) o en inglés “Confidence Building Measures” (CBM), han sido entendidas como acuerdos, acciones, instrumentos y/o técnicas que contribuyen a la comunicación entre los actores para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; buscando evitar interpretaciones equívocas y transferir estabilidad sobre la base de la predictibilidad, disminuyendo así el riesgo de conflicto.

Sus objetivos son reducir la incertidumbre e incrementar la predictibilidad; incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades entre Estados (Krepon y Vara, 1992:10). Para ello es fundamental la generación de confianza a través del establecimiento de redes de comunicación e interpretación, de decodificación de acciones y así como generar espacios para la verificación. Al brindar información básica sobre los

cursos de acción, se regula ciertas formas de comportamiento con lo que se pueden evitar interpretaciones equívocas y a partir de ellas un conflicto.

Cabe señalar, que las MFC fueron introducidas por vez primera en 1975 en el Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), pasando por la Conferencia de Estocolmo en 1984, y especialmente en 1991 la Conferencia de París-Viena, en donde se las identificó como “una forma de equilibrio y control recíproco, tendientes a evitar los movimientos militares sorpresivos entre las grandes potencias, las cuales transmitían sus intenciones militares no hostiles” (Diamint, 1992: 34).

Rojas Aravena (1994) propone una clasificación en función al objetivo de éstas: erradicación de la desconfianza; construcción de la confianza; profundización de la confianza; y planificación de la cooperación. El autor ha elaborado una lista de características que las mismas deben cumplir: transparencia y apertura; predictibilidad; reciprocidad y equivalencia; comunicación adecuada; estabilidad y proyección de relaciones; ejecución factible y realista; coherencia con otras políticas; verificables; contar con soporte social; diferenciación bilateral, subregional o multilateral.

A la par de las MFC están las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MCM), conceptualmente son similares, pero generalmente estas últimas se consideran más específicas, en la medida en que puntualizan en cuestiones de seguridad. En este sentido, las MCM son medidas adoptadas por los Estados con la intención de esclarecer las políticas militares nacionales a fin de superar problemas de interpretaciones equívocas que de otra manera pudieran generar tensiones políticas o militares (Tulliu y Schmalberger, 2003: 189). Buscan introducir transparencia y por lo tanto predictibilidad en las relaciones militares entre Estados aclarando las intenciones militares nacionales, reduciendo la incertidumbre y las posibilidades de un ataque sorpresa o del uso de la fuerza militar coercitiva. En otras palabras, las MCM son acciones tendientes a eliminar o disminuir las causas de crisis y/o conflicto, mejorando las relaciones políticas y militares entre los países, apuntando a hacerlas más pacíficas y estables y de ese modo reducir la probabilidad de una guerra.

Cabe subrayar que las causas básicas de un conflicto no se pueden resolver ni con las MFC o las MCM, y tampoco llevarán a una situación utópica de

desarme total. Sin embargo, pueden disminuir la probabilidad de que se desencadene un conflicto al reducir las ocasiones de que un accidente, un malentendido o una interpretación errónea de las intenciones de un potencial adversario pudieran llevar a enfrentamientos militares (Child, 1994: 43).

El hecho de centrarse en la prevención y no la resolución de los conflictos, convierte a las Medidas de Confianza en un elemento central en la cooperación en seguridad, especialmente cuando su objetivo es mantenimiento de la paz. Las Medidas de confianza serán un instrumento propicio para promover un clima adecuado para construcción de las dinámicas cooperativas, capaces de prevenir o reducir conflictos armados entre Estados, otorgando mayor transparencia en sus relaciones.

### **2.1.2 Dinámica cooperativa en seguridad regional**

Hasta aquí se han determinado las características de una dinámica cooperativa, y descrito dos elementos constitutivos de la misma: la identificación positiva y la generación de confianza. En esta sección se busca analizar la dinámica cooperativa a nivel regional; puesto que es precisamente este nivel, el que permite a los Estados recurrir a otras formas de cooperación para enfrentar problemas e intereses comunes, así como a la gestión de sus propios conflictos. Como argumenta Stadtmüller “podemos suponer que los lazos políticos, económicos y culturales son mucho más fuertes que los geográficos por sí solos y, por lo tanto, estos vínculos podrían reforzar la paz y el orden en determinadas regiones del mundo” (2005: 109).

Como se ha reiterado, en los Estados modernos ha primado el concepto Seguridad Nacional, es decir, su orientación hacia las amenazas externas, así como su fuerte vínculo con la Seguridad Internacional. Sin embargo, en la creciente complejidad del mundo las construcciones regionales han asumido una mayor importancia. La construcción regional ha permitido a los países avanzar a una mayor cooperación con el fin de gestionar los desafíos globales, la resolución de los conflictos regionales, y hacer frente a las amenazas comunes. Al mismo tiempo, el nivel regional ha tomado relevancia, ya que en él es “donde interactúan los extremos de la seguridad nacional y global” (Buzan y Wæver, 2003: 41).

En este sentido, la formación regional puede entenderse desde dos perspectivas: exógena y endógena. En la primera, se entrelazan la regionalización y globalización como articulaciones de la transformación global; mientras la segunda, configura la regionalización dentro de la región por un gran número de actores diferentes. (Hettne y Söderbaum, 2010: 3). En otras palabras, al analizar cooperación regional se debe tener en cuenta los factores o impulsores de la misma, aquellos que se encuentran tanto dentro (endógenos) como fuera (exógenos) de la región.

Por tal razón, es necesario comprender cómo interactúan los factores endógenos e internacionales para dar forma a las relaciones de cooperación. En primer lugar, como expone Oye ambos tipos de factores “domésticos e internacionales afectan directamente la estructura de pagos y también influyen en las percepciones de los beneficios y límites de las estrategias unilaterales para alterar los pagos” (1985: 11).

Como se observó en el primer capítulo, los distintos enfoques difieren sobre los factores que priman en los procesos de cooperación. Así, el enfoque realista considera la cooperación en seguridad como una respuesta estratégica de los Estados a los desafíos externos; siendo las amenazas militares un importante factor externo. Hacer frente a ellas proporciona una forma racional de cooperación, privilegiando los intereses materiales y los factores exógenos. Por su parte, el constructivismo se centra en el papel de las creencias compartidas colectivamente y las prácticas de comportamiento; situando las ideas, normas, identidades y discursos como impulsores endógenos de la cooperación regional.

Sin embargo, tanto los factores endógenos y exógenos tienen un rol significativo en la formación de la dinámica cooperativa. Los primeros abordan los aspectos que dan forma al comportamiento hacia afuera, ejemplo de ello es la política interna de cada país, la cual configura la forma en que responde a su entorno. Por su parte los factores exógenos, se refieren al contexto internacional en el que se desenvuelven los Estados y sus interacciones con otros actores del sistema internacional; como la política de grandes potencias. En esta línea, entre los factores endógenos suelen destacarse los intereses de los actores estatales y cómo estos se corresponden con sus percepciones del entorno externo. Por otra parte, los factores

exógenos se vinculan más con las estructuras de los sistemas internacionales, en otras palabras, los contextos de interacción estatal.

Dicha interacción favorece el surgimiento de la cooperación en seguridad en varias formas: 1) La búsqueda de seguridad frente a amenazas comunes conduce acuerdos regionales. 2) Los vínculos económicos, políticos y culturales estabilizan las relaciones, mientras el intercambio de personas e información genera una confianza común. 3) Ofrece una plataforma a la resolución pacífica de posibles de conflictos regionales.

En este sentido, y como se observó en el primer capítulo, diversos criterios permiten identificar una región de seguridad, ya sea entendida como subsistema o complejo regional. Entre los criterios señalados por Thompson, se encuentran (1973):

- Están compuestas por dos o más Estados con proximidad geográfica.
- La autoconciencia por parte de sus miembros de que constituyen una región
- La relación entre estos Estados se caracteriza por la interdependencia de seguridad; este patrón tiende a ser profundo y duradero, aunque no permanente.
- Evidencia de cierta autonomía y distinción del sistema global.
- Un alto nivel de afinidades políticas, económicas y culturales.

Estos criterios permiten identificar varios elementos de la seguridad regional, el primero de ellos la fuerte identificación con la territorialidad. Al continuar siendo los Estados los actores principales del Sistema Internacional, la soberanía territorial y la proximidad geográfica impactan en la seguridad regional. Por una parte, las amenazas tradicionales se han vinculado al territorio nacional, como resultado, los Estados se preocupan y enfrentan dichas amenazas en relación al espacio geográfico vecino.

Por otro lado, como sostienen los teóricos de los complejos de seguridad la proximidad física tiende a generar más interacción de seguridad entre vecinos que entre Estados ubicados en diferentes áreas. Así, los miembros están tan interrelacionados en términos de su seguridad que las acciones de cualquier miembro, y los desarrollos significativos relacionados con la

seguridad dentro de cualquier miembro, tienen un impacto sustancial en los demás (Buzan et al. 1998: 95-117).

Esta característica conllevará a un segundo elemento de la seguridad regional: la interdependencia entre los Estados. La misma puede implicar la formación de conflictos en el caso de los Estados se identifique como enemigo o amenaza; o por el contrario cooperación en seguridad, por medio de la identificación positiva, y donde los Estados comparten percepciones de seguridad y resuelven los dilemas de seguridad entre ellos. La interdependencia puede ir desde el extremo negativo de la dinámica del conflicto permanente, pasando por la mutua percepción de amenaza, con pacto de no agresión, hasta la no existencia de expectativa del uso de la fuerza entre ellos (Chacón y Marcano, 2004: 130).

Sin embargo, alcanzar altos grados de cooperación requiere altos esfuerzos; puesto que los Estados cooperan generalmente en alianzas, de manera egoísta y en el fomento de sus intereses de seguridad. Como manifiesta Fawcett “es la soberanía lo que todavía importa para los Estados y su resiliencia siempre controlará y equilibrará cualquier proyecto cooperativo, particularmente donde la soberanía es frágil” (2005: 35). Esto significa que la capacidad de la interdependencia para promover la cooperación, muchas veces está limitada por el miedo a la explotación. Así mismo, a pesar de los beneficios a largo plazo que esta pueda conllevar, los Estados tienden a preocuparse por las ganancias relativas, lo que dificulta la formación de prácticas de seguridad regional (Hopmann: 2010, 101).

A esto debe agregarse que el impacto de la cooperación regional está determinado por la capacidad de los Estados. Si bien las declaraciones pueden incrementar la confianza entre los actores, no bastan los discursos o firma de tratados si los miembros no pueden o no quieren pasar a etapas posteriores de cooperación. Las perspectivas de cooperación se verán afectadas tanto por las capacidades materiales y financieras, la estabilidad política de los Estados, como por su grado de compromiso.

Sumado a estas dificultades, se encuentra que la cooperación en seguridad regional dependerá de los objetivos de la misma. Es decir, si el objetivo es una mayor estabilidad, que dará como resultado que la región sea más atractiva para la inversión y el comercio internacionales, implicará mayor

interés por parte de los Estados en aumentar la cooperación. Por el contrario, si el objetivo es mantenimiento de la paz regional es necesario, prevenir la propagación de conflictos locales, lo que requerirá un mayor grado de implicación. En otras palabras, la búsqueda de diferentes objetivos conduce a experiencias de diferente naturaleza y resultado.

Para avanzar en entornos regionales de seguridad estables, es necesario identificar tanto objetivos como valores compartidos entre los Estados. Es en función de estos que se establecen las estrategias o mecanismos de cooperación. Por ejemplo, si el objetivo es la creación y mantenimiento de un entorno regional pacífico, prácticas como la diplomacia y resolución pacífica de conflictos, tendrán la función de evitar tanto la propagación o desbordamiento de los conflictos locales.

Un tercer y último elemento que resaltamos, estrechamente relacionado con la interdependencia, es la formación de patrones de interacción. Los mismos pueden ser de amistad, enemistad, rivalidad, equilibrio de poder o alianza entre las unidades del sistema, “lo que hace que los sistemas regionales dependan de las acciones e interpretaciones de los actores, no solo un reflejo mecánico de la realidad”. (Buzan y Wæver, 2003: 47). El patrón específico se genera internamente en la región por una mezcla de historia, política y condiciones materiales.

Por lo tanto, comprender y analizar cómo se construyen las dinámicas cooperativas en seguridad regional requiere analizar no solo la dimensión de poder y capacidades materiales; es necesario también una evaluación de sus intereses, ideas, objetivos y valores comunes. Es en la medida en que estos objetivos convergen que se harán posibles “nuevos patrones de negociación cooperativa que ya no se caracterizan por temores generalizados de explotación o deserción” (Hopmann, 2010: 108). Tanto los objetivos comunes como el fomento de la confianza, permitirán alcanzar mayores niveles de cooperación regional.

Otro punto a destacar es que las regiones no son simplemente objetos geográficos o administrativos, sino que deben concebirse a partir de proceso de construcción; su cohesión interna, así como sus fronteras, están cambiando, así como su capacidad como actores (Hettne, 2005: 270). Por tal

razón, los esfuerzos de construcción regional suelen ir acompañados de construcciones de identidad regional.

Como se ha reiterado, para ello es fundamental una identificación positiva entre los Estados, es decir “un proceso dinámico positivo”, en el cual la cooperación y la construcción de la identidad, influyen mutuamente. Esto es posible en la medida que las elites políticas desarrollan narrativas de identidad que vinculan su experiencia nacional con las perspectivas regionales. La formación de la identidad colectiva, en este caso a nivel regional, se constituye tanto a través del discurso como de las prácticas de actores sociales. Cuando estas se repiten de manera similar y regular durante largos períodos de tiempo, adquieren una sensación de estabilidad y durabilidad.

Sin embargo, la generación de discursos por las cuales se establecen narrativas de identidad regional es menos exigente que la construcción social de las mismas:

Los discursos a menudo llevan consigo culturas incrustadas o pueden reflejar la situación política actual en el contexto particular. Las prácticas incluyen lazos e interacciones históricas, los lazos económicos, así como por las dinámicas geopolíticas y culturales que dan forma al pensamiento y la política en la región (Pace, 2006: 48).

Para lograr cambios en las identidades colectivas, en este proceso, es necesaria la interacción continua de los actores. En la medida en que cambian la comprensión de los problemas de los actores y de la existencia y el carácter de los resultados cooperativos o crean procesos de socialización mediante los cuales se difunden normas y valores. Como se ha reiterado, una de las características de la dinámica cooperativa es un anclaje en los valores y la identificación de intereses compartidos (por ejemplo, la defensa de la democracia y los derechos humanos). Sin embargo, este tema plantea algunos problemas analíticos, esencialmente sobre cómo saber si las ideas (valores/creencias) son importaciones o hacen parte de la construcción regional. Un elemento que permite explicar esto, y a su vez evidenciar la interacción de los factores endógenos y exógenos, es la localización constitutiva.

La localización es “una construcción activa (a través del discurso, el encuadre, el injerto y la selección cultural) de ideas extranjeras por parte de actores locales, lo que resulta en el desarrollo de una congruencia significativa con las creencias y prácticas locales” (Acharya, 2011: 97). Es un proceso de transmisión de ideas, en el que los países toman prestadas ideas extranjeras y las adaptan a las tradiciones y prácticas locales. Cuando tales procesos cambian significativamente la identidad y el comportamiento de los actores locales, pueden denominarse localización constitutiva.

Siguiendo los planteamientos de Acharya, este proceso localización implica tres tipos de actos:

El primero de ellos es la iniciativa local, lo cual significa, que las ideas no se imponen por la fuerza ni se compran mediante el comercio; en su lugar, los actores locales buscan de manera proactiva ideas extranjeras que les resulten atractivas moralmente o que las fortalezcan políticamente (2018: 42-46).

Un segundo acto de localización es el uso de ideas extranjeras como marco para expresar creencias y prácticas locales. La forma formal (nombre o estructura) de la idea extranjera puede permanecer intacta, pero su contenido está impregnado de creencias y prácticas locales. Los que toman las normas pueden recurrir a la infusión para validar las creencias existentes, demostrar la relevancia y el atractivo más amplios de las creencias y prácticas locales.

El último acto implica cambiar la forma y el contenido formales de las ideas extranjeras sobre la base de las creencias y prácticas previas del receptor. Esto podría implicar tomar prestadas sólo aquellas ideas que sean, o puedan hacerse, congruentes con las creencias locales y que puedan realzar el prestigio del prestatario.

En este sentido, la localización constitutiva es un concepto analítico que permite estudiar la promoción de la identidad regional, basada en dichos valores, abierta a la redefinición y cambio constante sobre la base de las preferencias e identidades de los actores locales. El resultado es un diálogo bidireccional que implica la localización de ideas universales y la universalización de los marcos normativos y sociales locales. El efecto del cambio no es extinguir la identidad de los actores locales, sino producir una

síntesis creativa entre ella y la de las ideas extranjeras. “Lo que implica cambios tanto en los intereses como en las identidades de los locales”. (Acharya, 2018: 47).

Para que los Estados definan intereses en común, adopten un conjunto compartido de normas orientadoras y alcancen una identidad colectiva, son necesarias condiciones como una característica compartida, como una etnia, región o tipo de régimen común; exclusividad en cuanto a la característica compartida; y un alto nivel de interdependencia positiva entre los Estados en cuestión (Kupchan, 2010: 25). Solo cuando se solidifican en la identidad, proporcionan a los Estados los significados compartidos y la comprensión de lo que pueden esperar unos de otros.

Así entonces, la identidad colectiva a nivel regional es tanto una construcción discursiva como social. Es discursiva en el sentido que es usada por los representantes de los Estados dentro de una narrativa que destaca la identificación positiva entre ellos, y/o las diferencias hacia otro extra regional. Es social cuando se alcanza se alcanzan dichas identidades entre los miembros de la comunidad (tanto nacional como regionalmente). En este sentido las identidades regionales se pueden desarrollar en forma de anillos o círculos concéntricos de identificación, lo que significa que parten de un sentido de pertenencia a entidades definidas territorialmente (de carácter local o nacional) anillándose entre sí, de manera que la región constituirá el límite exterior mientras que el Estado-Nación constituye el núcleo (Risse-Kappen, 2017: 174).

Esta idea de los círculos concéntricos implica que las relaciones internacionales entre países y regiones pueden tener un centro común, que se expande de forma congruente a otras áreas. Los círculos concéntricos también pueden verse como una jerarquía de adentro hacia afuera o de abajo hacia arriba. La idea detrás de los círculos concéntricos es la existencia de un centro común, con focos diferentes, pero interrelacionados y reforzantes. Estas diferentes capas se refuerzan entre sí ya que coexisten en una relación simbiótica. Por tanto, los círculos concéntricos tienen radios diferentes, pero epicentros comunes; habla de diferentes dimensiones, pero todas vinculadas al mismo núcleo o centro.

La idea de los círculos concéntricos implica igualmente que no existe una única identidad, sino identidades múltiples pertenecientes a espacios territoriales y políticos. Esto implica que la identidad como factor que influye en el comportamiento de los Estados puede abordarse en tres niveles: nacional, bilateral y/o multilateral. En un primer nivel -nacional o local-, la construcción de la realidad social podría comenzar dentro del propio Estado y ser visible en el o los discursos internos; en un segundo nivel -bilateral-, la realidad se podría construir entre dos Estados; y en un tercer nivel -multilateral o internacional-, la identidad de un Estado y otro se ve influenciada por las normas sociales aprendidas dentro de la comunidad internacional (Lizama, 2013: 89).

Esto nos permite concluir, que en la dinámica cooperativa la cooperación está arraigadas en la confianza mutua y la identidad colectiva. Sin embargo, esto no significa el fin del conflicto y tampoco implica que construcción de un único tipo de identidad. Es por medio de la implementación de prácticas como las Medidas de Fomento de la Confianza, que se favorece la coordinación de políticas y regiones de seguridad más estables.

## **2.2 Diseño metodológico**

Como se ha retirado el principal interés de esta investigación es la cooperación en materia de seguridad regional. En la configuración de la misma intervienen elementos como los objetivos e intereses de los Estados; la identificación de amenazas comunes; y las distintas interacciones entre los países de la región. En la sección anterior se observó que las regiones pueden contar con ciertas características comunes, al tiempo que diferir considerablemente en sus rasgos relevantes, especialmente en cuestiones de seguridad. Estos elementos tendrán un peso relevante en los procesos de cooperación.

En este sentido, la seguridad en la región suramericana ofrece un interesante objeto de estudio, debido a la serie de procesos que en las últimas décadas permitieron la concreción de medidas en el marco de la cooperación. Entre ellos se puede mencionar: los cambios en los debates de la seguridad y el papel de las Fuerzas Armadas con el retorno de las democracias; el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto entre varios países, así como

la resolución pacífica de distintas disputas geopolíticas; la adopción de distintas Medidas de Confianza Mutua, a nivel bilateral como multilateral.

Por tal razón, se aborda la cooperación en materia de seguridad en la región suramericana, desde la perspectiva constructivista, la cual, describe el mundo social como procesos intersubjetivos y colectivamente significativos. En función a esto se examina la construcción de procesos de socialización por medio de los cuales se generan dinámicas cooperativas centradas en la generación de confianza, patrones de conocimiento mutuo e identificación positiva entre los Estados. Centrados en estos supuestos teóricos, esta investigación tiene como objetivo analizar la formación de una dinámica cooperativa en seguridad en Suramérica entre 1985 y 2015; caracterizada por la construcción de espacios cooperativos basados en la generación de confianza y la identificación positiva entre los Estados.

Planteamos la hipótesis de que la interacción de factores endógenos -la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región- y exógenos -los cambios en el entorno de seguridad internacional-, favorecieron la configuración de una dinámica cooperativa entre los Estados suramericanos durante los años de 1985 y 2015. Este proceso se desarrolló en forma de círculos concéntricos, con un punto de partida a mediados de la década de los ochenta con la alianza argentino-brasileña, extendiéndose al Cono Sur y abarcando la región con la constitución de UNASUR.

Antes de continuar son necesarias algunas precisiones. Tomando como eje la cooperación en seguridad regional, buscamos analizar la interacción de conjunto de factores internos y externos que favorecieron dichos procesos de cooperación. Como se marcó en la sección anterior, al estudiar la cooperación seguridad regional los distintos enfoques privilegian factores como: la identificación de amenazas externas, la formación de organizaciones internacionales, los intereses económicos de los Estados, la presencia de conflictos intrarregionales, entre otros. Entre esta variedad de factores hemos seleccionado dos factores específicamente: la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región y los cambios en el entorno de seguridad internacional.

De esta forma, nuestro problema de investigación se centra en la convergencia de estos dos factores, más concretamente en la pregunta ¿de qué

manera la interacción entre los factores endógenos y exógenos configuró la dinámica de cooperación regional suramericana en materia de seguridad regional? Proponemos que ambos factores son relevantes en la formación de la dinámica cooperativa; reconociendo que tanto los factores endógenos como los exógenos fueron fundamentales, aunque con diferente peso y relevancia causal, pudiendo variar dependiendo del contexto.

Respecto a los factores internos, se ha seleccionado como principal fuerza impulsora la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región. Esto puede implicar cierto grado de cálculos utilitarios, pero va más allá de la intención puramente “estratégica” de adquirir un gran poder material. Los objetivos como se ha señalado, están vinculados con los valores e intereses compartidos materiales e ideológicos, los que tendrán gran relevancia al momento de configurar la agenda de cooperación de los gobiernos. Por su parte factores exógenos a la región, más concretamente los cambios en el entorno de seguridad internacional, que involucran los procesos externos como la Guerra Fría y la Globalización; tendrán un impacto en los términos en que los Estados formulan sus políticas de seguridad, y en como definen sus intereses.

Una segunda parte de nuestra hipótesis implica que la construcción de la dinámica cooperativa regional suramericana se desarrolló a partir de tres círculos concéntricos: la alianza argentino-brasileña, el Cono Sur y la UNASUR. La elección de estos círculos como unidades de análisis responde al mayor acercamiento y compromiso que demostraron en las últimas décadas en el ámbito de la Seguridad Regional, así como al rol activo que han tenido en la configuración de políticas comunes en el marco de los procesos de cooperación regional.

Más concretamente, retomamos la idea de Helio Jaguaribe (2009) quien pensaba la integración como un instrumento deseable para la construcción de márgenes de acción, la viabilidad nacional y el desarrollo autónomo para los países latinoamericanos. Más concretamente, el autor plantea la integración como círculos concéntricos: es la alianza argentino-brasileña la base sobre la cual se proyectan los otros dos círculos concéntricos: el Mercosur y la Unasur. Del primer círculo, la alianza entre Argentina y Brasil, dependen la consolidación y el éxito operacional del Mercosur lo que, a su vez, tiende a

asegurar la consolidación y el éxito operacional de un sistema sudamericano de libre comercio y cooperación. En palabras de Jaguaribe:

Un sistema con estas características, en la medida que logre mantener satisfactoriamente la unidad en su interior, podría llegar a convertirse en un protagonista importante del sistema internacional del siglo XXI dado que la puesta en común de las capacidades de sus miembros les permitiría ensanchar su viabilidad nacional, sus márgenes de permisibilidad internacional, es decir, su autonomía. (2009: 16)

Siguiendo esta propuesta, nuestro objeto de estudio serán cada uno de estos círculos. Los mismos se entienden como la extensión o ampliación de una serie de relaciones y políticas de cooperación a partir de un núcleo o centro con fuerte interdependencia entre ellos, en este caso la alianza entre Argentina y Brasil. Este primer círculo establecido a finales de los ochenta es uno de los primeros acercamientos de los procesos de cooperación en seguridad regional. Aunque hacemos algunas referencias al Mercosur, este segundo círculo se refiere a la ampliación y consolidación del mismo a la subregión de Cono Sur comprendida por los países de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En este círculo las relaciones en el marco de la seguridad, no solo se profundizaron entre los dos principales países, sino que estuvieron ampliamente determinadas por las relaciones entre Chile y Argentina, así como por el amplio abanico de acciones y dimensiones regulatorias enmarcadas en las Medidas de Confianza que tuvieron un fuerte auge en la década de los noventa.

Cabe precisar igualmente, que la relación entre Argentina y Chile fue trascendental en todo este proceso, sin embargo, una de las carteristas de la política exterior chilena es que se enfocó consistentemente más en la “apertura” que en el “regionalismo”. Contrario a la relación entre Argentina y Brasil, que fomentó acciones y la ampliación de espacios que dieran mayor visibilidad a la región. Interés que se profundizó en el tercer círculo.

Justamente, la tercera expansión se dio en los años 2000 con los acercamientos entre los países suramericanos y la posterior constitución de la Unasur y el CDS en 2008, como espacio de dialogo que involucró canales organizacionales a el nivel regional; aunque en términos de interacción y

resultados hayan sido más débiles. En este sentido, temporalmente se abarca desde 1985 a 2015, partiendo desde regreso de las democracias en la mayoría de los países suramericanos; lo cual favoreció un cambio tanto en las concepciones de seguridad, como en el papel de los militares en cuestiones políticas.

El primer círculo se centra en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil entre 1985 y 1990 en el que el tipo de relaciones se pueden definir como de “alianza estratégica”. El segundo expande estas relaciones al ámbito subregional del Cono sur centrándose en el periodo de 1990 a 2000, gracias a los avances en materia de seguridad regional esta subregión se idéntica como una “zona de paz”. El tercer círculo corresponde al periodo de 2000 a 2015 año en que empezaron serias dificultades al interior de la Unasur dificultando su continuidad; sin embargo, las acciones de cooperación llevadas a cabo permiten definir el tipo de relaciones de este tercer círculo como de “seguridad cooperativa”.

Por otra parte, estos círculos concéntricos “representan grados menores de compromiso a medida que se mueve hacia afuera desde el centro” (Buzan, 1993: 327). El círculo central tendrá valores comunes y un conjunto de reglas e instituciones mucho más complejo que los de los círculos exteriores. El gráfico 2 permite observar cómo se entiende este proceso.

*Gráfico 2 Unidades de Análisis: círculos concéntricos*



Fuente: Elaboración propia

En esta línea, no solo reconocemos las particularidades de la región suramericana, sino que proponemos también que, si bien los círculos propuestos están relacionados entre sí, y cuentan con elementos comunes, cada uno de estos procesos tiene una dinámica de construcción y consolidación propia. Por eso nos interesa comprobar que en cada círculo se desarrollaron dinámicas cooperativas en seguridad, los que a su vez se articularon permitiendo a formación de una dinámica regional. El estudio de cada caso permite también una comprensión detallada de los procesos a través de los cuales la política interna y el cambio de ideas en el ámbito externo, interactúan para producir la dinámica de seguridad. Por esta razón, se parte de describir en profundidad las características específicas de cada caso (círculo), y luego en una fase posterior la comparación entre los casos.

Por ello, nos apoyamos en el método comparativo, cuyo propósito fundamental es la comparación sistemática de distintos procesos con la finalidad de obtener explicaciones sobre un fenómeno o para verificar hipótesis planteadas. Para Charles Tilly el método comparativo permite establecer la relación entre la observación y la teoría, así como demostrar que los casos que componen una categoría adaptan múltiples formas (1984: 105).

El objetivo de la comparación será identificar las propiedades comunes a todos los casos que presenta un fenómeno, así como explorar posibles principios de variación implicados. Es decir, mostrar que la misma secuencia o conjunción de causa y efecto se produce en situaciones dispares, centrando la atención ante las similitudes y diferencias entre situaciones; y ayuda a identificar formas de intervención con una alta probabilidad de afectar dichas situaciones (Tilly, 1984).

El método comparativo permite examinar patrones parecidos y diferencias entre un número moderado de casos. Haciendo énfasis en cómo las diferentes partes de cada caso, es decir, de aquellos aspectos que son relevantes para la investigación, se corresponden entre sí. Intentan darle sentido a cada uno de los casos. Por lo tanto, el conocimiento de los casos se considera un fin trascendente de la investigación comparativa, con independencia de cualquier otro fin que pueda perseguirse. En esta línea, consideramos pertinente apoyarnos en la propuesta de Lake y Morgan quienes aborda los estudios de

seguridad regional desde el enfoque comparativo. Para los autores las regiones constituyen un nivel de análisis separado al global, en función de esto establecen:

La variable de estructura del sistema regional, presumiblemente, sería significativa para entender la política en cada región, incluso si tomara diferentes formas o niveles en cada caso. Tal punto de vista considera posible, y necesario, generalizar sobre las regiones mientras predice diferentes patrones de comportamiento a partir de sus rasgos individuales (Lake y Morgan, 1997: 9).

Según esto, las regiones varían ampliamente en sus enfoques para la gestión de la seguridad, pero el análisis comparativo aún requiere una tipología común y un conjunto de variables causales. Al mismo tiempo, rechazan la opinión de que las regiones operan necesariamente de acuerdo con las mismas leyes y procesos que el sistema global. Sin embargo, “los sistemas regionales son inherentemente abiertos. El sistema global, otros sistemas regionales e incluso Estados externos pueden tener un impacto significativo en una región” (Lake y Morgan, 1997: 10).

Para encontrar tanto las diferencias como las similitudes entre estas dimensiones, es necesario distinguir entre los sucesos o variables que se repiten en diversas realidades internacionales y, por tanto, que poseen un carácter de generalidad y aquellos otros que son exclusivos de cada una de ellas y sólo podemos considerarlos desde su particularidad/singularidad. En nuestra hipótesis, las variables serán entonces: la formación de dinámicas cooperativa en seguridad, variable dependiente (Y), como resultado de la interacción de los factores endógenos (X1) y exógenos (X2) es decir, las variables independientes.

La cuestión es cómo estudiar la interacción entre estos dos tipos de factores. Un aporte en este sentido, lo brinda la TCSR, cuyo marco es el que mejor organiza estudios empíricos de seguridad regional. En concreto nos interesa retomar la idea de los cuatro niveles de análisis y cómo interrelacionarlos (Buzan et al. 1998: 5-6). Los cuatro niveles propuestos son:

1. A nivel nacional en los Estados de la región, en particular sus vulnerabilidades generadas a nivel nacional.
2. Las relaciones de Estado a Estado, que generan la región como tal.
3. La interacción de la región con las regiones vecinas, se supone que es relativamente limitada dado que el complejo se define por la interacción internamente es más importante.
4. el papel de las potencias globales en la región, la interacción entre las estructuras de seguridad global y regional.

Como se señaló anteriormente, la TCSR propone que la formación de los Complejos de Seguridad se deriva de la interacción entre, por un lado, la estructura anárquica y sus consecuencias de equilibrio de poder, y por otro, las presiones de la proximidad geográfica local. La adyacencia física simple tiende a generar más interacción de seguridad entre vecinos que entre estados ubicados en diferentes áreas. La anarquía más el efecto de la distancia y la diversidad geográfica produce un patrón de conglomerados regionales, donde la interdependencia de seguridad es marcadamente más intensa entre los Estados dentro de tales Complejos. (Buzan y Wæver, 2003:45).

Si bien nuestro interés no es la formación de complejo en Suramérica; retomamos estos aportes de la TCSR para identificar cómo las distintas interacciones entre factores internos y externos favorecieron la dinámica cooperativa. Para ello, proponemos el análisis en cada anillo de tres elementos:

**A. El contexto:** entendido como el entorno en el que se desenvuelven los Estados, o más concretamente donde se lleva a cabo la interacción entre la estructura y la agencia. El contexto en el que se desarrolla la cooperación, puede tener un impacto decisivo en sus resultados:

“los actores de la política mundial no solo pueden perseguir diferentes estrategias dentro de un contexto establecido de interacción, sino que también pueden buscar alterar ese contexto mediante la construcción de instituciones que incorporen principios, normas, reglas, o

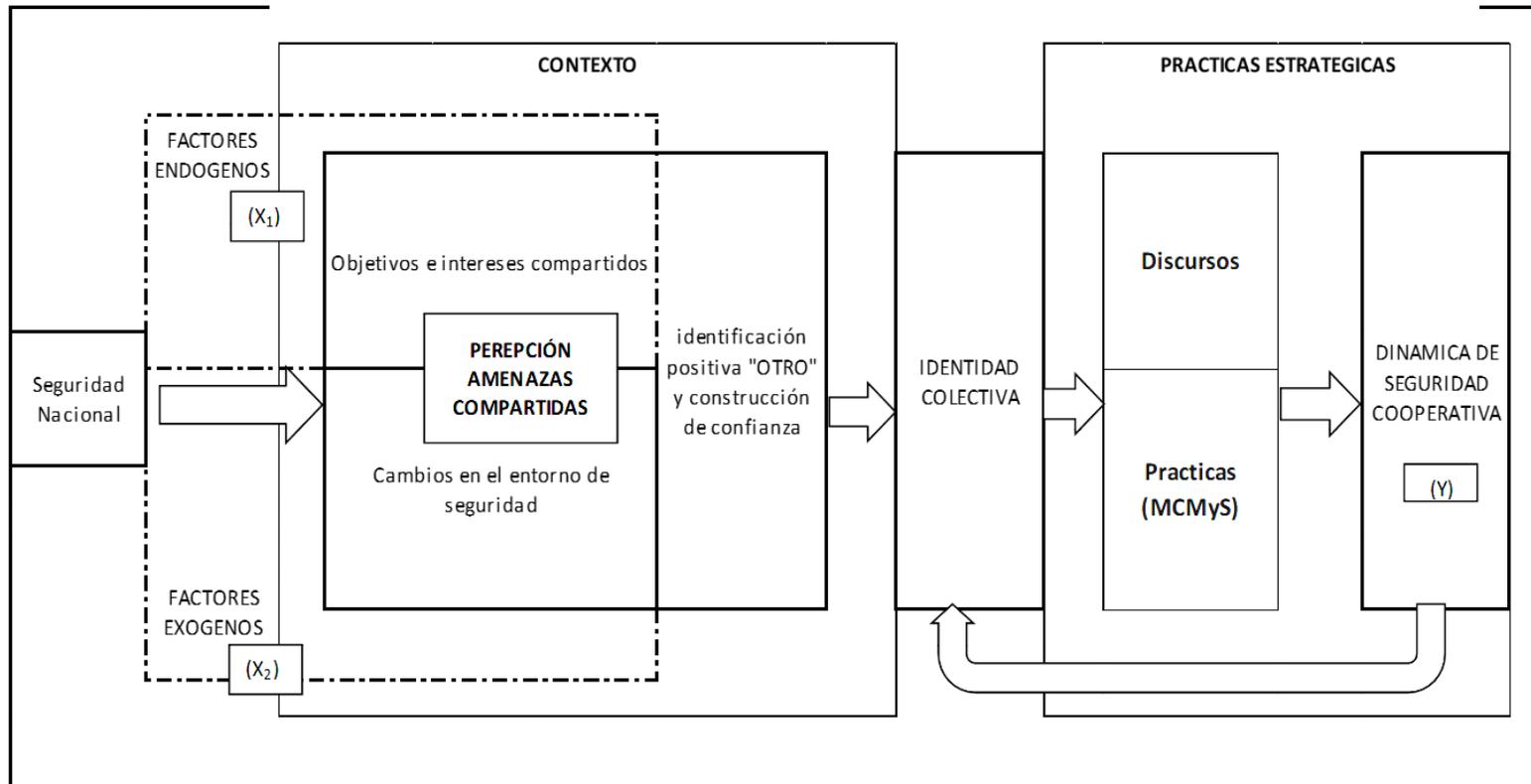
procedimientos para la conducción de las relaciones internacionales”.  
Axelrod y Keohane (1985:228).

El contexto, lejos de ser una realidad objetiva es parte de las relaciones sociales en las que se sitúan los actores, siendo permanentemente interpretado y reinterpretado en términos de la construcción de las amenazas (Sanahuja, 2012: 8).

**B. La percepción de las amenazas compartidas:** una amenaza a la Seguridad Nacional es una acción o una serie de acciones que (1) amenazan con degradar drásticamente y en un periodo de tiempo relativamente corto la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) que amenazan con reducir significativamente las opciones políticas disponibles para el gobierno de un Estado o para las entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos, empresas) dentro del Estado (Ullman, 1983: 133). La percepción de las amenazas compartidas, se refiere a aquello que es amenazado y que ha de ser protegido, no solo a nivel nacional, sino de aquellos intereses que compartidos a nivel regional y subregional. En general, una definición compartida de la amenaza se relaciona con la elaboración de un “otro común”, ya sea personificado en un agresor externo o la amenaza más abstracta.

**C. Medidas de Confianza Mutua:** son aquellas estrategias o mecanismos, por medio de los cuales, los Estados buscan generar confianza. Las mismas se centran en dos grandes temas: primero, en aquellas acciones que eliminen o disminuyan las percepciones de peligro en cada situación específica (Libros Blancos, informe de gastos y ejercicios militares). Segundo, acciones que aumenten la confianza de los actores, otorgando mayor transparencia a sus relaciones la implementación de políticas generales (como es el caso de la construcción de Zonas de Paz).

Gráfico 3 Propuesta de formación de dinámica cooperativa en seguridad regional



Hasta aquí se ha establecido, que se realizará análisis de cada uno de los tres círculos concéntricos, trabajado como un caso particular e identificando: cómo la interacción entre los factores internos y externos a cada círculo, favorecieron el desarrollo de un determinado tipo de dinámica de seguridad en ellos. Para esto, se analizarán las tres dimensiones previamente identificadas: contexto, definición de amenazas, y las Medidas de Confianza adoptadas. Una segunda parte, implica la comparación de estos círculos con el fin identificar similitudes de conjunto, diferencias cruciales y patrones entre los círculos. A partir de ello se busca explicar la presencia o ausencia de una dinámica cooperativa en seguridad regional. De este modo, la comparación se presenta como una estrategia analítica con fines no solamente descriptivos sino también explicativos, un procedimiento orientado por sobre todo a poner la hipótesis a prueba.

Para ello, las principales fuentes trabajadas han sido de dos tipos: directas y bibliográficas. La primera de ellas incluye declaraciones oficiales, documentos de archivo, publicaciones oficiales y leyes nacionales. Se hace énfasis en los discursos de los representantes de los Estados (Presidencia de los países, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Seguridad, y de Defensa); así como las leyes y decretos nacionales; los distintos acuerdos, tratados, declaraciones conjuntas, actas de reuniones y medidas de confianza establecidos entre los Estados. En otras palabras, recursos discursivos, históricos y específicos del contexto, que permitan evidenciar prácticas de cooperación. Al respecto, consideramos pertinentes los planteamientos de Wæver:

uno trabaja con fuentes públicas y abiertas y las usa por lo que son, no como indicadores de otra cosa. Lo que nos interesa no es lo que realmente creen los tomadores de decisiones individuales, ni las creencias compartidas entre una población (aunque esta última se acerca más), sino qué códigos se utilizan cuando los actores se relacionan entre sí (2002:26).

Teniendo en cuenta que nuestras principales fuentes son los discursos, declaraciones y documentos oficiales. Es preciso resaltar la importancia de los mismos. Como se estableció en la primera parte de este capítulo, la

dinámica cooperativa se considera un proceso de construcción discursiva y social. Si bien, se enfatiza en el discurso como una forma de construir la realidad social, el objetivo es realizar una comparación que permita comprender su desarrollo. En este sentido, nuestra contribución explora la identificación colectiva y la confianza mutua entre los Estados (como se refirió anteriormente el discurso de sus representantes) y cómo estos les permiten superar los problemas de acción colectiva asociados con la cooperación a nivel regional.

La construcción de discurso político es importante puesto que implica la construcción de un nuevo sentido, esto es, una nueva realidad determinada. Como sostiene Romero

Implica una nueva significación que defina un sistema de relaciones, practicas, objetos y posiciones de sujetos que intervienen en el mismo. Claro está que dicha operación involucra un momento histórico que, a manera de contexto, permite la articulación en torno a ese discurso, posibilitando el desarrollo de un construcción social y política. (2009: 54)

En esta línea, partiendo de la definición de discursos como “sistemas de significación que construyen realidades sociales” (Milliken, 2015: 138), se busca el análisis de textos como Declaraciones Conjuntas, Discursos Presidenciales o de altos funcionarios, para discernir o interpretar el contexto intersubjetivo del discurso de los actores. Nos centramos en los estudios de política exterior, y más concretamente, en los efectos del uso discursivo de las identidades en la formación de dinámica de cooperación; en cómo la construcción discursiva hizo posible ciertos cursos de acción en materia de seguridad regional. De tal forma, que el “discurso de la política exterior, como lógica pública, limita los movimientos futuros y tiene conexiones profundas con constelaciones conceptuales en otros ámbitos que involucran los mismos conceptos centrales, como el Estado y la Nación” (Wæver, 2002: 30).

La construcción discursiva que nos interesa analizar es la de la identificación positiva, es decir como a través de los discursos se fomentó la formación de identidades colectivas o múltiples, en cada uno de los círculos expuestos. En otras palabras, analizamos la construcción de la dinámica

cooperativa regional suramericana a partir tanto de discursos como del establecimiento de políticas comunes cooperación regional, lo que se traducirá en la formación de las identidades colectivas explicadas en la primera sección.

Este análisis de las identidades colectivas puede llevarse a cabo tanto a nivel de las élites como de los ciudadanos comunes, comunidades epistémicas, ONG, organizaciones sociales o la sociedad civil. En el primer caso, la identificación colectiva y la confianza mutua entre las élites políticas les permite superar los problemas de acción colectiva asociados con la cooperación política a nivel regional. Igualmente, las narrativas de identidad que vinculan el Estado-nación con la construcción de regiones necesitan resonar en los ciudadanos para generar un apoyo difuso. Sin embargo y como argumenta Escobar:

la producción de nuevos discursos no es un proceso unilateral; por el contrario, puede crear condiciones para la resistencia. Esto puede vislumbrarse en el discurso de algunos campesinos, feministas y ambientalistas; se refleja en nuevas prácticas de visión y conocimiento, aun en los casos en que dichas resistencias ocurren dentro de los modos del discurso del desarrollo (2007: 265).

Si bien la construcción de identidad puede ser abordada desde distintos niveles y/o sectores, aclaramos que este trabajo se centra en la seguridad regional como parte de la política exterior de los Estados. Reconocemos que el estudio de la formación colectiva entre los ciudadanos y la participación de otros organismos es trascendental para evidenciar tanto el impacto de las políticas. Reconocemos la importancia de distintos sectores de la sociedad, y su rol en la construcción regional, pero nos centramos en Estados y sus representantes. Nuestro interés es explicar cómo un discurso centrado en la identificación positiva y la generación de confianza, produce prácticas políticas que favorecen los procesos de cooperación.

Para ello, la estrategia de recolección de datos estará centrada en la metodología cualitativa, proviniendo la información principalmente de fuentes instituciones, y legislación de cada país, como del análisis bibliográfico, es decir, bibliografía relevante, contextualizadas a través de

fuentes secundarias; así como de los informes elaborados por expertos y personas con acceso directo o indirecto al fenómeno estudiado.

En la segunda fase, se sistematizará la información secundaria disponible, la misma corresponde al procesamiento, clasificación, análisis e interpretación de la información, identificando a su vez las categorías y las tendencias que caracterizan al desarrollo de la dinámica cooperativa en la región. Para llevar a cabo el análisis de la información, proponemos que el impacto de la cooperación puede estar supeditada tanto a los intereses como los valores de los actores, lo que nos lleva a examinar los efectos de interacción o combinaciones de diferentes conjuntos de factores.

Para ello se precisa un trabajo de carácter sincrónico y diacrónico, cada uno con su uso característico de los textos. El primero establece un modelo al encajar material de diferentes contextos, actores y años en una estructura, mientras que el segundo se mueve a través del tiempo con actores específicos y estudia cómo la estructura da forma y cómo se reproduce y modifica. En el primero, la tarea es crear una lógica clara encontrando ejemplos poderosos de contextos bastante diferentes, pero con el objetivo de obtener el patrón lo más claro posible: citas que resaltan los vínculos internos entre diferentes rasgos típicos.

Argumentamos que los límites entre regiones están determinados en gran medida no sólo por los valores y normas que comparten los Estados miembros de una región, sino también por las cosas que hacen, por lo que practican. Por tal razón, nos interesa la construcción discursiva regional pero también si la misma tuvo efectos significativos identificados en acciones concretas de cooperación.

## **Síntesis**

Los estudios sobre cooperación en materia de seguridad tomaron auge a finales del siglo XX, de la mano del regionalismo; y de aquellas perspectivas que buscaban entender la seguridad más allá de la perspectiva de la guerra entre los Estados. De tal forma, la cooperación ya no solo era concebida como un medio o un instrumento para hacer frente a una amenaza; y en donde los Estados solo formaban alianzas para mejorar las capacidades materiales. Se comenzaron a reconocer estrategias de cooperación, en las cuales primaban

manteniendo la paz por medio de la solución pacífica y diplomática de los conflictos. Según esta última perspectiva la cooperación responde a un proceso de socialización en el que intervienen: el contexto en el que se desenvuelven los Estados; los entendimientos compartidos; las políticas de consenso y la formulación de medidas de fomento de confianza, elementos que contribuye a un entorno más seguro.

En esta línea, el análisis constructivista privilegia la concepción de la formación de la dinámica cooperativa, en la cual, la seguridad esta vincula a la promoción de una identidad colectiva. El compartir una cultura, favorece la formación de identidades colectivas, es decir, construcciones discursivas en torno a las representaciones compartidas que se reflejan en el debate público, los símbolos y las memorias colectivas. Las mismas son construidas discursivamente por las elites políticas; lo que implica el uso deliberado de discurso de identidad y su movilización con fines políticos. Es este sentido, al hablar de identidad regional en el fomento de la cooperación en seguridad, se está refiriendo al uso discursivo que las elites políticas hacen de la misma con el fin de promover visiones compartidas y acciones conjuntas, que deberán ser legitimadas por medio de los discursos y las prácticas.

Basados en estos conceptos, nuestro interés es la formación de una dinámica cooperativa en seguridad en la región suramericana entre los años de 1985 y 2015, desarrollada en círculos concéntricos: el eje Argentina-Brasil, la subregión del Cono Sur y la UNASUR. Sin embargo, las dinámicas de seguridad en la región son evidentemente más complejas que las que podrían explicarse en esta tesis. Por tal razón nos centramos en la cooperación como un elemento que ha ayudado a la región en la construcción de un entorno pacífico.

De ninguna manera pretende capturar todo el panorama de seguridad América del Sur, la pregunta es cómo cambios en la interacción entre los Estados difuminaron la rivalidad geopolítica, al tiempo que la confianza profundizó la calidad de las relaciones y la cooperación entre los Estados. Esto implica la identificación de compromisos y ambivalencias en los discursos y en las acciones propuestas y/o desarrolladas.

### **3. Antecedentes de la cooperación en seguridad regional**

Un primer paso en la identificación de las dinámicas de cooperación materia de seguridad en la región suramericana es la descripción de sus antecedentes. Por tal motivo, este capítulo tiene como finalidad indagar las principales características de la seguridad regional, abarcando en este caso la región no solo en referencia a los países latinoamericanos sino a la totalidad del continente americano. Esta presentación, permitirá evidenciar que en la región han coexistido distintas dinámicas de seguridad (de carácter conflicto, competitivo y cooperativo). Las mismas se han configurado tanto por los cambios en el contexto internacional, como por los objetivos e interés propios de los países de la región.

Para ello se parte una descripción general de la experiencia de seguridad hemisférica con el fin de identificar tanto los principios como las características de la política internacional de los países americanos, subrayando así que las dinámicas de seguridad corresponden a procesos y construcciones históricas. En esta primera parte se hace referencia a las relaciones interamericanas en materia de seguridad durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, periodo en el cual las relaciones Estatales se debatieron entre la guerra y la diplomacia como formas de solucionar sus conflictos. Esta misma referimos brevemente a acciones que han tenido protagonismo en materia de seguridad regional y más concretamente en la resolución de conflictos como es el caso de los Grupos Río y Contadora.

En segundo lugar, se analiza el papel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la configuración seguridad regional, como principal foro de diálogo e intercambio entre los países del hemisferio. La inclusión de la OEA como antecedente de la cooperación en seguridad, se justifica debido a que ella se discutió, analizaron y propusieron mecanismos con el objetivo de afrontar los retos referentes a las amenazas a la seguridad, el mantenimiento de la paz, la prevención y resolución de conflictos. Muchos de los aspectos de sus distintas agendas fueron adoptados por los países suramericanos; especialmente las Medidas de Confianza Mutua. Por tal razón, se abordan las distintas agendas de la organización desde su surgimiento hasta 2015. Para esto, se parte de la caracterización de tres

elementos: el contexto en el que se desarrollaron las relaciones entre los Estados del hemisferio; la definición dada tanto de la seguridad como de las amenazas; y los instrumentos de cooperación creados para hacer frente a las amenazas.

### **3.1 La seguridad y la defensa en las relaciones interamericanas del siglo XIX y XX: entre la guerra y la diplomacia**

Tras la independencia los Estados latinoamericanos desarrollaron normas, doctrinas, prácticas e instituciones en base a principios como la igualdad soberana, la no intervención, la integridad territorial, la solución pacífica de controversias, la autodeterminación, y el respeto del Derecho Internacional. Más adelante se incluirían la defensa a la democracia y los Derechos Humanos. Muchos de estos principios, de carácter liberal, fueron adoptados por los nuevos Estados americanos incorporándolos a sus prácticas internacionales en un determinado contexto, siendo redefinidos por medio de la socialización los intereses tanto estatales como colectivos.

Las relaciones entre los Estados americanos se construyeron no siempre de forma pacífica y diplomática. Esto se debió a que el territorio americano, en especial Latinoamérica, fue protagonista de disputas y conflictos territoriales, políticos y económicos entre Estados, que influyeron en las relaciones entre los países en materia de seguridad. Principalmente la seguridad en este periodo se enfocó a la protección del Estado, en especial hacia las fronteras, debido a que la principal amenaza era de carácter externo. Por esta razón fueron las Fuerzas Armadas y el accionar militar la forma de defender la seguridad. Si bien, han existido conflictos armados, gran parte de ellos se han solucionado por medio del arbitraje y el Derecho Internacional.

Durante este periodo primaron las dinámicas de seguridad de carácter realista, siendo la principal amenaza a la seguridad de los Estados las invasiones o confrontaciones con los países vecinos por temas principalmente territoriales, correspondiendo así al modelo westfaliano:

Dentro de la lógica westfaliana, las cuestiones de seguridad se hallan íntima e intrínsecamente vinculadas con la política exterior, pues las amenazas a la seguridad de un Estado sólo pueden provenir de terceros

actores de similar naturaleza. Y la política exterior, en tanto forma a través de la cual interactúan los actores estatales, en función de sus respectivos intereses y capacidades, presiones de amenaza exógena y, simultáneamente, articula las medidas para controlarla y/o neutralizarla (Bartolomé, 2008:11).

Como se señaló previamente, cada uno de los nuevos países americanos centró su interés en la consolidación de su propio Estado-Nación, acorde con los intereses nacionales y los pensamientos políticos del momento. Dicho proceso requirió de elementos constitucionales y políticos que le dieran tanto legitimidad como legalidad, así como de un elemento coercitivo que justificase el uso de la fuerza; tal elemento fueron las Fuerzas Armadas. En este sentido, la primera característica que identificamos en materia de seguridad es el uso y papel que desde sus orígenes se le asignaron a la Fuerzas Armadas. Estas se convirtieron no sólo en “el principal medio de coerción legítimo con que el Estado contó para ejercer dominio dentro de un territorio específico y sobre una comunidad determinada” (Weber, 1944), sino que además fueron el medio de defensa de sus fronteras, su soberanía y su independencia.

En este sentido, los nuevos Estados cayeron en una formación clásica de conflicto con competencias de armas, disputas territoriales, rivalidades de poder, dilemas de seguridad, conflictos y guerras. El funcionamiento de esta dinámica de seguridad regional se caracterizó “por la baja capacidad de interacción: las capacidades limitadas de los Estados locales involucrados, más las formidables barreras geográficas que separaban muchas de las principales áreas de población entre sí” (Buzan y Wæver, 2003: 264). De tal forma, los enfrentamientos entre Estados americanos tuvieron diferentes causas, magnitudes y distintos resultados. Sin embargo, la gran mayoría de conflictos fueron causados por el trazado fronterizo:

La falta de voluntad o incapacidad de los primeros administradores para trazar límites exactos (a menudo en áreas aisladas y distantes) creó un gran potencial para conflictos posteriores. La expansión de los Estados más grandes hacia espacios baldíos de tierra y agua amplificó las tensiones en todo el continente. La nueva colonización y el descubrimiento de recursos han

aumentado las presiones territoriales en las zonas fronterizas. Por lo tanto, el conflicto fronterizo representa la causa más común de disensión en la política exterior (Kelly,1997:135).

Entre las guerras que tenían por objetivo el aumento de posesión territorial, se pueden mencionar:

- Estados Unidos y México durante 1846 y 1848, la cual tuvo como consecuencia la anexión de Texas;
- Ecuador y Colombia en 1863, en la que el primero perdió parte de su territorio como resultado de la guerra;
- Chile contra Bolivia y Perú entre 1879-1883; llamada “Guerra del Pacífico”, en la que Chile emprendió una guerra contra Bolivia y Perú para apropiarse de los territorios ricos en yacimientos de nitrato de estos dos países. La principal consecuencia fue la pérdida por parte de Bolivia de sus provincias costeras y de tal modo su acceso al mar;
- Perú y Colombia en 1932; en ella Perú ocupó ilegalmente una franja de territorio de Colombia al lado del río Amazonas llamado "Trapecio de Leticia". Se llegó a un acuerdo en mayo de 1934, que llevó a la reocupación de Colombia de la disputa área;
- El Salvador y Honduras en 1969, conflicto que estalló debido a cuestiones territoriales, aunque también en gran medida por un problema migratorio;
- Perú y Ecuador entre 1939-1941 y nuevamente entre 1980 y 1995; principalmente el conflicto se origina por la definición de los bordes de las antiguas unidades coloniales y la aparición de caucho silvestre como un recurso potencial en la zona del Marañón. Durante los 42 años hubo 20 disputas militarizadas entre las dos partes, lo que resultó en otra guerra en 1995; hasta que la frontera se demarcó definitivamente.

Igualmente, hubo enfrentamientos producto de circunstancias derivadas de intereses políticos y económicos. Tal es el caso de la guerra entre Argentina y Brasil de 1825 a 1828, en la que primó el interés económico y que tuvo como resultado la independencia de Uruguay. Este conflicto conocido también como la Guerra Cisplatina “giró en torno a las ambiciones brasileñas

y argentinas de poseer las tierras al norte del estuario del Río de la Plata, la Banda Oriental, frente a la búsqueda de los habitantes por la estadidad como parte de Uruguay” (Kelly,1997:138).

Otro enfrentamiento relevante fue la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) entre la coalición formada por Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay. “Desde la perspectiva paraguaya, la guerra se libró para mantener el tapón uruguayo y el libre acceso al mar” (Kelly,1997:139). El resultado de este enfrentamiento fue la pérdida de parte de Paraguay de gran parte de su territorio.

En esta misma línea, la Guerra del Chaco (1932-1935) entre Bolivia y Paraguay, se desarrolló por la competencia provocada por los descubrimientos de minerales en áreas fronterizas en disputa. Al mismo tiempo, este conflicto fue consecuencia de las pérdidas de estos dos países en los enfrentamientos previos; y en el cual Paraguay ganó una porción considerable del territorio boliviano. Cabe mencionar el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas/Falklands, que culminó en la guerra de 1982. El sentido estratégico de la misma “era la creencia de que la Antártida albergaba grandes depósitos de petróleo y otros productos y que las rutas estratégicas entre los océanos y la Antártida se habían vuelto más vitales” (Kelly,1997:138).

Por otra parte, queda señalar aquellas disputas territoriales por reclamaciones nacionales, aunque no concluyeron en guerra generaron tensiones diplomáticas. Entre ellas se destacan: el conflicto por el Beagle entre Argentina y Chile que casi desata una guerra a fines de 1978. El conflicto entre Brasil y Argentina por los recursos hidroeléctricos del río Paraná. La disputa entre Colombia y Venezuela por los límites marítimos sobre el Golfo de Coquivacoa/Golfo de Venezuela y las islas de Monjes. Como indica Hurrell, en cada uno de ellos “hubo una clara voluntad de usar la fuerza; pero también primó una fuerte cultura diplomática. Igualmente, las limitaciones geográficas y los recursos limitados y las capacidades del Estado fueron factores importantes en este patrón” (1998b: 532).

Así mismo, “muchas disputas fronterizas a lo largo del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX se resolvieron pacíficamente, por medio de la cesión o intercambio de territorios” (Kacowicz, 1998: 104). En la mayoría de

los conflictos se optó por una resolución diplomática que abarcaba medidas de arbitraje internacional, con un fuerte anclaje en los principios del *uti possidetis juris*. Según este principio jurídico los Estados ganaron el derecho a conservar todo aquello que hubiese poseído la colonia predecesora. Esto contribuyendo a una reducción considerable de las disputas evitando muchas veces la confrontación armada, al tiempo que, “proporcionaba un marco de reglas para su gestión y limitación” (Domínguez, 2004: 369). Si bien facilitó la delimitación territorial de los nuevos Estados, como se ha observado la falta de una clara demarcación de los mismos generó diversos conflictos.

En esta línea, principios como la no intervención, el respeto a la soberanía y la igualdad de los Estados, han tenido relevancia en las relaciones exteriores de los Estados, al estar profundamente enraizadas en la tradición del Derecho Internacional. Esto conlleva a que la mayoría de los que los litigios se canalicen en la Corte Internacional de La Haya. Como señala Arie Kacowicz:

Entre 1851 y 1922, al menos catorce cesiones pacíficas e intercambios de territorio tuvieron lugar en América del Sur. Ocho de estos conflictos se resolvieron por medio del arbitraje; el resto a través de la negociación directa, los buenos oficios y la mediación. En muchos casos, el fallo arbitral fue seguido por más negociaciones sobre su implementación (1998: 104).

La búsqueda de soluciones pacíficas y diplomática a los conflictos, fue otra de las características de la dinámica de seguridad regional. En este sentido, cabe resaltar el papel que tuvieron grupos como Contadora y Río. El Grupo Contadora estuvo conformado originalmente por Colombia, México, Panamá y Venezuela, contando luego con la participación de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay como mecanismo de apoyo. El Grupo tuvo como fin “alcanzar en un acuerdo regional que permitiera lograr la paz y la cooperación en el Centroamérica” (Comunicado Grupo Contadora: 1985). Frente a la creciente escalada de tensión y la preocupación de que un conflicto armado pudiera extenderse por toda la región, se llevaron a cabo distintas reuniones en las cuales se propusieron acciones diplomáticas que impulsaran el proceso de negociación y solución al conflicto. Entre ellas:

- El intercambio sistemático de información, a fin de enriquecer la evaluación de los problemas centroamericanos e identificar medidas que coadyuven a su solución
- Impulsar la pronta conclusión y suscripción del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, como instrumento jurídico que consagra los compromisos políticos de entendimiento en la región.

Si bien el Grupo Contadora no logró la resolución efectiva del conflicto (el mismo solo se consiguió con el acuerdo de Esquipulas en 1986); su participación fue un evidencio el interés de los países de la región en el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal, sobre la base de soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos.

Bajo esta perspectiva, en 1986 se conformó el Grupo de Río integrado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El objetivo del mismo era construir consensos esenciales para atender los desafíos de la región, en especial en el terreno de la paz, la democracia y el desarrollo (Declaración Río, 1986). Para ello, el mecanismo se centró en impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina; concertar posiciones comunes en relación con las mismas, particularmente en los foros internacionales; propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región. El Grupo Río ha sido uno de los pocos mecanismos surgidos a partir del interés propio de los países latinoamericanos, que respondiera a la necesidad de constituir una visión compartida entre las subregiones hacia un proyecto que le otorgase relevancia al conjunto de la región, en un momento histórico en que ésta poseía un menor peso en el sistema internacional.

Por otro lado, a nivel hemisférico la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA), fue la principal institución en la que se discutieron los asuntos de seguridad, y se enfatizó principalmente en los principios de soberanía de los Estados y no intervención, buscando implementar medidas de cooperación basadas en el compromiso político. Así, desde 1946 la OEA redefinió la seguridad hemisférica, a partir de la implementación de nuevos mecanismos de prevención y resolución de

conflictos frente a las amenazas que se desprendieron de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y más adelante de la Globalización.

### **3.2 La seguridad en el sistema interamericano: de la Seguridad Colectiva a Seguridad Multidimensional**

La problemática de la seguridad a nivel hemisférico ha estado marcada por los cambios tanto en los contextos nacionales como en el campo geoestratégico internacional. En la segunda mitad del siglo XX toman auge la formación de foros a nivel regional que permitan afrontar los cambios en seguridad propios del periodo de la posguerra. En el caso de América el espacio para discutir estas problemáticas fue la OEA.

Enmarcada bajo los valores liberales, uno de los estándares del organismo ha sido la gobernabilidad democrática. Si bien la misma tomo auge en la década de los noventa, dicho interés en la democracia se evidencia en cada uno de sus periodos. La protección a la democracia se ha desarrollado a la par de los acuerdos y medidas de cooperación en seguridad, por medio de mecanismos como las Medidas de Confianza Mutua y el desarrollo de actividades conjuntas, como las operaciones de mantenimiento de la paz.

La relevancia de la OEA, como un antecedente en cooperación regional, radica no solo en defender la seguridad regional; sino también en que muchos de los mecanismos en ella propuestos han sido adoptados e implementados por los países suramericanos ya sea en sus relaciones bilaterales como multilaterales; en medidas como los informes gasto militar o los ejercicios conjuntos.

Por esta razón a continuación se identificarán los principales elementos de la cooperación en materia de seguridad en la OEA. Para ello, se han identificado tres periodos marcados por la presencia de distintas agendas en materia de seguridad a nivel hemisférico: el primero de ellos inició con la creación de la OEA en 1948 y abarcó todo el período de la Guerra Fría. Allí primaron las amenazas tradicionales vinculadas a los conflictos armados fronterizos o con actores extrarregionales identificados como enemigo, “fundamentándose en la utilización legítima de la fuerza, centrándose en los temas de paz y guerra, y privilegiando los aspectos militares y de defensa” (Serbin, 2011: 14). En este mismo periodo se establecieron organismos como

la Junta Interamericana de Defensa -JID- (1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR- (1947), y el Pacto de Bogotá (1948), cada uno de ellos abordados más adelante, que favorecieron las prácticas de seguridad hemisférica.

Con el fin de Guerra Fría, la agenda en seguridad se amplió tomando como referencia el concepto de la Seguridad Humana, incluyendo otras dimensiones que pueden afectar no solo la paz entre los Estados, sino también a la sociedad y a las personas. En el caso hemisférico la agenda se enmarcó en el enfoque de seguridad multidimensional aprobado en 2003, por la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica. En ella se reconoce que las nuevas amenazas tienen una naturaleza transnacional, y que la seguridad puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales y ambientales. En otras palabras, retoma los temas tradiciones de defensa e incorpora nuevos temas a la seguridad.

Entre otras características de esta segunda agenda se encuentran las reformas propuestas por la Comisión de Seguridad Hemisférica (1992), en las que se buscó una flexibilización de la OEA, a partir de la promoción de la transparencia, la comunicación, y socialización, el “objetivo era reorientar las instituciones hemisféricas hacia la prevención de amenazas en lugar de resolución de conflictos” (Varas, 1994: 11). Para ello la atención se centró en el fomento de Medidas de Confianza.

Una tercera agenda, se centró en temas como el tráfico de drogas, el daño al medio ambiente, la migración ilegal; problemáticas que han estado entrelazadas con otro tipo de amenazas como el crimen organizado y el terrorismo. Un hito fundamental en este periodo fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001, que impactará en la formulación de las políticas de seguridad de los países del hemisferio. A continuación, observaremos el desarrollo de cada una de estas agendas prestando atención a: el contexto; la definición de seguridad y el tipo de amenazas que primaron; y las principales estrategias de cooperación frente a los problemas de seguridad.

Gráfico 4 Agendas de seguridad de la OEA

	1° AGENDA	2° AGENDA	3° AGENDA
<b>CONTEXTO</b>	Guerra Fría	Post Guerra Fría	11 septiembre 2001
<b>CONCEPTO DE SEGURIDAD</b>	Seguridad Colectiva	Seguridad Multidimensional	
<b>Y FUENTES DE AMENAZAS</b>	Amenazas tradicionales/ Militares	Nuevas amenazas o Amenazas a la Seguridad Humana	No convencionales Transnacionales Narcotráfico, Terrorismo
<b>INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN</b>	TIAR Pacto de Bogotá	Comisión de Seguridad Hemisférica	de Medidas de Confianza Mutua

Fuente: Elaboración propia

### 3.2.1 Primera agenda: Seguridad Nacional y Seguridad Colectiva

Las relaciones en materia de seguridad entre los países americanos estuvieron considerablemente determinadas por el accionar de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU). En este sentido, la constitución de la OEA, tuvo una amplia influencia de las normas y mecanismos de seguridad desarrollados en la ONU, siendo las mismas adoptadas y adaptadas al contexto americano. Un ejemplo de esto se observa en sus propósitos y definiciones de seguridad. En la Carta de las Naciones Unidas se lee entre sus propósitos:

Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz (Naciones Unidas, 1945)

La Carta estipula entre sus principios que en caso de controversias “los miembros las arreglarán por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales”, absteniéndose así de

“recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” (Naciones Unidas, 1945: art. 2). Entre los medios de resolución pacífica que propone la Carta el art. 33 menciona: “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. Estableciendo igualmente al Consejo de Seguridad como ente encargado de determinar la existencia de amenazas a la paz y recomendar medidas para actuar frente a las mismas (Naciones Unidas, 1945: art. 39).

Cuatro décadas después, la ONU aprobó el documento titulado “Conceptos de Seguridad ONU”, el cual establece: “en principio, Seguridad es una condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso” y agrega más adelante “no obstante, la Seguridad es un término relativo antes que absoluto” (Naciones Unidas, 1985: 10). Otro concepto adoptado en el marco de la ONU fue el de Seguridad Colectiva, por el que se proscribió el recurso a la violencia como forma de salvaguardar los intereses nacionales, salvo en caso de defensa individual o colectiva.

Tanto la Carta del 45 como el documento del 85, deben entenderse desde el contexto en el que se desarrollaron. Durante el periodo de la posguerra la seguridad refería al Estado, principal actor internacional y proveedor de seguridad interna. La principal amenaza contemplada provenía de una potencial agresión militar externa, derivada de la rivalidad por el poder entre los Estados; se busca garantizar la Seguridad Nacional y el medio para garantizarla son las capacidades militares. Con ello se definió muchos de los intereses de occidente respecto a la seguridad.

A nivel hemisférico, la OEA se adhiere a los principios de ONU, estableciendo entre sus objetivos primarios la seguridad. Esto se puede apreciar en la Carta suscrita en Bogotá en 1948 que dispone como su naturaleza y funciones:

Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de

justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional (OEA, 1948: art. 1).

Entre los propósitos esenciales de la OEA en el ámbito de la seguridad, se puede leer en el art. 2 los siguientes: afianzar la paz y la seguridad del continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los estados miembros.

Al igual que en la ONU, los art. 3, 28 y 29 de la Carta de la OEA, ponen en relieve el tema de la Seguridad Colectiva, al referirse que toda agresión a un Estado americano constituye una agresión contra todos los Estados Americanos, debiéndose aplicar las medidas pertinentes en caso de presentarse dicha agresión. Si bien, la carta hace referencia a la Seguridad de los Estados, se proyecta en el marco internacional al hacer referencia a la integridad territorial del continente.

Los años posteriores a la formación de la OEA, especialmente en el contexto de la Guerra Fría determinaron significativamente la dinámica de seguridad regional hemisférica. Esto se observa no solo en la definición de la seguridad y las amenazas de este periodo, sino también en los mecanismos que desde la OEA se instauraron para la seguridad regional. Una de las características de dicha dinámica fue que el mayor interés de Estados Unidos hacia la región. Como explican Buzan y Wæver, “el hemisferio tenía un estatus especial porque, como continuación de la Doctrina Monroe, se veía como un riesgo particularmente intenso e inaceptable de que la Unión Soviética lograra un mayor punto de apoyo que Cuba” (2003: 284).

Por medio de su participación en la OEA, Estados Unidos pudo ejercer un papel más activo en la política del hemisferio. Como se mencionó previamente, la seguridad en esta primera agenda, se vinculó directamente con la protección frente a la amenaza militar externa, más específicamente la

misma se identificó el enemigo externo de quien se temía un acto de agresión era la Unión Soviética y todo el bloque comunista que se alineó tras ella. Así el discurso de la lucha contra la ideología comunista, significó proteger a los Estados de la subversión proveniente de los movimientos inspirados en la izquierda y por la doctrina comunista.

En el plano político, en América Latina durante el siglo XX, se habían delineado diversas formas de populismo y radicalismos de izquierda, que, en el marco de la Guerra Fría, se asimilaron con las ideas del comunismo. La seguridad en los países Latinoamericanos se vio fuertemente influenciada por la política exterior norteamericana, así como por la Doctrina de la Seguridad Nacional (en adelante DSN). Como indica Serbin:

Dicha doctrina no fue un concepto elaborado como tal, sino un conjunto de políticas implementadas por los Estados Unidos con enfoque en la necesidad de que los países de la región emplearan a las Fuerzas Armadas para garantizar el orden interno con el fin de combatir aquellas ideologías y organizaciones que se vincularan con el comunismo (2018: 3).

En este sentido, la DSN se asentaba en dos ideas: la primera, prevenir o repeler cualquier agresión externa y así preservar la seguridad en el hemisferio occidental. La segunda, se centraba en la idea de un “enemigo interno desestabilizador, al cual se debía combatir por medio de un accionar represivo; el enemigo interno eran los diferentes movimientos denominados de liberación ideológicamente identificados como de izquierda de corte reaccionaria” (Polverini, 2010: 3). Así pues, la DSN se entendía como

Una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Tales principios tuvieron diversas influencias y se

propagaron y utilizaron de manera diferente en distintos lugares. (Leal Buitrago, 2003: 75)

El desarrollo de la misma no fue el mismo en todos los países, dándose el caso en que en varios de ellos los regímenes militares tomaron el poder gran parte de los países de América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. Estos siguieron adelante en el camino de la organización estatal de la modernidad de manera autoritaria, considerándose los regímenes autoritarios como un elemento indispensable para superar el atraso, la inseguridad, la anarquía y la guerra, creando las condiciones de paz, orden, crecimiento, prosperidad, estatus respetable en el orden internacional. En otros casos fueron los mismos gobiernos civiles los que la llevaron a cabo. Por tal razón, “la aplicación de la DSN, no fue uniforme, sino que se fue acomodando a particularidades nacionales, se convirtió en la impronta de la forma de gobernar América Latina en este medio siglo” (Pardo Rueda, 1999: 20).

Los Estados Americanos avanzaron en la formación diversos instrumentos para tratar los temas referentes a la seguridad<sup>2</sup>, y que en caso de ser necesario hicieran de garantes de esta. Es por eso que en la Carta de la OEA de 1948, establece en los artículos 31 y 32 que la cooperación interamericana es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano; la misma debe ser continua y encauzarse preferentemente a través de organismos multilaterales, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados miembros, los cuales contribuirán a la cooperación de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes (OEA, 1948).

Entre los acuerdos firmados en esta primera agenda, se destaca el Acta de Chapultepec o Declaración sobre Asistencia Mutua y Solidaridad Americana,

---

<sup>2</sup> Uno de los primeros organismos en gestarse a nivel hemisférico y que se encargó de desarrollar la cooperación de alianzas militares en el continente americano fue la Junta Interamericana de Defensa (en adelante JID). La JID se creó 1942, en el seno de la Unión Panamericana, predecesora de la OEA, su objetivo era colaborar para identificar soluciones a los posibles riesgos y amenazas comunes del continente americano en términos de defensa y seguridad durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente su propósito consiste “en presentar a la OEA y a sus Estados Miembros servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA” (JID, 2006: art. 2).

firmada el 3 de marzo de 1945 en la capital de México, en el Palacio de Chapultepec. En ella se consagró el principio de

Que todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será, de acuerdo con la parte In de esta Acta, considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que la firman. En todo caso, se considerará como un acto de agresión la invasión, por Fuerzas Armadas de un Estado, al territorio de otro, traspasando las fronteras establecidas por tratados y demarcadas de conformidad con ellos (Acta de Chapultepec, 1945)

La Declaración recomienda establecer un acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles de acción regional en este hemisferio. En cumplimiento a ello, en 1947 se firmó en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (en adelante TIAR) o mejor conocido como Tratado de Río. Aprobado en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, entró en vigor el 13 de marzo de 1948. Cabe precisar que el TIAR no es un foro de la OEA, sin embargo, cumplió un papel relevante en la definición de la agenda hemisférica de seguridad. El TIAR contemplaba un mecanismo para resolución pacífica de disputas entre 19 Estados firmantes y proveía un sistema unificado en caso de agresión externa bajo el principio que una agresión contra un Estado se entendería como una agresión contra todos los países americanos, según el artículo 3°:

Un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva (TIAR, 1947 Art. 3)

En este sentido, se estableció como objetivo del TIAR prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América; así mismo, se definieron como principios: la no-agresión y

convivencia pacífica entre Estados; la soberanía y libre determinación de los Pueblos; el derecho a la legítima defensa individual y colectiva; la solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva; la supremacía del Derecho Internacional; la justicia y la moral como fundamentos de la paz; y la seguridad económica colectiva como elemento indispensable para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente. Estos principios pretendían servir de marco al régimen de cooperación hemisférica para la seguridad.

Entre las amenazas referidas en el Tratado, se destacan aquellas de carácter militar; los artículos 6 y 9 establecen la reunión inmediata del Organismo de consulta en caso de verse violado la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intercontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América.

El TIAR ha sido invocado en 19 oportunidades desde su aprobación, siendo la más reciente en ocasión de los sucesos de Nueva York del 11 de septiembre del 2001. Sin embargo, con el conflicto de las Malvinas en 1982 se puso en duda el papel del organismo y los propósitos del sistema interamericano.

Otro instrumento de gran importancia a nivel normativo y en materia de seguridad fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá suscrito el 30 de abril de 1948, en el que se estableció la obligación de resolver las controversias por medios pacíficos, absteniéndose de “la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos” (Pacto de Bogotá, 1948: art 1). Dentro de los mecanismos de solución pacífica de controversias el Tratado incluye los siguientes: buenos oficios, mediación, investigación y conciliación, arbitraje y procedimiento judicial como la Corte Internacional de Justicia.

Se reitera que estos mecanismos deben observarse según el contexto en el que se desarrollaron. Creados tras la segunda Guerra Mundial, con el objetivo de brindar asistencia en caso de amenaza, sus acciones estaban legitimadas por argumentos de seguridad; sin embargo, y aunque esto no está explícito en

ninguno de estos acuerdos, las principales amenazas en la Guerra Fría se referían “al comunismo y el riesgo de una presencia soviética en el hemisferio occidental” (Buzan y Wæver, 2003: 319). Si bien la región no tuvo un conflicto militar que evidenciara la lucha entre los polos ideológicos, tampoco fue centro de la rivalidad entre ellos, permaneciendo más en la periferia del mismo. Sin embargo, como se vio previamente con la DSN, se generalizó una perspectiva de frenar el avance del comunismo en el Hemisferio. Por tal razón, el final de la Guerra Fría representa a nivel global el cierre de la bipolaridad, y la lucha ideológica. A nivel regional implicó replanteamiento de estos organismos y el surgimiento de una nueva agenda de seguridad hemisférica.

### **3.2.2 Segunda agenda: la democratización y la seguridad**

#### **Multidimensional**

Como se ha observado la OEA ha sido un actor relevante en el campo de la seguridad hemisférica. Durante de la década de los años noventa este rol tomo auge como resultado de la implementación de un nuevo marco de normas y acciones con el fin de proteger la democracia. Este objetivo tuvo un especial énfasis en esta segunda agenda, al considerar que los “sistemas políticos democráticos no suelen hacer la guerra entre ellos; en consecuencia, promover la democracia aumenta el nivel de seguridad internacional entre los Estados democráticos” (Mares, 2001: 84). Por tal razón, para la OEA una amenaza a la democracia constituiría una amenaza para la seguridad de todas las naciones americanas.

Cabe aclarar que este proceso siguió el ritmo de los cambios del contexto internacional como la globalización, la instauración del neoliberalismo y el libre mercado, y la protección de los Derechos Humanos. Igualmente estuvo ampliamente influido por el surgimiento de la Seguridad Humana en el marco de la ONU, así como la relación entre las dimensiones del desarrollo y la paz. Como se verá en esta sección la adopción del concepto de seguridad multidimensional en la OEA tuvo un impacto no solo en los discursos y declaraciones, sino también en los mecanismos de cooperación creados en ese momento.

Por otra parte, los cambios introducidos por los procesos de externos a la región, como la globalización, contribuyeron a ampliar la agenda de seguridad. Uno de los principales cambios en este sentido, fue la introducción de un enfoque más amplio que la Seguridad Nacional; dirigido a la seguridad de los individuos o colectividades, los que podrían verse amenazados por cuestiones económicas, ambientales, culturales o políticas, campos mucho más amplios que los estrictamente militares. Esta reconceptualización de la seguridad puede entenderse a través de varios elementos:

- a) El desarrollo y extensión de los sistemas políticos liberales y los procesos de interdependencia y globalización, que como se acaba de mencionar, requerían prestar atención a la economía internacional y las amenazas a la misma. Esta dinámica se vio favorecida igualmente, por la presencia de nuevos actores que escapaban a la dinámica política estrictamente interna de los Estados desbordando encuadre territorial del Estado-Nación convencional.
- b) La superación de la Guerra Fría y de sus principios estratégicos, basados en la disuasión nuclear, lo que permitió prestar más atención a algunas visiones alternativas sobre la seguridad, que contemplaban elementos económicos, sociales, medioambientales, etc., así como al ser humano como referente de la seguridad. Eliminando así la diferencia ideológica impuesta por los dos bloques.
- c) La mayoría de los conflictos armados durante la década de los ochenta no se presentaba en el ámbito internacional sino al interior de los Estados, con formatos de guerras civiles, en contextos de crisis humanitaria, lo que ha dado lugar a escenarios diferentes a los contemplados por la seguridad interestatal tradicional, y en donde las amenazas son internas más que externas, se derivan en gran medida de factores socioeconómicos más que militares.

Esto dio lugar a un intenso debate sobre la reconceptualización de la seguridad, como se vio en el primer capítulo, donde fueron fundamentales varios documentos e informes de la ONU entre ellos los informes Brandt (1980) Palme (1982) y Brundtland (1987); Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (1994); Nuevos Consensos para la

Seguridad (2004); La Responsabilidad de Proteger (2001). A partir de estos documentos dos ideas cobraron fuerza: la primera de ellas, como se mencionó previamente, derivada del auge del pensamiento liberal en esos momentos, fue la (re)valorización del individuo y sus derechos (principalmente civiles y políticos) en la agenda internacional, lo que facilitó su conversión en referente de la seguridad. La segunda, la creciente certidumbre de que existe una relación entre la pobreza y los conflictos. Dando como resultado un nexo entre seguridad-desarrollo, lo que fue crucial para la posterior evolución del pensamiento sobre seguridad y para la aparición del concepto de Seguridad Humana.

El auge de cuestiones como la Seguridad Humana, las intervenciones humanitarias, y la protección de los DDHH, respondió a un cambio de paradigma, en cual, como se remarcó en el primer capítulo, el surgimiento de la Seguridad Humana no implicó dejar atrás la idea de la Seguridad Nacional, es decir la protección a la soberanía contra las amenazas externa; sino que se comenzaron a incluir otro tipo de amenazas. Las mismas ya no solo eran de carácter militar contra el Estado, sino que “el uso frecuente del concepto 'humano' en diferentes constelaciones da asociaciones a una asunción de responsabilidad transnacional, como si uno ya no pudiera depender de los Estados para cumplir con sus deberes fundamentales para con sus ciudadanos” (Hettne y Söderbaum, 2010: 3).

Dentro de la OEA, se observa esta adopción en la declaración de la Tercera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Québec, en el año 2001, en la cual se abordó la necesidad de abordar diversos temas y desafíos frente a las vulnerabilidades de los procesos de desarrollo, especialmente aquellos vinculados a mejorar el acceso a la educación, aliviar la pobreza y fortalecer los Derechos Humanos, la integración regional y la democracia. Reconociendo con ello la necesidad de mejorar la seguridad humana.

De tal forma, la vinculación entre la democracia, el desarrollo, la defensa de los Derechos Humanos, reconfiguró la agenda de seguridad hemisférica. Para entender mejor esto, retomamos los planteamientos de Escobar:

El discurso del desarrollo no estuvo constituido por la organización de los posibles objetos que estaban bajo su dominio, sino por la manera en que, gracias a este conjunto de relaciones, fue capaz de crear sistemáticamente los objetos de los que hablaba, agruparlos y disponerlos de ciertas maneras y conferirles unidad propia. (2007: 79)

En otras palabras, dicha agenda de seguridad no solo estuvo ampliamente marcada por los cambios externos, sino también por el contexto político y económico propios de la región, entre ellos: la redemocratización de los países del Cono Sur, el fin de los conflictos en Centroamérica, la entrada de Canadá en la OEA, la cooperación entre los países latinoamericanos y la percepción de la paz como un bien colectivo, la integración económica en el marco del Consenso de Washington, y especialmente, la priorización de la democracia para la Seguridad Hemisférica (Nolte y Wehner, 2016: 36).

La vinculación de estos factores internos y externos produjo no solo un cambio en la agenda de la OEA, sino que a su vez el uso discursivo de la defensa de la democracia, tuvo un impacto en la configuración de las políticas de seguridad de los países del hemisferio, cuestión que será abordada con más detalle en el capítulo sexto. Sin embargo, en la práctica esta priorización en los Derechos Humanos y la defensa la democracia, no siempre se cumplió a cabalidad. En otras palabras, si bien hubo una adopción de este discurso, a nivel práctico su impacto fue casi nulo, limitando la democracia a un proceso electoral, mientras cuestiones de carácter más participativo han quedado al margen. Como se mencionó en el capítulo segundo nuestro objetivo son las relaciones en materia de seguridad entre los Estados, por tal razón nos centramos en ámbito internacional y más concretamente como estos discursos impactaron en la agenda de cooperación seguridad hemisférica.

Este énfasis discursivo en la protección de la democracia a nivel Hemisférico se instituyó por medio del Compromiso de Santiago Defensa de la Democracia en 1991, el cual marcó un hito en las relaciones interamericanas, constituyéndose “en un referente para la promoción y defensa de principios y valores democráticos compartidos en las Américas” (OEA, 1991: 2). El documento estableció la necesidad de definir una agenda de gobernabilidad democrática para el hemisferio, con el fin de fomentar la

credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas. Haciendo un llamado a fomentar la cooperación y la acción solidaria interamericana a través de la promoción la confianza y una participación plena de la ciudadanía en el sistema democrático y representativo de gobierno.

El nexo entre estabilidad democrática y Seguridad Regional incentivó y orientó el lanzamiento de otras declaraciones como: la Resolución 1080 sobre Democracia Representativa (1991), la Carta Democrática (2001), la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana (2003), la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (2003), Declaración de Nuevo León (2004). Con ellas se instituyeron procedimientos para casos de interrupción a la democracia y para las situaciones en que la democracia estuviese en riesgo.

Como señala Tickner “el desarrollo institucional, la democracia, el respeto de los Derechos Humanos, el control civil sobre los militares, y las economías orientadas hacia la satisfacción de las necesidades básicas, fueron los principales ingredientes de Seguridad Democrática” (2016: 71). Un ejemplo de ello es el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) suscrito el 15 de diciembre de 1995, en el marco de la XVII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, con la participación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El mismo fue el resultado del proceso de paz y la consolidación democrática en Centro América, y cuyo principal precedente fue el Protocolo de Tegucigalpa. En este sentido el TMSD establece:

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los Derechos Humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. (1995, art. 1)

Con el tratado se buscaba aplicar los principios y valores de la democracia a nivel de los problemas de seguridad de los Estados. Esto se puede apreciar el art 10 el cual establece que la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el

mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes (TMSD, 1995).

Retomando los hitos que marcaron este proceso de redefinir la Seguridad Hemisférica, se encuentra la creación en 1992 de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (CESH) en 1992, “un órgano coordinador del sistema interamericano de seguridad dentro de la OEA para analizar y definir cuáles son las nuevas amenazas comunes que ponen en riesgo la seguridad hemisférica y cómo lograr articular los mecanismos cooperativos para afrontarlas” (Castillo, 2012: 8). Su finalidad, estaba en la búsqueda de estrategias acordes a las nuevas circunstancias regionales y mundiales, capaces de impulsar la cooperación para solucionar problemas que involucraran a los Estados americanos. En el año 1995 paso a ser Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA (en adelante CSH).

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en 1998, los presidentes encargaron a la CSH que efectuara un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de Seguridad Internacional en el hemisferio, con el propósito de establecer las posiciones comunes más apropiadas para abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de los armamentos (Rojas y Fuentes, 2005: 45). La definición de la seguridad y las nuevas amenazas por parte de la Comisión se presentó en el año 2000, en el documento “Resumen temático de las posiciones de los Estados miembros de la CSH sobre conceptos de seguridad”, el cual se centraba en: los problemas y riesgos para la paz y la seguridad; los instrumentos de seguridad hemisféricos; los principales acuerdos subregionales; y los enfoques de seguridad.

Por su parte, la Declaración de Bridgetown de 2002 acordó establecer un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. De este modo los gobiernos “reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (OEA, 2002). Esta declaración fue fundamental, al incluir en el enfoque multidimensional de la

seguridad hemisférica aspectos no militares; razón por la cual se acordó fortalecer y desarrollar mecanismos para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales.

Un año más tarde, el 28 de octubre de 2003, se celebró en México la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica (CESH), en la cual se confirmó que en el continente se entrecruzan las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo. El mayor resultado de esta reunión fue la, ya mencionada, Declaración de Seguridad de las Américas del 2003. Entre las consideraciones que se destacan en ella se encuentran: el reconocimiento de la coexistencia de amenazas tradicionales con las no tradicionales y/o transnacionales (OEA, 2003: art. 2), las cuales requerían nuevas respuestas nacionales y regionales. Esto permitió a la CSH contar con un marco flexible para la discusión, coincidiendo así en la voluntad de consolidarse como foro idóneo de debate y negociación de temas pertinentes a la seguridad.

Con el fin de articular este tipo de amenazas, la Declaración se apoyó en el enfoque multidimensional abordado previamente, permitiéndole a su vez enlazar tanto los tipos de amenazas (tradicionales o no), el origen de estas (social, política, económica, ambiental) así como los diferentes tipos de respuestas (económicos, sanitarios, culturales, educativos, militares, policiales). Entre las visiones que enfatizó la Declaración de Seguridad se destaca: el pleno respeto a la integridad del territorio nacional, la soberanía y la independencia política de cada Estado de la región como base fundamental de la convivencia pacífica y la seguridad en el Hemisferio (OEA, 2003: art. 4); reafirmando el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, de todos los Estados y así como el compromiso de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Si bien la seguridad se enmarca como multidimensional, se establece una diferencia entre amenazas tradicionales y nuevas amenazas, junto con los mecanismos y respuestas para enfrentarlas. La Declaración resalta la importancia de cada una, pero hace énfasis en las nuevas amenazas, las cuales requieren respuestas de aspectos múltiples y no necesariamente de carácter militar; así mismo al ser de naturaleza transnacional requieren una cooperación

hemisférica adecuada. En este sentido, entre las denominadas “nuevas amenazas” se encuentran: los estupefacientes, el SIDA, el terrorismo, la contaminación, la proliferación nuclear, la pobreza mundial y los problemas del medio ambiente, el hambre generalizada, los conflictos étnicos, la desintegración social; los cuales ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales, sino que sus consecuencias repercuten en todo el mundo (OEA, 2003: art. 3-4).

Las amenazas se vincularon así, a un conjunto de circunstancias entre las que se destacó la debilidad de la democracia, el aumento de la pobreza y la inequidad, y en forma creciente la violencia urbana y la criminalidad (Rojas Aravena, 2005: 101). Por esta razón se adopta el criterio de “multidimensionales”, por su origen diverso, la distinta importancia que los países les dan y las variadas herramientas para hacerles frentes. Según esta categorización las amenazas serán (Benítez Manaut, 2003:55):

- Amenazas “duras” a la Seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;
- Amenazas de origen social con impacto en la Seguridad: la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia;
- Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y el VIH/SIDA, otras enfermedades y riesgos a la salud;
- Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado: la trata de personas;
- Amenazas online: delitos cibernéticos;
- Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo;
- La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio

Al ser una organización regional, la OEA se centraba en los intereses y amenazas de los países del hemisferio. Sin embargo, y aunque los Estados

compartían percepciones comunes respecto a los principales temas que constituían las amenazas; se evidenció diferencias de opinión por subregión (del Cono Sur, la Andina, América Central, México y el Caribe) ya que más allá de las amenazas tradicionales, existen variaciones en las prioridades respecto a las “nuevas amenazas” o “no convencionales”. Como señalan Buzan y Wæver

a pesar de los proyectos hemisféricos recurrentes, las Américas no son un RSC. América del Norte y del Sur tienen diferentes dinámicas de seguridad y las conexiones son muy asimétricas. El compromiso de Estados Unidos en América Latina es un caso clásico de un complejo que contiene una gran potencia que incide sobre una vecina sin grandes poderes” (2003: 263).

Siguiendo la argumentación de los autores en América se han formado subcomplejos, ejemplo de ellos son las preocupaciones de seguridad de los países del Cono Sur y el Norte Andino. Esta especialización subregional ha dado como resultado agendas particulares dentro de la región: a) Los países que compartían el área del Amazonas –especialmente Brasil– más preocupados por problemas ambientales. b) Aquéllos mayormente responsables de los movimientos migratorios hacia Estados Unidos -como los de América Central y México-. c) Aquéllos básicamente involucrados en la producción y tráfico de narcóticos en la zona Andina, estos últimos las guerrillas y grupos subversivos aun ocupan un lugar importante para la seguridad interna (Hirst, 2003: 97).

Por otra parte, todos los países tienen en común que aún “el foco principal de las relaciones interestatales se funda en la capacidad de decisión soberana y en la plena integridad territorial” (Rojas Aravena, 2009: 616). Lo que significa la amenaza militar externa continúa siendo parte de la percepción de amenazas a la seguridad. Por tal razón los instrumentos que se desarrollaron en materia de cooperación, especialmente las Medidas de Confianza, vincularon todas estas particularidades.

Entre los distintos documentos que enmarcan las Medidas de Confianza se encuentran: la Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (1995), la Declaración de San Salvador sobre

Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (1998) y el Consenso de Miami Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de La Confianza y la Seguridad: Recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad Dispuesta por la Cumbre (2003). Estos tres documentos parten de la consideración de que la contribución de las Medidas de Confianza es la transparencia, el entendimiento mutuo y la Seguridad Regional, así como al logro de los objetivos del desarrollo, incluidos la superación de la pobreza y la protección del medio ambiente.

La Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1995, representa la primera iniciativa amplia de Medidas de Confianza en el hemisferio. En ella se establecen, entre otras, las siguientes medidas:

Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares; Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa; Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales; Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento (OEA, 1995)

En base a estas medidas los países del hemisferio avanzaron en la estructuración de un conjunto de mecanismos de prevención, que facilitarían la cooperación y el fomento de confianza a nivel militar. En la Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, de 2003, también conocida como Consenso de Miami, se recomienda la aplicación de las medidas voluntarias militares y generales y de formación.

En este sentido reconoció como mecanismos de cooperación las Medidas de Confianza con el fin de contribuir a aumentar la estabilidad, salvaguardar la paz y la seguridad hemisférica e internacional y consolidar la democracia. Las Medidas de confianza han sido uno de los mecanismos con un rol

fundamental al diseñar medidas efectivas que promuevan un clima de estabilidad y confianza. Así la cooperación se convirtió en un valor y una acción fundamental para la seguridad hemisférica. En este ámbito las distintas declaraciones resaltan los esfuerzos interestatales en experiencias como el mantenimiento de la paz, el desminado, y la ayuda humanitaria y de socorro en casos de desastre. Esta diversidad en la agenda, según Hurrell “tendía socavar el consenso regional debido a las enormes dificultades de definir los intereses del Estado” (1998b: 531).

### **3.2.3 Tercera agenda: el énfasis en las amenazas no convencionales**

Los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, marcaron tanto las relaciones de seguridad hemisféricas, como la agenda dentro de la OEA. Los cambios que produjeron los atentados del 11S en Estados Unidos ubican una amenaza global en el terrorismo transnacional, siendo así la amenaza más importante percibida por el conjunto de los Estados miembros de Naciones Unidas. Como señala Sanahuja

...la preocupación por la Seguridad Nacional que se impuso tras el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” postergaron el debate sobre la globalización y su dimensión social. De igual manera, los consensos sobre paz y conflictos de la post Guerra Fría fueron arrinconados o reinterpretados por los ideólogos neoconservadores y su concepción clásica de la seguridad... A partir de esas visiones, se intentó hacer del antiterrorismo el eje de la política exterior y la razón última de las políticas de cooperación internacional (2012: 27).

Es así, como en esta tercera agenda se reinterpretaron y redefinieron las amenazas; así como las políticas de cooperación en seguridad en relación a la prevención y lucha contra el terrorismo. Así mismo, se hizo énfasis en problemas de crimen organizado internacional como el narcotráfico, tráfico ilícito de armas, entre otros, los que pasaron a convertirse en las nuevas amenazas a combatir. Estas amenazas se abordaron bajo el enfoque multidimensional, demandando la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, la cooperación entre los Estados frente a dichas amenazas se hacía primordial debido al carácter transnacional de las mismas.

En el caso latinoamericano los ataques y la posterior Guerra contra el Terror tuvieron un doble efecto: por un lado, pusieron en debate una miríada de nuevos riesgos para los países latinoamericanos, por el otro mostraron las diferencias referidas a involucramiento militar, negociaciones bilaterales con Washington y su estrategia global. La región fue objeto de menos atención política, a excepción de Colombia, cuyo conflicto interno, fue reubicado en esa lógica, ya que los grupos insurgentes pasaron a ser consideradas grupo terroristas.

Igualmente, los problemas de tráfico de drogas y armas, así como la violencia y criminalidad que desencadenan, tomaron una fuerte relevancia en el discurso de la seguridad hemisférica, ya que se consideró que las mismas cruzan la región independientemente de las fronteras nacionales. Tanto el narcotráfico, como otras amenazas no convencionales estuvieron presentes en esta tercera agenda.

Así, la lógica se centrará en el narcotráfico principalmente en México y Colombia, quienes se alinearon a la nueva agenda global estadounidense. De forma bilateral promovieron la cooperación en materia seguridad, en busca de proteger “la propia seguridad interna y permitan combatir el terrorismo con todos los medios disponibles a través de su acción exterior” (Castillo, 2012: 16). Como resultado se desarrollaron la Iniciativa Mérida en México, así como en el Plan Colombia en la zona Andina con foco en el combate al narcotráfico y al crimen organizado.

Si bien estas amenazas eran consideradas transacciones, y por consiguiente con repercusión en la seguridad regional, los compromisos para hacerles frente fueron de carácter más bilateral. En el marco de la OEA se siguió con el desarrollo de las Medidas de Confianza y demás compromisos y acciones de cooperación en materia de seguridad, ya explicadas en la segunda agenda. En este sentido, los procesos de cooperación en materia de seguridad hemisférica se centraron en el compromiso de los Estados a fortalecer el sistema interamericano basado en las normas y el Derecho Internacional, así como en la percepción de amenaza dejó de estar radicada en las disputas interestatales.

## **Síntesis**

Con el objetivo de analizar los antecedentes de la dinámica cooperación en materia de seguridad en la región, en este capítulo se evidenció que, desde la independencia de los Estados americanos, se han desarrollado diferentes dinámicas, primando entre ellas una dinámica racionalista en la que primó la lógica de las amenazas externas y el uso de las Fuerzas Armadas como medio legítimo de coerción para defender sus fronteras, soberanía e independencia. Igualmente, la seguridad regional tuvo una marcada influencia y adopción de principios de carácter liberal como la igualdad soberana, no intervención, integridad territorial, autodeterminación, respeto del Derecho Internacional, y especialmente la solución pacífica de los conflictos. Los países americanos, no solo reconocieron como universales los valores políticos, sino que se han comprometido a implementarlos, en el marco de sus relaciones exteriores.

Sin embargo, a nivel interno los países se han caracterizado por la inestabilidad de sus democracias, estructuras estatales débiles, la falta de consenso social, la marginación de amplios sectores a nivel político y socioeconómica, así como a diversas formas de violencia interestatal Estados de la región. Todos estos elementos influyen en el clima de seguridad regional, al crear un ambiente de inestabilidad, poco favorable para la cooperación y en el que las rivalidades entre estados, se transforman con relativa facilidad en hostilidades militares manifiestas. En este sentido, si bien la región no estuvo exenta de guerras y enfrentamientos armados entre los países, ha sido la resolución por vía diplomática, así como el acudir al arbitraje internacional canalizó gran parte de los conflictos.

Esto dependió no solo de los contextos políticos nacionales, sino también sino también del contexto internacional. Este último, implicó la configuración de distintas percepciones e intereses de la seguridad. Como se reiteró a lo largo del capítulo, la seguridad hemisférica ha estado influenciada por los patrones cambiantes de la agenda de seguridad internacional, así como por los cambios políticos experimentados por la región durante de la Guerra Fría (con la Doctrina de la Seguridad Nacional y la identificación de la amenaza comunista) y después de esta por la globalización (periodo en el que los países se adhirieron al libre mercado, la democracia representativa y el apoyo a reformas económicas neoliberales).

Estos cambios en ámbito externo, tuvieron un impacto tanto en las relaciones de seguridad como en las normas que de estas se desprendían. Un ejemplo de ellos es la revisión del concepto de seguridad hacia una versión más cooperativa. Con ello, las normativas de la OEA favorecieron la adopción de estrategias como la Seguridad Colectiva y la Seguridad Multidimensional.

A su vez los cambios en las definiciones de seguridad se relacionaron con los cambios en la percepción de las amenazas. Si bien, un elemento distintivo de la seguridad hemisférica es que mantiene en su centro la amenaza militar a la soberanía de los Estados, el giro a la Seguridad Multidimensional dio paso a nuevas amenazas tradicionales y las no-convencionales; así como las preocupaciones y otros desafíos a la seguridad. Este enfoque se basó en el vínculo entre desarrollo, democracia y los Derechos Humanos. Por otra parte, se incluyeron también problemas como el terrorismo, el narcotráfico, crimen organizado, dando a la seguridad un carácter más dinámico y flexible.

Con estos cambios la seguridad hemisférica buscó responder a los desafíos locales para la paz y la seguridad regional, así como crear un clima de confianza que permita el compromiso político y la cooperación económica y social. Para ello, se propiciaron los instrumentos y/o prácticas normativas para hacer frente a estas amenazas, y que generaron en la región un impulso de la cooperación en materia militar para solucionar problemas, haciendo énfasis en acciones de transparencia. El más significativo de ellos, han sido las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad.

Como se pudo apreciar las Medidas de Confianza han estado destinadas a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones que, por sorpresa o error, produjeran una crisis. Estos procesos fueron posibles no solo por el compromiso de los Estados fortalecer el sistema interamericano basado en las normas y el Derecho Internacional, sino también porque la percepción de amenaza dejó de estar radicada en los conflictos interestatales, trasladándose a las amenazas provenientes de las vulnerabilidades domésticas, y la transnacionalización que muchas veces implicaban, lo que significó un mayor interés en la cooperación internacional para hacerles frente.

Sin embargo, no se puede omitir que tanto la OEA como muchas de los otros mecanismos creados en el marco hemisférico (el TIAR entre ellos) han favorecido los intereses de los Estados Unidos frente a distintos escenarios de los países latinoamericanos. Por lo tanto, la OEA ha funcionado como una organización no para el hemisferio occidental sino para América Latina, incluidas las actividades de Estados Unidos en la región.

En conclusión, a nivel hemisférico se ha buscado preservar la seguridad mediante el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación para enfrentar las amenazas y desafíos hemisféricos. La región no es una zona homogénea en lo que respecta a temas de definición de sus amenazas de seguridad, puesto que cada país privilegia y destina sus esfuerzos a temas relevantes de interés nacional. Sin embargo, se alcanzaron acuerdos de cooperación a nivel hemisférico en materia de seguridad; así como en temas referentes a la prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias entre los Estados; y especialmente por medio de la adopción de Medidas de Confianza.

#### **4. Primer círculo: el eje Argentina-Brasil**

El objetivo de este capítulo es analizar la construcción de la dinámica de cooperación en seguridad entre Argentina y Brasil entre los años de 1985 y 1992, momentos en el que se dieron cambios fundamentales en las relaciones diplomáticas, económicas y de seguridad entre los dos países. El retorno a la democracia y las transformaciones en el escenario internacional permitieron una mayor concreción de políticas de cooperación, favoreciendo la construcción de una alianza estratégica entre ellos. El término Alianza estratégica refiere a un tipo de relación que, por diversos motivos y factores, se distingue en cuanto a consideración e importancia del respecto de relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país. (Cortes y Creus, 2009:120)

Para este análisis se hará énfasis en tres elementos: en primer lugar, el contexto (tanto nacional como internacional) en el que se desarrollaron las relaciones entre los dos países, identificando especialmente los intereses que motivaron a cada Estado al acercamiento bilateral. Segundo, los cambios nacionales en las conceptualizaciones de Seguridad, y el impacto que esto trajo en la definición de las amenazas/riesgos comunes. En tercer lugar, la descripción de las principales Medidas de Confianza que favorecieron la práctica de cooperación regional, al tiempo que permitieron una identificación positiva entre ellos, y pasar así de una dinámica de rivalidad a una alianza. En este sentido, se busca evidenciar el proceso por medio del cual, la visión de “otro” paso a ser de “rival” al de “aliado estratégico”.

Este primer círculo, se centra en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, debido a que su acercamiento en este primer círculo constituiría las bases de cooperación dentro del MERCOSUR y más adelante las de la UNASUR, la cual sin el acercamiento Brasil-Argentina, los procesos del Cono Sur simplemente no podría haber avanzado.

Al estar compuesto por solo dos países, este primer círculo permite observar con mayor precisión la interacción entre los factores endógenos y exógenos que favorecieron la cooperación en materia de seguridad regional. En este sentido, se analizarán los factores exógenos como el Fin de la Guerra y su impacto en los cambios en las políticas exteriores, de seguridad y de

defensa. Mientras que a nivel endógeno el retorno de los gobiernos civiles y su interés la restauración de la democracia, así como la participación en el nuevo acomodamiento internacional se asociaron con cambios en los patrones de seguridad.

La interacción de estos factores, como se verá al finalizar este capítulo, favoreció el desarrollo de una dinámica entre Argentina y Brasil de carácter de una alianza, la cual, estuvo vinculada a cambios discursivos y de comportamiento en la política bilateral. Convirtiéndose así, la cooperación argentina-brasileña en el componente central de la estructura más amplia de la cooperación económica y de seguridad regional.

#### **4.1 Relaciones y contexto histórico**

Históricamente las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil han combinado problemas de proyección de poder con disputas territoriales. El tipo de dinámica que primo hasta 1985, fue de rivalidad más que enemistad, en palabras de Bompadre:

Tal vez algunos sectores especularon durante largo tiempo con alternativas más pesimistas sobre la posible evolución de la relación entre ambos países. Pero la rivalidad argentino-brasileña se limita precisamente a eso, no es una enemistad. Luego de la guerra que los enfrentó en la tercera década del siglo XIX, la Argentina y Brasil mantuvieron bajo control tal rivalidad. Posteriormente, durante el siglo XX se intentó, aunque sin mayores resultados, impulsar la cooperación e integración bilateral. Por la vía del derecho resolvieron sus problemas limítrofes pendientes y lo concerniente al aprovechamiento de los recursos naturales compartidos (2000: 1).

Esta dinámica se caracterizó por disputas territoriales, como la Guerra Rioplatense-brasileña entre 1825-1828; pero también por épocas de cooperación de distintos matices, ejemplo de ello es la alianza formada durante la Guerra de la Triple Alianza. Igualmente, a finales de siglo XIX, la negociación del Tratado de Rio de Janeiro en 1889, puso fin a la disputa territorial por la región de Palmas Misiones, región fronteriza, disputada por los territorios ubicados sobre los ríos Pepiri (también llamado Pepiry-Guazú)

y San Antonio. Por medio del Tratado de Límites de 1989 se contribuyó a dismantelar las hipótesis de conflicto en esta área. Las décadas de los 40 y 50 marcaron un nuevo punto de cooperación, con la idea de la conformación de una Unión Aduanera, un bloque económico que condujera a la eliminación de los derechos aduaneros, modificar los tipos de cambio, movimiento de fondos y tramites cambiarios (Russell y Tokatlián, 2010: 415).

Otro de los mayores puntos de conflicto se encontraba en la Cuenca del Río de la Plata, la cual tenía un valor estratégico para ambos países; la disputa se centraba en el acceso y la influencia sobre las vías fluviales (Resende-Santos, 2002: 91). En este sentido, el encuentro en Uruguayana entre los presidentes Jânio Quadros (Brasil) y Arturo Frondizi (Argentina), en el que se firma el Convenio de Amistad y Consulta en 1961 o Declaración de Uruguayana, marcó un nuevo paso en el proceso de acercamiento entre los países. En el plano bilateral, los presidentes se comprometieron a abandonar las desconfianzas tradicionales recíprocas y la política de equilibrio de poder subregional, iniciando un esfuerzo de cooperación para el desarrollo (Candeas, 2010: 188).

Entre las décadas de los sesenta y ochenta, las relaciones bilaterales tomaron distintos matices marcados principalmente por los intereses geoestratégicos entorno a los recursos hidrográficos, así como la entrada en escena política de los regímenes autoritarios dirigidos por gobiernos militares, en ambos países. Precisamente a causa de la naturaleza militar de estos gobiernos, “se dio una gran importancia a los aspectos estratégicos y militares, lo que contribuyó a la expansión de desconfianza mutua” (Medeiros Filho, 2010: 73); manteniéndose en estado de tensión las relaciones entre ambos países.

La inestabilidad geopolítica se intensificó por la disputa del Río Paraná y su potencial hídrico, especialmente en 1969 por el acuerdo entre Brasil y Paraguay: “Tratado de Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Paraná”, según el cual los recursos hídricos del Paraná pertenecían al condominio de los dos países; y construir así la presa hidroeléctrica Itaipú. La represa Itaipú se construiría justo al norte de la frontera argentina en el pósito Paraguay-Brasil del río Paraná, que los dos rivales históricos compartieron como una frontera natural. Ante esto, y como lo explica Resende-Santos:

Argentina protestó con vehemencia por el acuerdo y meses después firmó su propio tratado con Paraguay para un segundo proyecto hidroeléctrico binacional, Yaciretá, cerca de su primera presa planificada, Corpus. Itaipú se iba a construir a unas pocas millas río arriba de la frontera argentina y sus dos represas propuestas. La altura prevista de Itaipú (120 metros de caída, 220 metros sobre el nivel del mar) significaba que el Corpus no podía tener más de 100 metros de altura. La altura planificada de Corpus de 120 metros sobre el nivel del mar, a su vez, tenía la intención de hacer que Itaipú fuera inviable al elevar los niveles de agua aguas arriba para inundar sus turbinas. (2002: 95).

Se dio inicio así, a una serie de disputas entre Brasil y Argentina, “esta última interpretaba la expansión económica brasilera como una amenaza” (Candeas, 2010: 205). Considerando igualmente que la construcción de Itaipú no solo perjudicaría sus propios proyectos hidroeléctricos, sino también el daño potencial a la navegación aguas abajo en el tramo argentino del Paraná, que era crucial para el comercio y el transporte internos (Resende-Santos, 2002: 95). Ante ello, Brasil concentró tropas en su sector sur cerca de la frontera, mientras que Buenos Aires siguió una política de "provincias vacías" destinadas a negar los objetivos militares de Brasil y la infraestructura de transporte en el norte de Argentina (Kupchan, 2010: 122).

Esta tensión se mantuvo hasta 1977, año en que iniciaron las reuniones de la Comisión Tripartita cuyo objetivo era la regulación de la distribución de las aguas del sistema del río Paraná para permitir la construcción de proyectos hidroeléctricos (Domínguez, 2007: 106). En noviembre de este mismo año se firmó el Acuerdo Corpus-Itapu o Acuerdo Tripartito, primera señal de acercamiento entre los dos países y que puso fin a la disputa. Con la resolución de esta controversia se abrió el camino hacia la transformación de la cuenca del Paraná (Campbell, 1999: 42); pero también fue uno de los pasos más importantes en el proceso de cooperación bilateral en los años siguientes.

Junto con el Acuerdo Tripartito hubo otra medida que favoreció el acercamiento entre ambos países y fue la Declaración Presidencial Conjunta de mayo de 1980 “que entre otros contenidos enfatizó el carácter

exclusivamente pacífico de los programas nucleares de Argentina y Brasil y la oposición de ambos al desarrollo de armas nucleares” (Bompadre, 2000: 55). Esta declaración fue fundamental en los cambios en las relaciones entre los dos países, al establecer un “acuerdo sobre producción conjunta de armas y cooperación nuclear, que cubría la investigación conjunta y la transferencia de algunas armas nucleares”. (Hurrell, 1998a: 235)

Las motivaciones de ambos países para concretar estas medidas, eran de carácter muy diferente. El esfuerzo de Argentina por acercarse a Brasil estuvo determinado por su entorno estratégico en deterioro. El gobierno militar argentino no solo estaba preocupado por el creciente poder de Brasil a nivel económico y sus adquisiciones en el área nuclear; sino que tenía que hacer frente a las disputas con Chile sobre el Canal Beagle, las cuales, como se verá en el siguiente capítulo, llegaron a movilizaron para la guerra a fines de 1978. Por otra parte, se intensificaron también las tensiones con Gran Bretaña por los reclamos sobre las Islas Malvinas. Argentina recurrió a la reconciliación con Brasil como el mejor medio para aliviar su situación estratégica. “Argentina simplemente no podía esperar enfrentarse a ambos rivales simultáneamente como porque no podía estar seguro de la reacción de Brasil si estallaba la guerra en el Canal Beagle” (Resende-Santos, 220:96).

Por su parte, el interés de Brasil en el acercamiento bilateral fue producto principalmente de circunstancias domésticas, no de amenazas externas. A lo largo de la década de 1970, los servicios de seguridad interna de Brasil se habían vuelto cada vez más autónomos y represivos. Lo que produjo una división dentro del aparato militar. Ante esta situación el gobierno optó por una política de apertura y liberalización del sistema político; al tiempo que buscó un entorno de seguridad más benigno para poder concentrar los esfuerzos en llevar a cabo una reforma nacional (Kupchan, 2010: 124). En este sentido, la cooperación fue el resultado de las amenazas externas que enfrenta Argentina y las amenazas internas que enfrenta Brasil.

Esta breve reseña de las relaciones argentino-brasileñas previas a 1985, permite entender mostrar que, si bien prevaleció una dinámica de rivalidad entre ambos países, “los líderes de ambos países evitaron cuidadosamente la guerra utilizando el derecho internacional y la diplomacia bilateral para mantener el nivel de desconfianza en niveles pacíficamente manejables”

(Mares, 2001: 124). Por tal razón, la solución de las disputas sobre la energía hidroeléctrica y la tecnología nuclear entre 1979 y 1980 fueron un hito sobresaliente para los acuerdos de cooperación que se desarrollaron en democracia. Los mismos establecieron las primeras medidas importantes de confianza mutua y los procedimientos de reciprocidad. Igualmente, se dio un mayor énfasis en la cooperación debido, en gran medida, a la necesidad de un frente unido contra el entorno externo, como se verá a continuación.

#### **4.2 Orígenes de la cooperación en democracia.**

Para comprender la dinámica de cooperación bilateral en el periodo de 1985 y 1992, es necesario contextualizar el escenario internacional. Hasta 1989 la Guerra Fría, centrada en la bipolaridad de las dos superpotencias de la época los Estados Unidos y la Unión Soviética, configuró no solo la política internacional sino también la seguridad de los Estados. Esto trajo consigo un impacto fundamental en la identificación de las amenazas y por consiguiente de la redefinición de la Seguridad Nacional, tanto en Argentina como en Brasil, tal y como se verá más adelante.

Con el fin del Guerra Fría, el plano internacional se caracterizó por un momento de transición en la que se pasó de la agresión Este-Oeste al unipolarismo y el auge de la *Pax Americana*, así como el protagonismo ascendente de actores de naturaleza no estatal o transnacional. Igualmente, los procesos de democratización en América Latina, la solución de conflictos territoriales y fronterizos interestatales, abrieron un nuevo capítulo en la forma de evaluar la seguridad en la región y en el establecimiento de prioridades acordes a los nuevos retos y necesidades (Rojas Aravena, 2005: 222).

En un grado notable la dinámica de cooperación entre Argentina y Brasil fue moldeada por el escenario internacional, pero principalmente fueron los cambios políticos al interior de cada país los que determinaron los intereses en la cooperación bilateral. La definición de los intereses nacionales, geopolíticos, económicos, marcaron el rumbo de la cooperación entre ambos países. A nivel nacional, tanto Argentina como Brasil dieron fin a los gobiernos dictatoriales en 1983 y 1985 respectivamente, lo que implicó no solo el regreso de las instituciones democráticas sino un replanteo de las

relaciones internacionales: en el caso de Argentina su interés fundamental estaba en la reinserción en la comunidad internacional; mientras que Brasil buscaba obtener un rol más activo en los foros internacionales, como lo expresa Campbell:

Para Argentina, porque aparecía como una pieza relevante en su estrategia global de reinserción en la comunidad regional e internacional luego de la derrota de Malvinas. Por el lado brasileño, porque si bien no había implicado un cambio fundamental en la orientación de su política exterior, el incremento de la importancia relativa del país en el cuadro de las relaciones internacionales ocurrido a lo largo de los años 70 se iba traduciendo de algún modo en una tendencia hacia la despolitización de sus relaciones con Estados Unidos y consecuentemente hacia la reformulación de la estrategia de realineamiento automático con las posturas de dicho país en los principales foros internacionales que Brasil seguía desde los tiempos del Barón de Rio Branco (1999: 55).

Dentro de este proceso, se pueden identificar diversos intereses en la cooperación bilateral: intereses de carácter geoestratégico y económico; así como la búsqueda de una mayor visibilidad y proyección de los Estados dentro y fuera de la región.

Es así como en el marco de su política exterior, la administración Alfonsín trató de revertir la imagen internacional del país que había sido tan dañada por el régimen militar que la precedió, Argentina debía negociar su retorno desde un lugar de desprestigio construido a partir de las violaciones a los Derechos Humanos (Vitelli, 2015: 10). Cuestiones como la deuda externa, el conflicto fronterizo con Chile y la Guerra de las Malvinas fueron retos importantes para la gobernabilidad democrática (Pereyra y Varela, 2014: 176).

Igualmente, el gobierno de Brasil se inclinó por construir una aproximación a la política exterior con sus vecinos, debido a la desconfianza generada por los intereses geopolíticos en los años del régimen militar. Brasil continuó con una política de proyección global en clave autónoma, esta vez de la mano de la cooperación regional, en particular con Argentina (Merke,

2008: 111). Un mayor interés por la calidad de las relaciones permitió dejar los enfrentamientos y dirimir problemas mucho antes que surgieran o alcanzaran relevancia política (Selcher, 1985: 276). En el caso brasileño debe agregarse que ha sido el primer país latinoamericano en diseñar una estrategia sobre la cual basar una posición internacional. Como indica Domínguez:

En virtud de los éxitos que obtuvo su política exterior en las primeras décadas del siglo XX, se dio a la tarea de institucionalizar tres objetos esenciales: mantener la paz; ampliar considerablemente el territorio brasileño sin recurrir a la fuerza militar ni propiciar la formación de una coalición de vecinos hispanohablantes; y vincular sus políticas para la solución de asuntos fronterizos con estrategias de desarrollo económico (2004: 387).

Esta estrategia, tendría como objetivo poner en marcha un proceso veloz de modernización, al tiempo que modificaba el perfil internacional del país; para esto se pretendían alcanzar tres metas: 1) actualizar la agenda internacional de acuerdo con el nuevo contexto internacional, 2) construir una agenda positiva con Estados Unidos, 3) descaracterizar el perfil tercermundista de Brasil (Hirst y Pinheiro, 1995: 2)

Un elemento importante fue el cambio en la percepción mutua entre los dos países. Como se señaló previamente, históricamente las relaciones fueron de rivalidad fluctuando entre el conflicto y la cooperación; en este sentido, con el retorno de la democracia los gobiernos buscaron un mayor acercamiento, y un mayor grado de cooperación lo que permitió la identificación del "otro" ya no como un rival sino como un potencial aliado. Argentina vio en el escenario regional un lugar donde poner en práctica iniciativas de cooperación e integración (Granato, 2012: 5); por su parte la diplomacia brasileña consideraba necesaria la creación de una red de intereses permanentes y comunes.

En ese sentido, Itamaraty pasó a identificar y estimular proyectos de complementación económica, asociaciones empresariales, exportaciones conjuntas a terceros mercados y proyectos de cooperación en las áreas energética y científico-tecnológica (Candeas, 2000: 215). En el caso argentino, se identifican en este primer círculo dos estrategias en la política

exterior: la de Raúl Alfonsín y la de Carlos Menem. La presidencia de Alfonsín se orientó a la condición de Argentina de país latinoamericano y del Tercer Mundo, lo que no excluía su deseo de normalizar las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos y los países europeos (Candeas, 2000: 213). Durante este periodo Argentina abordó sus relaciones con Brasil de una nueva forma, puesto que

Ya no puede bloquear la creciente influencia de Brasil mientras busca el liderazgo del Cono Sur, pero los recursos y la tecnología disponibles de Argentina aún colocan al país muy por delante de las otras naciones sudamericanas de habla hispana en términos de poder e influencia. (Kelly, 1997: 58)

En este contexto, la asociación con Brasil aparecería como una herramienta fundamental para enfrentar el nuevo sistema internacional que se estaba delineando, impulsando la inserción competitiva de las economías de la región a escala global (Cambpell, 1999: 131). Esto se tradujo en un desplazamiento del eje este-oeste a una revalorización de otras relaciones, en búsqueda de la convergencia de los intereses políticos y económicos del país con los de otras naciones del tercer mundo (Bernal-Meza, 2002:74). Un ejemplo de ello fueron los Protocolos de Integración, abordados más adelante.

Por su parte, en el gobierno de Menem se buscó una nueva reinserción en el mundo en clave liberal. En esta línea, la política exterior propició un alineamiento con Estados Unidos que incluyó medidas como: los cambios en el perfil de las votaciones argentinas en la Asamblea General de Naciones Unidas, la condena al gobierno cubano por cuestiones de Derechos Humanos, la participación argentina en la alianza multinacional contra Irak en 1991 (Pignatta, 2010: 150-151). Estas medidas significaron la adhesión a los principios de la democracia y del libre mercado, así como la adopción de medidas de seguridad entre ellas: la renuncia a la construcción de misiles, y, en general al armamento químico, atómico y bacteriológico. (Bernal-Meza, 2002: 75).

En el caso de brasileño una de las motivaciones de cooperación con Argentina estuvo íntimamente relacionada con el carácter autonomista de la política externa, es decir, con el objetivo de aumentar el margen de maniobra

del país en la arena internacional y, en un segundo plano, con la posibilidad de tornar más previsibles las acciones del país vecino. Igualmente, entre las proyecciones internacionales de Brasil, se encontraba su interés en un puesto permanente en el Consejo de Seguridad:

Entre los principales argumentos resaltados por Brasil están la falta de representatividad del CSNU en la post-Guerra Fría, sus credenciales de país pacifista y defensor del multilateralismo, su participación como miembro fundador en la ONU, su posición de destaque regional y entre los países del Sur, su participación activa en otros órganos relacionados con el tema, como el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión para la Construcción de la Paz (Soares de Lima, 2017: 34).

En esta misma línea, uno de los objetivos de la presidencia de José Sarney fue equilibrar los intereses de Brasil con la hegemonía de Estados Unidos. Entre estos acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, así como también nivelar el campo de juego en las normas internacionales, en particular las cuestiones comerciales, que le permitieran acceder a nuevos mercados bajo nuevas condiciones menos restrictivas. El gobierno de Fernando Collor de Melo, por su parte, buscó actualizar la agenda internacional del país; construir una nueva agenda prioritaria y sin conflicto con Estados Unidos; y reducir el perfil “tercermundista”, teniendo en cuenta los cambios en el escenario político internacional. Si bien, el gobierno de Itamar Franco continuó con esta agenda, se incluyó una nueva dimensión: la idea de Brasil como país continental y “global traider”, con lo que se pretendía aproximarlos a otras potencias medias como China, India, Rusia. (Bernal-Meza, 1999)

De este modo, entre los intereses compartidos entre Argentina y Brasil respecto a la cooperación, se puede identificar la creación de un marco que favoreciera las relaciones pacíficas entre los Estados. Entre ellos se destacan la firma de acuerdos formales y declaraciones conjuntas—Foz de Iguazú, Brasilia, Viedma, e Iperó—y protocolos sobre cuestiones nucleares, abordadas más adelante. Los mismos no solo fortalecieron los vínculos políticos, sino que abrieron el camino a la cooperación económica y también en materia de seguridad.

### **4.3 De la Seguridad Nacional a la Seguridad Interior/Pública**

En la segunda mitad de la década de los ochenta, no solo se redefinieron las políticas exteriores de ambos países, sino que también se reformularon las políticas de seguridad y defensa, las cuales fueron excepcionalmente sensibles a los cambios tanto nacionales como internacionales. Como se mencionó previamente, durante los años de la Guerra Fría la coyuntura internacional determinó en gran medida las políticas de Seguridad Nacional. Las grandes potencias equipararon sus concepciones de Seguridad Nacional a los de Seguridad Internacional para defender y proteger sus áreas de influencia de la penetración del comunismo o del liberalismo político y económico, a través de mecanismo de seguridad como la OTAN o el pacto de Varsovia y en el continente americano a través del TIAR (de la Lama, 1998: 11)

Las concepciones tradicionales de la seguridad se basaron en la defensa frente amenazas externas, de carácter predominantemente geopolíticas. Durante los años de la Guerra Fría tomó fuerza Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que asignaba, un rol a las Fuerzas Armadas de cada país en el ámbito interno, articulando concepciones de defensa con Seguridad Interna. Esto se puede apreciar, en el caso brasileño, en el Decreto-Ley N° 200/1967 según el cual:

La Seguridad Nacional comprende, esencialmente, medidas destinadas a la preservación de la seguridad exterior e interna, incluida la prevención y represión de la guerra psicológica adversa y de la guerra revolucionaria o subversiva: 1) La seguridad interna, integrada en la Seguridad Nacional, se refiere a las amenazas o presiones antagónicas de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiesten o produzcan efecto en el ámbito interno del país. 2) La guerra psicológica adversa es el emprendimiento de la propaganda, de la contrapropaganda y de acciones en los campos político, económico, psicosocial y militar, con la finalidad de influenciar o provocar opiniones, emociones, actitudes y comportamientos de grupos extranjeros, enemigos, neutrales o amigos, contra la consecución de los objetivos nacionales. 3) La guerra

revolucionaria es el conflicto interno, generalmente inspirado en una ideología o auxiliado del exterior, que apunta a la conquista subversiva del poder por el control progresivo de la Nación (art. 3º)

Mientras que, en el caso argentino, la ley 16.970/1966 de Defensa de Argentina establecía:

La Seguridad Nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales. La Defensa comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la Seguridad Nacional (art. 2º y 3º)

Estas definiciones permiten observar cómo durante el periodo de la Guerra Fría las políticas de Defensa y Seguridad fueron permeadas por los discursos propios de la época, en los cuales se identificó la amenaza con los grupos comunistas, es decir el “enemigo interno” tal fue el caso de Decreto N.º 2.770 de 1975 que reglamentaba la constitución del Consejo de Seguridad Interna en Argentina, y según el cual “la necesidad de enfrentar la actividad de elementos subversivos que con su accionar vienen alterando la paz y la tranquilidad del país, cuya salvaguardia es responsabilidad del gobierno y de todos los sectores de la Nación” (Dec. 2770). Estableciendo como competencias del Consejo: a) La dirección de los esfuerzos nacionales para la lucha contra la subversión; b) La ejecución de toda tarea que en orden a ello el presidente de la Nación le imponga (Dec. 2770, art 2).

Con el retorno de la democracia, los cambios en las políticas de Seguridad y Defensa promovidos por los gobiernos civiles, estuvieron vinculados en gran medida con el rol de los militares en la política del país. La redefinición de estas políticas en este primer círculo tendrá una gran relevancia, pues justamente dejan de concebirse como una sola y se hace una diferenciación entre Seguridad Interna y defensa.

En Argentina esto se debió la dictadura y la Guerra de las Malvinas, lo que produjo un rechazo hacia los militares, e impacto en las nuevas leyes de defensa, y posteriormente en 1992 en la de seguridad. En Brasil la transición a la democracia tuvo un carácter diferente, razón por la cual las Fuerzas Armadas lograron mantener cierto grado de autonomía, los cambios tendieron a ser menos drásticos. Como indica Ugarte “mientras en Argentina, tras la

derrota en el conflicto Malvinas, el gobierno electo asumió virtualmente sin condiciones, en Brasil la transición fue prolongada, reteniendo las Fuerzas Armadas importantes sectores de poder” (2016: 252).

En este sentido, con la Ley 23.554 de 1988 en Argentina se inició una redefinición de los conceptos de Seguridad Nacional y Defensa, así como una reestructuración del rol y funciones de las Fuerzas Armadas. El principal cambio fue dejar claro que la amenaza a la soberanía era de carácter externo: La Defensa es 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 (Ley 23.554/1988, art. 2°)

En esta línea, se hace énfasis en que “para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa de la Seguridad Interior” (art. 4°). Por su parte, la Seguridad Interior, se regirá por la Ley N° 24.059 reglamentada hasta 1992, y en la cual define como Seguridad Interior a la 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 (Ley 24.059/1992, art. 2°).

Estos cambios definieron las misiones y arquitectura del sistema de defensa, la consolidación del gobierno civil de la política de defensa, la distinción de los ámbitos conceptuales de la Defensa y la Seguridad Interior, y los roles y funciones de las Fuerzas Armadas (LBD Argentina, 2010: 53). Respecto a este último punto, el art 27 la Ley 24.059/1992, se estableció una misión definida de las Fuerzas Armadas orientada hacia la respuesta a agresiones militares externas; reconociendo el apoyo a las operaciones de Seguridad Interior a través de la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, veterinaria, sanidad, construcciones y transporte, y de sus elementos de ingenieros y comunicaciones. Se reconoce, igualmente, el empleo excepcional de los elementos de combate de dichas Fuerzas para

restablecer la situación de Seguridad Interior en caso de que los medios propios de la Seguridad Interior fueran superados por la situación, previa declaración del Estado de sitio (art. 31 y 32)

En nuevo rol de los militares se determinó a partir de tres principios: a) la plena subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades constitucionales civiles; b) el ejercicio activo del gobierno civil de la política de defensa, y c) la separación orgánico-funcional entre Defensa y Seguridad Interior (LBD Argentina, 2010: 68), garantizando así la restricción y no intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos internos.

En el caso brasileño, las concepciones de Seguridad Nacional fueron redefinidas en la constitución de 1988, pero no fue hasta 1996 cuando se reglamentó la Ley de Defensa. La Constitución de 1988, sustituyó el concepto de Seguridad Nacional, por los de Defensa y de Seguridad Pública. Entendiéndose la Defensa como fundamentalmente orientada a las amenazas externas, proteger la Amazonía brasileña; mejorar el sistema de vigilancia, control y defensa en las fronteras, las aguas jurisdiccionales, la plataforma continental y el espacio aéreo brasileño. Respecto a la Seguridad Pública el artículo 144 establece que “La Seguridad Pública, deber del Estado de Derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio” (Ugarte, 2001: 49).

Una de las características de la Defensa en Brasil será su enfoque hacia los Recursos Naturales. Dos proyectos se pusieron en marcha en 1985 al respecto: el Proyecto Calha Norte y el Proyecto SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonia), posteriormente integrado al Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM). La puesta en marcha de los dos proyectos señalados evidenció la existencia de la antedicha percepción de amenaza, que se reflejará más adelante en la doctrina y planes de la defensa brasileños (Ugarte, 2016: 257).

En lo relativo a la misión de las Fuerzas Armadas, si bien desapareció la mención a la Seguridad Nacional, ya que la Seguridad Pública quedaba a cargo de la policía federal; policía caminera federal; policía ferroviaria federal; policías civiles; policías militares y cuerpos de bomberos militares, subsistió la asignación a las Fuerzas Armadas (Marina, por el Ejército y por

la Aeronáutica) de funciones políticas y policiales, requiriendo la iniciativa de los poderes constitucionales para su empleo en garantía de la ley y del orden (Ugarte, 2016: 255).

Así mismo, en el ámbito de las relaciones cívico-militares se observan distintas trayectorias, debido a que el regreso de la democracia reubicó a las Fuerzas Armadas de modos distintos. Como indica Merke:

Una transición negociada como la brasileña dejó al sector militar con más autonomía y poder para actuar política y discursivamente en política exterior. Una transición de ruptura como la argentina dejó al sector militar con mucho menor poder relativo y fue Alfonsín quien aprovechó esta debilidad para juzgar los excesos y violaciones cometidas (2008: 475).

Estos cambios en las políticas de seguridad y defensa, evidencian similitudes y diferencias entre los dos países. Por un lado, tuvieron en común la necesidad de superar ideas de la Doctrina de Seguridad Nacional, enfatizando la diferencia entre la Defensa hacia las amenazas externas (y el uso de las Fuerzas Armadas para ello) y la Seguridad Pública o Interna la cual está dirigida a la protección de la sociedad civil restringiendo el uso del brazo militar en este ámbito. Justamente la diferencia radica en que, en el caso brasileño, como ya se hizo notar, estaría permitido el uso de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública, en caso de necesidad, así como la mayor autonomía con que contaron los militares tras el regreso de la democracia.

Más allá de esta diferencia, en los dos países se llevó a cabo un mayor control civil sobre las Fuerza Armadas. Lo que favoreció que “en ambos países los militares han aceptado la importancia de la cooperación regional y de mantener las medidas de fomento de la confianza” (Hurrell, 1998a: 251)

#### **4.4 Las Medidas de Confianza como instrumento de cooperación**

En este primer círculo se precisaron acciones y estrategias de cooperación que abarcaron un amplio abanico desde lo político, lo económico, lo tecnológico y lo militar. Muchos de estos elementos se abordaron en el Acta para la Integración argentino-brasileña de 1986. En materia de seguridad estas acciones se evidenciaron en la implementación de Medidas de Confianza

Mutua, las cuales estuvieron enfocadas a aumentar la transparencia, como fue el caso del avance de la generación de confianza en materia nuclear y cuyo mayor logro fue la ratificación de las intenciones pacíficas del uso de la energía nuclear; las visitas presidenciales a los complejos atómicos como Pilcaniyeu y Armar; así como el establecimiento de la Zona de Paz y Cooperación Atlántico sur. A continuación, se abordará cada una de ellas.

#### **4.4.1 La Cooperación Nuclear como medida transparencia y Confianza.**

La firma de una serie de acuerdos entre Argentina y Brasil en materia de uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, constituyó un antecedente fundamental en proceso de seguridad en cuanto garantía de pacificación regional; debido principalmente a la participación de las Fuerzas Armadas en la actividad nuclear, así como al enriquecimiento de uranio por parte de ambos países, lo que podía ser percibido negativamente, especialmente cuando se comenzó la adquisición de armas nucleares.

Cabe recordar que uno de los mayores temores del periodo de la Guerra Fría era la amenaza nuclear. Tanto Brasil como Argentina poseían la tecnología para construir bombas nucleares, aunque ambas repúblicas se han comprometido en los años sesenta con la firme del Pacto de Tlatelolco a no desarrollar tales armas, aunque no llegaron a ratificarlo hasta la década de los noventa. Por tal razón, la firma de acuerdos y el desarrollo de Medidas de Confianza en esta área tuvo un significado para la seguridad regional de este primer círculo.

Cabe mencionar que el desarrollo de actividades nucleares en ambos países inició en la década de 1950, en el caso argentino la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) es el organismo encargado de los trabajos técnicos en el sector nuclear, en Brasil será la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) la responsable de estos asuntos. Ambas comisiones se centran en la investigación básica, producción de radioisótopos, la protección radiológica y la seguridad. El desarrollo de dichas actividades en Argentina se llevó a cabo casi sin ayuda externa y “en aquellos casos en que la Argentina tuvo inevitablemente que recurrir a empresas extranjeras a través

de acuerdos comerciales, Argentina participó activamente en la ejecución de las obras” (Pereyra y Varela, 2014: 168).

Contrario al caso brasileño el cual, además del empuje nacional contó con la firma de acuerdos bilaterales con Alemania, China, India, Turquía (Soares de Lima, 2017: 31). A esto hay que agregar la adquisición 1975 por parte de Brasil de tecnología nuclear de ciclo completo a Alemania Occidental, “un acuerdo que no solo le dio la tecnología de reprocesamiento completo de ciclo de combustible y enriquecimiento de uranio, sino que también lo liberó de la política de no proliferación de Estados Unidos y los controles de exportación” (Resende-Santos, 2002: 95).

Como se vio al inicio del capítulo, hubo distintos acercamientos en el área nuclear entre Argentina y Brasil durante los gobiernos militares. Por medio de la Declaración Presidencial Conjunta de 1980, se hizo un llamamiento a la colaboración científica y técnica en la investigación nuclear durante diez años para el ciclo completo de combustión nuclear, así como a las ventas comerciales de materiales y equipos (Resende-Santos, 2002: 116). La ejecución de este acuerdo incluyó esfuerzos conjuntos en distintos campos, entre ellos: la producción de radioisótopos por ciclotrón, el desarrollo de patrones isotópicos, la protección radiológica y la seguridad nuclear, y el reciclado de elementos combustibles.

En agosto del mismo año la CNEA y la CNEN suscribieron dos Protocolos de Ejecución, destinados respectivamente a la formación de Recursos Humanos en el sector nuclear y al intercambio de información técnica (Bompadre, 2000: 4). Con ello, se dieron los primeros pasos hacia un régimen de inspección y verificación mutua rudimentario. Pero será con la firma de la Declaración de Iguazú en 1985 que se iniciará un nuevo ciclo en la cooperación nuclear.

El primer hito en este proceso de acercamiento fue la reunión de los cancilleres de ambos países en 1985; en la cual se determinó que el principal aspecto de la agenda nuclear bilateral era la implementación de un régimen de garantías mutuas. En noviembre de este mismo año se firmó Declaración de Iguazú, la cual, establece la apertura y el control recíproco de todas las instalaciones nucleares y una serie de acciones bilaterales en materia de No-proliferación (Fontana, 2001: 17). Así mismo, la declaración establece la

formación de un grupo de trabajo con el fin de fomentar las relaciones entre los dos países de esa área, la promoción del desarrollo en tecnológica nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región; reiterando así el compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos (Declaración Iguazú, 1985).

Este mismo año, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear en la que se declaró la decisión de establecer un grupo de trabajo conjunto para el fomento de las relaciones entre los dos países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región. En conformidad con la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, en 1986 se creó el Grupo de Trabajo Argentino-brasileño sobre Política Nuclear, posteriormente transformado en Comité Permanente, el cual, tenía como objetivo la gestión y promoción del proceso de cooperación nuclear entre ambos países.

También en 1986, se firmó el Acta para la Integración argentino-brasileña, por medio de la cual, se buscó establecer el Programa de Integración y Cooperación entre los dos países, y por medio del cual se sentarían las bases de la cooperación del MERCOSUR. Respecto a los temas nucleares el Protocolo 11 “sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas” solicitado (Acta de Integración, 1986: 16) estableció:

- la cooperación, inclusive a través de intercambio de informaciones técnicas con miras al establecimiento de medidas y procedimientos que contribuyan a prevenir o mitigar los daños que puedan resultar de un eventual accidente nuclear o emergencia radiológica.
- comprometer sus esfuerzos, con miras a implantar un sistema de pronta información mutua en caso de accidentes nucleares o emergencias radiológicas en sus respectivos territorios.
- determinar que el control, la cooperación y la supervisión generales de la asistencia serán competencia de la parte que la hubiese.

Se iniciaron también una serie de visitas (Pilcaniyeu en 1987, Aramar en 1988, Ezeiza en 1988) por parte tanto de inspectores nucleares como de los propios presidentes y diplomáticos a las instalaciones del otro. Las mismas sirvieron a su vez para manifestar públicamente la transparencia de los respectivos programas nucleares mediante la apertura de las instalaciones más sensibles (Bompadre, 2000: 5). De igual forma, las declaraciones presidenciales conjuntas tuvieron como función registrar los avances logrados, determinar las áreas en donde era necesario trabajar aún más y establecer los modos o mecanismos para llevar a la práctica los objetivos señalados. Entre las declaraciones conjuntas realizadas se encuentran la de Brasilia en 1986; de Viedma en 1987; de Iperó en 1988; en las que se plasmó el compromiso con el desarrollo exclusivamente pacífico de la energía nuclear.

Discursivamente las declaraciones conjuntas permiten observar el interés por parte de los gobiernos de ambos países de fomentar un clima de creciente confianza recíproca. Esto se observa en la Declaración Brasilia, 1986 que establece el “fortalecimiento de la coordinación de posiciones políticas en el ámbito internacional para la defensa de intereses comunes y para preservar la región del riesgo de la introducción de armas nucleares”. Ello estaba en línea con el discurso internacional de desarme nuclear, y la no-proliferación de armas de destrucción masiva.

Razón por la cual, en las declaraciones se destaca “el inamovible compromiso de ambas naciones de utilizar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos” (Declaración Viedma, 1987). Así mismo, se resaltaba el hecho de que la cooperación bilateral en el área nuclear contribuiría en su conjunto a la consolidación de la confianza mutua (Declaración Iperó, 1988) y al “perfeccionamiento definitivo de los mecanismos de cooperación en el campo nuclear y su perdurabilidad como producto de la existencia de sólidas bases de amistad y un firme compromiso con la paz y el desarrollo” (Declaración Ezeiza, 1988). Como indica Bompadre:

Todo este proceso tuvo como principal resultado el fortalecimiento de la confianza mutua al desvirtuar los recelos sobre las posibles

intenciones de los programas nucleares de ambos protagonistas. Ello se logró mediante diversas acciones impulsadas al más alto nivel político, las que fueron sustentadas por el constante trabajo de los niveles técnicos correspondientes. El ejercicio también sirvió para aumentar la transparencia de las actividades nucleares frente a terceros países (2000: 5)

Entrando la década de los noventa, se suscribió la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear común argentino-brasileña, firmada el 28 de noviembre de 1990. Entre sus tres decisiones fundamentales, la Declaración aprobó un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), aplicable sobre todas las instalaciones y materiales nucleares de cada país, que permitiría conocer, recíprocamente, las tareas nucleares que se desarrollan y la cantidad de material nuclear disponible en la Argentina y Brasil; (Bompadre 2000: 6).

A través del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, firmado en Guadalajara el 18 de julio de 1991, ambos países se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar, adquirir u obtener por cualquier medio, armas nucleares y dar un uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear (Fontana, 2001: 17). La puesta en práctica de este acuerdo se plasmó mediante convenios específicos entre los organismos nucleares de los dos países suscriptos en la misma ocasión (Flemes, 2003: 3). Para la instrumentación de este sistema, la Argentina y Brasil acordaron crear en 1994 la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC); seguida del acuerdo cuatripartito de naturaleza jurídica internacional, al que adhirieron la Argentina, Brasil, la ABACC y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

Más adelante se crearía la Agencia Argentina-Brasileña de Aplicaciones de la Energía Nuclear (ABAEN), cuyo objetivo es promover e intensificar la cooperación entre Argentina y Brasil en el campo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, identificando áreas propicias para la elaboración y ejecución de proyectos conjuntos y estableciendo mecanismos para facilitar su implementación, respetando el ordenamiento jurídico de cada país (Declaración Buenos Aires, 2001). Este proceso continuó con las firmas

de las Declaraciones conjuntas sobre política nuclear de Buenos Aires 16 de octubre de 2003 e Iguazú en 30 noviembre 2005, en las cuales acuerda cooperar y contribuir a evitar la proliferación adoptando las medidas que consideren necesarias para tal fin. Enfatizando así en la consolidación de la asociación estratégica entre ambos países, en un marco de amistad, confianza mutua y previsibilidad (Declaración Buenos Aires, 2003; Iguazú, 2005).

Los entendimientos en materia control de armamentos, el desarme y la No-proliferación nuclear, comprendieron la firma del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) y el Tratado sobre la No-proliferación de las Armas Nucleares (TNP). En este sentido, Argentina y Brasil ratificaron el Tratado de Tlatelolco en 1994 y mientras que el Tratado de No-proliferación (TNP) Argentina lo firmará un año después y Brasil en 1998. Dando así, gran relevancia al uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos y el desarrollo de una política nuclear común.

Justamente en este contexto el presidente Sarney (1985) declaró, en su discurso en frente a la Asamblea General de la ONU, que “la desnuclearización de América Latina debía ser el primer paso de un nuevo impulso para detener la acumulación de las armas nucleares”. Igualmente resaltó el esfuerzo proscribir las armas nucleares en el continente por medio de la ratificación del Tratado de Tlatelolco.

Un paso más en este proceso se dio el 23 de agosto de 1989 con la firma en Brasilia de la Declaración conjunta argentino-brasileña sobre cooperación bilateral en los usos pacíficos del espacio ultraterrestre. En esta se declaró la decisión de crear un grupo de trabajo conjunto con el objetivo de impulsar las relaciones bilaterales en el área espacial, intercambiar puntos de vista sobre sus respectivos programas, e identificar los medios que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo en la región.

En todas estas declaraciones se puede apreciar la voluntad por parte de los presidentes de construir y formular medidas de confianza que consolidasen la seguridad y a la vez permitan un mayor avance en el desarrollo de la actividad nuclear por medio de la cooperación científica, en función del uso pacífica de la misma.

Gráfico 5 Medidas de confianza primer círculo

Declaraciones	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de Iguazú sobre política nuclear 1985</li> <li>• Declaración conjunta sobre Política Nuclear de Brasilia 1986</li> <li>• Declaración conjunta sobre Política Nuclear de Viedma 1987</li> <li>• Declaración conjunta sobre Política Nuclear de Iperó 1988</li> <li>• Declaración conjunta sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú 1990</li> <li>• Declaración conjunta argentino-brasileña sobre cooperación bilateral en los usos pacíficos del espacio untraterrestre, Brasilia 1989</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación el grupo de trabajo argentino-brasileño sobre política nuclear 1986</li> <li>• Visitas a instalaciones nucleares Pilcaniyeu en 1987, Aramar en 1988, Ezeiza en 1988</li> <li>• Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) 1990</li> <li>• Firma del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear 1991</li> <li>• Firma al Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)</li> <li>• Firma al Tratado sobre la No-prolifерación de las Armas Nucleares (TNP).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Con estas medidas Argentina y Brasil llegaron a acuerdos para reducir la probabilidad de un enfrentamiento militar y una carrera de armas nucleares y, en 1986, firmaron acuerdos de integración económica. Por tal razón, en este primer círculo la cooperación en materia nuclear desempeñó un papel importante en la creación de confianza, abriendo la posibilidad de un acercamiento duradero (Kupchan, 2010: 129). Revelar información sobre instalaciones nucleares y compartir la misma tecnología en la que se había basado previamente la rivalidad geopolítica ayudó en el cambio de percepción mutua.

#### 4.4.2 Zona de Paz y Cooperación Atlántico sur -ZPCAS-

Con el fin de fortalecer la confianza mutua entre los dos países se avanzó en 1986 con la firma de la Declaración del Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación (en adelante ZPCAS), la cual constituye el primer antecedente de Zona de Paz en la región. Integrada por 24 países con costas en Atlántico Sur: Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Conakri, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, República del Congo, República Democrática del

Congo, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo y Uruguay; la ZPCAS fue aprobada por medio de la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; teniendo como finalidad “prevenir la militarización de la región y mantenerla fuera del conflicto de las superpotencias” (Caro, 1995: 40).

Entre los objetivos de ZPCAS se pueden mencionar la resolución pacífica de los conflictos interestatales, la promoción de la confianza mutua y la cooperación entre los Estados Miembros, la prohibición de las armas nucleares, el respeto del principio de no intervención en los conflictos internos, así como el desarrollo de políticas comunes para evitar la participación de la región en el conflicto militar entre las superpotencias. Uno de los principales impulsores de la propuesta fue Brasil; “debido a sus intereses su proyección geopolítica internacional en relación con América del Sur y con relación a África del Sur” (Sandoval y Villagra, 2015: 114).

Esta proyección geopolítica, creada bajo la iniciativa brasileña, parte de la concepción estratégica de la región del Atlántico Sur, abundante en recursos naturales, y con la posibilidad de desarrollar conflictos entre las potencias externas.

Es así como en la declaración se establece que para el mantenimiento de la paz en el Atlántico Sur es imprescindible que la región mantenga una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva. El compromiso de los países de la ZPCAS con ese objetivo se formalizó por medio del Tratado de Tlatelolco, del Tratado Antártico y del Tratado de Pelindaba, las que declaran zonas libres de armas nucleares, respectivamente, a América Latina y el Caribe, al continente antártico y a África. Este compromiso disminuirá el dilema de seguridad en torno a las armas nucleares constituyéndose en medidas de confianza: la no-proliferación nuclear y la ratificación de las intenciones pacíficas del uso de la energía nuclear.

En la declaración de Iguazú (1985) Argentina y Brasil señalaban respecto a la Zona de paz la importancia del Atlántico Sur para los pueblos sudamericanos y africanos y expresaron su firme oposición a cualquier tentativa de transferir a la región, que debe ser preservada como Zona de Paz y cooperación, tensiones este-oeste, en particular a través de medidas de militarización (Declaración Iguazú, 1985). El establecimiento de una Zona de

Paz sirvió como punto de partida hacia una cooperación más activa en términos de seguridad.

#### **4.5 La alianza argentino-brasileña**

Como se mencionó al inicio del capítulo, la dinámica de seguridad en este primer círculo puede ser caracterizada como de una alianza. En palabras de Kupchan “en el transcurso de la década de 1980, la restricción recíproca permitió a Brasil y Argentina alejarse de la rivalidad geopolítica; el dilema de la seguridad estaba en suspensión y los dos países disfrutaron de una nueva amistad, aunque vigilante” (2010: 128).

Esta alianza no se basó tanto en factores como amenazas externas a las cuales tuviera que hacerse frente militarmente o en la necesidad de aumentar el poder en relación a un agresor común. Al contrario, entre los factores externos que influyeron en esta dinámica se destaca el fin de la Guerra Fría, y la entrada a un nuevo orden mundial, lo que favoreció el acercamiento ante los nuevos retos que los mismo implicaban. Sin embargo, en este primer círculo tuvieron mayor fuerza los factores endógenos como los intereses compartidos, entre ellos el retorno de los gobiernos democráticos, lo cual sentará las bases de una dinámica cooperativa en seguridad.

Este no fue un proceso que inició en 1985, ya que, desde los gobiernos militares, se inició un acercamiento, cuyo mayor hito fue la firma del Acuerdo Corpus-Itaipú en octubre de 1979 y por consiguiente la desarticulación del conflicto por el río Paraná. Así mismo, se produjeron acuerdos bilaterales que comprometían a ambas partes con el uso pacífico de la energía nuclear, la cooperación en el desarrollo de tecnología nuclear. No obstante, este avance en la cooperación se vio limitado por factores políticos y económicos al interior de cada país, así como la Guerra de las Malvinas. En palabras de Kupchan

La guerra de Argentina con Gran Bretaña y las tensiones que causó en sus relaciones con Estados Unidos llevaron a Buenos Aires a buscar una postura aún más complaciente con sus vecinos, especialmente Brasil. Aunque Brasilia no iba a poner en peligro sus relaciones con Europa y los Estados Unidos al aliarse con Argentina, Brasil tuvo cuidado de

tomar medidas para mantener viva la reciente mejora en sus lazos con Argentina. Brasil apoyó la soberanía argentina sobre las islas, representó los intereses diplomáticos de Argentina en Londres, facilitó las conversaciones para resolver el conflicto, otorgó préstamos a corto plazo a Argentina durante la crisis y puso restricciones a los derechos de aterrizaje de aviones británicos en su camino a las Malvinas (2010: 126)

Contrario a esto, el acercamiento y la cooperación en primer círculo partió de los patrones de conocimiento mutuo y la formulación de Medidas de confianza que ligaron a los Estados en su condición de solidaridad, manteniendo la paz por medio de la solución pacífica y diplomática de los conflictos. El cambio de una identificación negativa como rivales, a una positiva como aliados fue promovido por los intereses políticos y económicos de ambos países.

Esta alianza tendrá sus cimientos en la mencionada Declaración de Iguazú, en la cual, los presidentes Alfonsín y Sarney señalaron la necesidad de coordinar los esfuerzos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración; así como la necesidad de reforzar su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continuasen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación (Declaración de Iguazú, 1985).

Entre los elementos que caracterizaron esta dinámica se destacan: (a) el retorno de los gobiernos civiles y la democracia, (b) la diferenciación entre Seguridad Interna/Pública y Defensa, (c) los cambios en las percepciones de las amenazas, (d) la ratificación de las intenciones pacíficas del uso de la energía nuclear y No-proliferación, (e) la declaración de una Zona de Paz y Cooperación. La interacción de estos elementos configuró una dinámica de alianza en cooperación, que condujeron a un mayor consenso y acercamiento entrono a estrategias de cooperación.

Justamente el cambio en los objetivos e intereses políticos, aumento la conveniencia de la coordinación de políticas bilaterales. En palabras de Kelly

La compacidad del territorio, centrado en la cuenca del Río de la Plata, y una necesidad común de energía hidroeléctrica han alentado la

unidad. Liderazgo comprometido en Brasil y Argentina, con mucho las economías dominantes casi garantizan la continuación de la integración. Un sentido de comunidad, creado por antecedentes raciales e históricos comunes, mejora aún más la cooperación (1997: 159).

La alianza entre los dos países favoreció la identificación positiva entre los gobiernos democráticos, partiendo de un sentido de pertenencia e intereses nacionales; reformulando su identidad común a partir de acuerdos y políticas compartidas con una visión de intereses mutuos. Esta identidad común avanzó sobre la base del reconocimiento y respeto de las diferencias y particularidades nacionales, la formulación consensos que posibilitaron la formulación de políticas comunes, y la construcción de espacios de cooperación como interdependencia positiva. Como señala Robledo y Rojas:

la cooperación en materia de seguridad fue entendida como un requisito *sine quanon* para la consolidación democrática por los gobiernos democráticos de Argentina desde 1985, y de Brasil desde 1988, y explican tanto el acercamiento argentino-brasileño de fines de los 80” (2002: 11).

Esa base de confianza mutua entre Brasil y Argentina abrió el camino al proceso de cooperación, que se inició con la superación de las diferencias relativas a los recursos hidroeléctricos compartidos y paulatinamente evolucionó hacia la cooperación en el área nuclear. Por medio de la identificación positiva con el otro, tanto Brasil como Argentina dejaron de verse como una amenaza militar o un rival, pasando a ser aliados estratégicos. Esta identificación proporcionó cierta influencia sobre la elección del otro como un socio de la alianza. Este cambio en las percepciones de rivalidad y conflicto se observa en el Acta para la Integración Argentino-brasileña firmada en 1986 por Sarney y Alfonsín. En ella se reafirmaron la

tradicional y fraterna amistad argentino-brasileña, continuamente fortalecida por el respeto a las normas de la buena convivencia internacional y por la convicción común de que la independencia de la política externa se fortalece en la democracia, auténtica vocación de los pueblos argentino y brasileño” (Acta para la Integración, 1986, N°1).

El Acta establece también entre sus considerandos una conciencia sobre “la identidad compartida de ideas y valores que definen la común esencia de pueblos latinoamericanos”, así como la importancia de las “relación de las dos naciones, empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno”. A la par, reiteraron la adhesión a los propósitos pacíficos y a las normas del Derecho Internacional “reconociendo que bajo la égida de la democracia el diálogo internacional encuentra campo fértil para su expansión, fortalecimiento y confiabilidad”.

Por medio del Acta los países se comprometían a alcanzar la conformación de un mercado común, con énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, en plena sintonía con los programas de reforma económica que estaban siendo implementados por los respectivos gobiernos. Con esto se dio paso a la creación del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).

Si bien, el PICE está dirigido a la complementación económica, tuvo un enfoque sectorial, que, aunque no contempló el ámbito de seguridad, si refería a la acción nuclear señalada previamente analizada. En este sentido, las administraciones de Alfonsín y Sarney iniciaron las bases de un proyecto de integración, con la necesidad de fortalecer el régimen democrático de cada país. Si bien dicho proyecto se centró en los vínculos comerciales y económicos, a lo largo de la década de 1990 siguió la integración social y así como la generación de nuevas medidas en materia de seguridad que profundizaron los niveles de confianza.

Un ejemplo de ello fue la realización de seminarios estratégicos entre los principales pensadores y estrategias militares. los mismos se desarrollaron desde 1987. Los tres primeros fueron los más relevantes para quebrar el hielo existente y apuntar a nuevos rumbos en las relaciones militares de los dos países. Entre los temas abordados se encuentran: la identificación de eventuales intereses estratégicos divergentes entre Argentina y Brasil, la formulación de ideas sobre la forma de implementación y de participación común en seguridad del área estratégica del atlántico sur, el examen de las realidades y perspectivas de los mecanismos de defensa común en américa de

sur; y la evaluación de la importancia de la industria belica para la seguridad nacional (Santana Moreira, 2009: 197)

Así mismo, el retorno de la democracia claramente favoreció la cooperación. en ambos países los gobiernos militares previos habían dejado consecuencias desastrosas no solo en materia de Derechos Humanos sino también en sus relaciones exteriores. El retorno a la democracia tuvo un fuerte significado, al resaltar elementos claves de la misma como la transparencia, la participación y moderación institucionalizada; y un cambio en las relaciones cívico-militares al interior de cada país.

Por otra parte, una nueva estructura normativa en materia de seguridad, tuvo una repercusión en las relaciones bilaterales. Entre los elementos que permiten dar cuenta de esto, se encuentran dos. El primero es que las fronteras entre ellos ya no se fortifican activamente. Como argumenta Hurrell:

Por un lado, Brasil ha redistribuido cada vez más (y unilateralmente) tropas del Sur. Por otro lado, Argentina ha renunciado a su política de “provincias vacías” bajo la cual, hasta la década de 1980, no se desarrollaron actividades económicas valoradas y pocos puentes o sistemas de transporte en las provincias del norte como parte de una doctrina geopolítica de negación estratégica en el país. frente a una amenaza brasileña (1998b: 533)

Igualmente, el grado de convergencia y entendimiento alcanzado entre ambos países fue el reflejo el diálogo diplomático, acuerdos formales y de las acciones como las medidas de confianza en un marco de amistad y previsibilidad. Las Medidas de Confianza han establecido principios más generales de transparencia y cooperación. Además de los acuerdos de no-proliferación, durante la década de 1990 se profundizaron en medidas de carácter militar como seminarios y ejercicios conjuntos, los cuales, favorecieron un mejor clima en las relaciones bilaterales. Sin embargo, la relación también se verá afectada tanto “por la crisis económica brasileña del año 1999 y sus inevitables consecuencias para el proceso de integración y luego por la crisis económico-institucional de la Argentina de 2001”. (Cortes y Creus, 2009: 123).

La alianza entre Brasil y Argentina, será el punto concéntrico del cual se desprenderá una nueva configuración estratégica regional creando las condiciones para un proceso de acercamiento que involucró no sólo a los países del Cono Sur como en toda Suramérica. “Una estable y confiable alianza argentino-brasileña tendió a asegurar la consolidación y el éxito operacional de MERCOSUR” (Jaguaribe, 2004: 14). Con el lanzamiento del MERCOSUR, como se verá en el siguiente capítulo, se profundizó e institucionalizó la cooperación dando como resultado un fuerte aumento de la interdependencia y la cooperación.

### **Síntesis**

Históricamente las relaciones entre Argentina y Brasil fluctuaron entre la competencia y la cooperación. Si bien entre ellas solo se desencadenó una guerra en el siglo XIX, las hipótesis de conflictos, la inestabilidad geopolítica, la importancia a los aspectos estratégicos y militares, así como las posibles acciones bélicas contribuyeron a la expansión de la desconfianza mutua y la percepción de amenaza de la nación vecina, construyendo la percepción del “otro” como rival, siendo esto una constante hasta la década de 1980.

Las fluctuaciones en las relaciones entre estos dos países mezclaron las cuestiones de liderazgo en la región, de rivalidad en la Cuenca del Río de la Plata, e incrementando las percepciones de amenaza mutua durante la mayor parte del siglo XX. En este sentido, un antecedente fundamental fue el Acuerdo Tripartito de 1977 (que incluía a Paraguay) sobre la utilización de las aguas del Río Paraná, y que permitió la superación de diferencias relativas a los recursos hidroeléctricos. Pero será hasta noviembre de 1985 con la firma de la Declaración de Iguazú que se abrirá un nuevo espacio de cooperación dando inicio a la percepción de confianza mutua entre ambos países, el acercamiento y la mayor cooperación favoreciendo la identificación del otro como aliado y no como rival.

La dinámica de cooperación en seguridad estuvo vinculada a un cambio discursivo y de comportamiento en la política bilateral. La configuración de dicha dinámica estuvo marcada por vinculación de factores endógenos (retorno de la democracia en ambos países, dando fin a los gobiernos militares; desmantelamiento de las hipótesis de conflicto; redefinición de las

políticas de seguridad y defensa, y el consiguiente papel de las Fuerzas Armadas en cada uno de ellos) y exógenos como (el fin de la Guerra Fría y la consiguiente hegemonía de Estados Unidos en la región).

Entre las ideas, percepciones, interés y valores que fundamentaron los procesos de cooperación bilateral, se pueden identificar: en primer lugar, la creación de un marco que favoreciera las relaciones pacíficas entre los Estados, especialmente la firma de acuerdos formales; y, en segundo lugar, el desarrollo de medidas de confianza. Los valores que primaron en esta relación fueron del orden liberal: la defensa de la democracia, instituciones libres y una economía dinámica, la solución pacífica y consensuada de los conflictos. Sobre ellos se sentó la base de confianza mutua entre Brasil y Argentina y se abrió el camino a una mayor cooperación.

Igualmente, el retorno de los gobiernos civiles abrió el camino a la redefinición de la Seguridad y la Defensa, dejando a tras los conceptos de “enemigo interno” y la DSN, enfocando la Defensa y el papel de las Fuerzas Armadas hacia las amenazas militares externas. Las cuestiones de Seguridad, se redirigieron hacia el ámbito interno. Este cambio se asoció la resolución de las hipótesis de conflicto, es decir, a una disminución de las posibilidades de confrontación y percepción de conflicto que va a ser el motor central entorno a la negociación del tema nuclear.

Entre las estrategias propuestas primaron el desarrollo de los respectivos programas nucleares con fines exclusivamente pacíficos; los que fomentaron un clima de creciente confianza, lo que a su vez favoreció el desmantelamiento de las posibilidades de conflicto armado. Igualmente, los acuerdos de control de armamentos con esquemas de verificación cooperativa, los cambios en la postura militar y la disminución de los gastos militares, la declaración de Zona de Paz del Atlántico Sur, fueron estrategias que dieron inicio a un largo proceso de socialización que favoreció la cooperación entre estos dos países.

Este primer círculo, será el centro de la dinámica cooperativa en seguridad. En el encontramos implícitos elementos de la misma, a partir del retorno a la democracia. En otras palabras, la alianza argentino-brasileña generó un cambio tanto en la identificación positiva con el “otro”, reduciendo el dilema de seguridad al no considerarse rivales; al tiempo que la cooperación se

transformó en interdependencia positiva a través de la generación de la confianza mutua.

En este sentido, este círculo representó un cambio significativo en el patrón histórico de rivalidad y competencia geopolítica entre Brasil y Argentina, tanto al resolver las disputas anteriores, así como disponer de los recursos diplomáticos, militares y económicos en función de la cooperación, en especial en el área de confianza mutua de no proliferación nuclear. Es así como la dinámica de cooperación respondió tanto a un contexto de redemocratización de los sistemas de gobierno como al impulso de los mismos a sus respectivos sistemas productivos. En la década de 1990, se profundizará esta cooperación al tiempo que las políticas externas de Argentina y Brasil experimentarán un importante cambio con el objetivo de desarrollar una estrategia conjunta de inserción en la economía internacional frente a las tendencias de regionalización del comercio mundial.

En el ámbito de la seguridad esta instancia se verá reforzada, como veremos en el segundo círculo, al incorporar a la agenda subregional la adopción de medidas como los intercambios militares; ejercicios conjuntos entre otros. La alianza estratégica argentino-brasileña, constituirá así un primer el círculo concéntrico de dos sistemas más amplios: Cono Sur y Sudamérica.

## **5. Segundo círculo: la subregión Cono Sur**

Los principios de la cooperación en la subregión del Cono Sur, surgieron de un proceso diplomático de gradual acercamiento entre sus países. El desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, la mayor cooperación económica, el énfasis en la restauración de la democracia, así como la consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas y la adopción de Medidas de Confianza, fueron algunos de los elementos que favorecieron este proceso.

Siguiendo los planteamientos de Arie Kacowicz la dinámica de seguridad en el Cono Sur puede entenderse como de zona de paz estable, es decir, “una región geográfica en la que prima la ausencia de violencia colectiva sistemática y de gran escala entre las comunidades políticas, y en la que un grupo de Estados mantienen relaciones pacíficas entre sí” (1998: 87). De esta forma, el Cono Sur ha sido protagonista de un arduo proceso de construcción en función de la cooperación política y económica enmarcado principalmente en el MERCOSUR, el cual, si bien no avanzó en una política de seguridad, ha logrado avanzar en tres áreas: generación de confianza, la Declaración del Cono Sur como Zona de Paz –Ushuaia, 1998- y la defensa de la democracia a través de la cláusula democrática.

Este proceso fue el resultado de una larga acumulación de fracasos y éxitos ocasionales; en el que su mayor logro en materia de seguridad regional fue la reducción de las disputas interestatales militarizadas entre los países del Cono Sur. Así el cambio en las percepciones de amenaza, al fomento de la confianza y la identificación positiva entre los países de este segundo círculo, fueron los elementos que facilitaron este proceso.

Entre los factores que configuraron la dinámica de cooperación en este segundo círculo se encuentran: a nivel interno objetivo común la inserción en el nuevo orden, a través de un papel activo en distintos foros y organizaciones internacionales. Entre los exógenos se destacan por una parte los cambios económicos producto de la globalización y la apertura de los mercados; así como el énfasis en las amenazas no convencionales. La convergencia de estos factores implicó que la subregión mirara más hacia el exterior tanto a nivel político como económico.

En función a esta idea, a continuación, se abordará la dinámica desarrollada entre los países del Cono Sur, integrado por: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; la cual profundizó el acercamiento argentino-brasileño; al tiempo que involucró la participación del resto de países en dicho proceso. Para ello, el capítulo se divide en cinco partes: la primera muestra el proceso de desmantelamiento de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Chile, parte fundamental de las consiguientes relaciones en el Cono Sur. En la segunda describen los cambios en el ámbito internacional, así como las políticas exteriores de cada país y con ello los intereses de cada país en avanzar con la cooperación.

La tercera parte se examina los principales cambios en las políticas de seguridad y defensa de cada país, con el fin de encontrar las amenazas e intereses compartidos entre ellos. La cuarta parte, se centra en las Medidas de Confianza desarrolladas en este segundo círculo. Por último, la quinta parte analiza el proceso de construcción de la dinámica de cooperación en materia de seguridad.

### **5.1 Desmantelamiento de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Chile.**

El desmantelamiento de las hipótesis de conflicto entre Chile y Argentina, tuvieron tanta relevancia como los de este último y Brasil. De hecho, ambos países estuvieron cerca de un enfrentamiento militar. Igualmente, tras la resolución de estas disputas en los dos países hubo un amplío compromiso con el desarrollo de Medidas de Confianza y el afianzamiento de sus relaciones. Por tal razón, esta primera sección se centra en la resolución de los principales litigios entre estos dos países.

Históricamente Argentina y Chile mantuvieron disputas territoriales sobre: tres islas en el Canal de Beagle las islas Picton, Lennox y Nueva, en el Atlántico Sur; sobre la Laguna del Desierto en la región Patagónica; los Hielos Continentales o Campo de Hielo Sur. Para resolver la disputa sobre las Islas se recurrió a un compromiso de arbitraje por parte del monarca británico firmado en Londres el 22 de julio de 1971. La Corte llegó a la conclusión por unanimidad que las tres islas estaban situadas al sur del canal Beagle y eran

de soberanía chilena, lo que al mismo tiempo extendía el derecho al mar de Chile a 3 millas marinas (Moncayo, 2008:1)

Sin embargo, esta resolución no satisfizo los intereses argentinos. Durante las décadas de los 1960 y 1970, insistieron en resolver el litigio, aunque esto implicara el enfrentamiento armado. Para 1976 las relaciones argentino no solo se encontraban deterioradas con Chile, sino también con Gran Bretaña por la disputa de Malvinas. Como sostiene Mares “el poder de negociación de Argentina con Gran Bretaña sobre la soberanía de estas islas se vería seriamente disminuido si Chile se proyectara hacia el Atlántico sur” (Mares, 2001: 139)

El gobierno argentino declaró la nulidad de la sentencia arbitral, aumentando así la tensión militar en la frontera debido a que ambos gobiernos militares se movilizaron para la guerra (Domínguez, 2007: 108). Los intentos de resolución por vía diplomática como la firma del Acta de Puerto Montt de 1978, fueron insuficientes, en palabras de Moncayo:

La guerra pareció inminente. Se procedió al llamado de los reservistas. Hubo una movilización de tropas, despliegues militares, cierre de fronteras. Fuerzas navales fueron enviadas a la zona austral. El caso, en tanto amenaza a la paz, fue llevado por la Argentina al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas; Chile acudió a los procedimientos del sistema interamericano; invocó la carta de la OEA y el TIAR y pidió la convocatoria urgente de la Reunión de Consulta de la OEA (2008: 3).

Al mismo tiempo, y con el fin de evitar la guerra, se solicitó la mediación del Papa Juan Pablo II. Entre 1979 y 1980 se llevaron a cabo distintas reuniones y misiones de negociación. La mediación de la Santa Sede propuso no solo la mediación del litigio, sino avanzar en un campo más vasto de paz, la cooperación y la integración. En cuanto a la delimitación de jurisdicciones marítimas, el Papa sugirió que el espacio marítimo comprendido entre el cabo de Hornos y el punto situado más al este de la isla de los Estados, las partes debían considerar que los efectos de las aguas territoriales, entre ellas, están limitadas a una amplitud de 3 millas, conforme al derecho marítimo en vigor en la época de la estipulación del Tratado de 1881.

En lo concerniente a las Tierras, las islas fueron implícitamente reconocidas como bajo la soberanía chilena. No obstante, el mediador aconsejaba establecer a favor de la Argentina y de la comunidad internacional derechos que varían según las islas. Juzgando conveniente que pueda establecer ayudas a la navegación en las islas Evout y Barnevelt. Sugiere también que se establezca en la isla Nueva un sistema terminal de control aéreo, para ser utilizado por ambas partes conjuntamente. (Moncayo, 2008: 6)

Si bien, la mediación Papal evitó el desencadenamiento de la guerra, fue hasta 1984 que Argentina (entonces bajo el gobierno democrático de Alfonsín) y Chile (todavía bajo el gobierno del General Pinochet) alcanzaron la resolución del Conflicto del Beagle, por medio de la firma de un Tratado de Paz y de Amistad. Sin embargo, el Tratado suscitó una fuerte oposición por parte de las Fuerzas Armadas y otros grupos en Argentina, razón por la cual, Alfonsín sometió el Tratado a un plebiscito nacional no vinculante. El plebiscito tuvo lugar el 25 de noviembre y tuvo una aprobación del 82.60%. la búsqueda de un beneficio a largo plazo, en este caso en términos de seguridad interestatal y de perspectivas de cooperación económica, permitió el reconocimiento de la soberanía chilena el Canal de Beagle.

El 29 de noviembre 1984 se suscribió el Tratado de Paz y Amistad, en el que se estableció un mecanismo para la resolución de todos los conflictos limítrofes que ambos países mantenían hasta entonces; así como futuras controversias. En este sentido, se señaló "la obligación de solucionar siempre todas sus controversias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas" (Diamint, 1992: 155). Al tiempo que daba una solución al conflicto sobre el Canal de Beagle, se establecían medidas de carácter militar, que como se verá más adelante, fueron las bases de las Medidas de Confianza entre Argentina y Chile:

las reuniones periódicas entre el Área Naval Austral de Argentina y la Tercera Zona de Chile; el intercambio de información sobre unidades navales y la realización de ejercicios conjuntos en la zona del Canal de Beagle. Así mismo la relación naval se complementa con el establecimiento de un sistema de comunicación entre las fuerzas aéreas

argentina y chilena, en Río Gallegos y Punta Arenas, para el control del tránsito aéreo (Diamint, 1992: 152).

Al inicio de la década de 1990, los gobiernos democráticos de Patricio Aylwin y Carlos Menem resolvieron las disputas fronterizas pendientes, entre ellos el de la Laguna de Desierto y los Hielos Continentales. Ambos presidentes comprendieron que los conflictos internacionales activos podrían dificultar más las relaciones cívico-militares internas. Por esta razón, las “acciones para alcanzar la paz apuntaron a una consolidación democrática” (Merke, 2008: 372). Para esto, se estableció una Comisión Binacional que terminó resolviendo los conflictos limítrofes:

El 2 de agosto de 1990, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin firmaron nueve acuerdos que abarcaron una multiplicidad de temas, entre ellos, la Declaración Conjunta sobre Límites que establecía el acuerdo sobre 23 de esos puntos en litigio. Veintidós de ellos se definieron siguiendo los trabajos ya realizados por la Comisión Mixta (COMIX). (Colacrai et al., 2010: 28).

La cuestión de Laguna del Desierto quedó fuera de arreglo dentro de esta comisión, acordándose en agosto de 1991 someter la diferencia a una corte de arbitraje por la OEA. En 1994 el fallo del Tribunal Arbitral reconoció en su mayor parte la posición argentina y estableció una línea poligonal cuyo trazado fue sometido a aprobación de los respectivos parlamentos.

El conflicto más difícil fue el relativo a la delimitación de la frontera en los glaciales del Cono Sur (conocida como Hielos Continentales para los argentinos y Campos de Hielo, para los chilenos). Esta controversia se dio en parte por los intereses encontrados de ambos países, pero en parte también por la naturaleza glaciaria del terreno en disputa. Igualmente, “mientras que la mayoría de ellos podía resolverse por acuerdo e implementación del Ejecutivo, la solución sobre los glaciales requería de la ratificación del Congreso, pues los Tratados vigentes no proveían suficientes indicadores para realizar la demarcación” (Domínguez, 2004: 385). El 16 de diciembre de 1998 fue suscripto el Tratado sobre Hielos Continentales y el 2 de junio de

1999 los Parlamentos argentino y chileno lo ratificaron simultáneamente (Colacrai et al., 2010: 29).

Como se pudo observar, el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto y la resolución de las disputas fronterizas entre los dos países fue un arduo proceso de más de una década, que se pudo concretar gracias los procedimientos democráticos, permitiendo así la superación de las percepciones de amenaza que por largo tiempo fueron la constante de los vínculos bilaterales. El fin de los litigios pendientes favoreció en la década de los noventa las relaciones comerciales entre ambos países.

## **5.2 El fin de la Guerra Fría: la inserción en el nuevo orden global**

En la década de los noventa el fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización produjeron cambios tanto económicos como políticos. A nivel económico los conceptos de apertura del mercado, liberalización financiera, y privatización estuvieron en la agenda de distintos países. Así mismo, principios políticos como la democracia, el respeto a los Derechos Humanos y la paz, una reducción de la influencia de los militares en la política, tuvieron un impacto significativo en las políticas internas y externas de los Estados. La globalización ejerció una función de convergencia entre gran parte de las naciones, a partir de la aceptación universal de los principios generales que regirían este orden mundial: el liberalismo como ideología, el capitalismo como orden, y la superioridad estratégica de Occidente.

Este cambio hacia el liberalismo de mercado tuvo un impacto en las economías nacionales, y la definición de sus objetivos. Por ejemplo, se buscó la internacionalización económica, la participación exitosa en la economía mundial; el aumento de la inversión extranjera, con lo que muchas industrias y programas estatales fueron sustituidos por el área privada.

Por otra parte, bajo el esquema unipolar las regiones ganaron relevancia, caracterizándose la década de los noventa como un período de resurgimiento del regionalismo. Así, en el orden regional el multilateralismo se convirtió en el componente central de la política en el continente, al tiempo que hubo una amplia promoción a la defensa colectiva de la democracia, de las reformas económicas liberales y en especial de la integración regional. Este proceso estuvo acompañado por denominado Consenso de Washington y cuyos

elementos centrales fueron la importancia de la disciplina fiscal, los tipos de cambio transparentes y la eficiencia de los mercados. La agenda de Estados Unidos incluyó la negociación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) impulsada en diciembre de 1994 durante la Cumbre de Jefes de Estado de las Américas de Miami.

Al mismo tiempo, la política exterior de Estados Unidos hacia la región estimuló una diferenciación entre las subregiones del hemisferio (Hirst, 2003: 97). La creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, el régimen preferencial que implica el Caribe y América Central, la formación del Comando Norte (USNORTHCOM) en 2002 y la definición de una zona de seguridad que incluye México, Central América y el Caribe, son políticas y conceptualizaciones provenientes de Washington que han estimulado también el énfasis en América del Sur como una región distinta, especialmente después de los atentados del 11 de septiembre.

En materia de seguridad desde la OEA, tal y como se apreció en el tercer capítulo, se puso en marcha un proceso de revisión de las concepciones de seguridad. El Compromiso de Santiago, reflejaba la voluntad de los Estados americanos de desactivar las hipótesis de conflicto, desarrollar capacidades preventivas y mecanismos de cooperación, así como el control civil de las Fuerza Armadas y la transparencia de las políticas de defensa (Fontana, 2001: 26). En esta línea la agenda de seguridad hemisférica introdujo el tema de la Seguridad Multidimensional y las “nuevas amenazas” o “amenazas no convencionales”, como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado ocuparon un lugar relevante de la misma. Esto tuvo un fuerte impacto no solo en la reformulación de las amenazas a nivel nacional, sino también en el establecimiento de Medidas de Confianza entre los países, como se verá más adelante.

A nivel subregional los países del Cono Sur promovieron acuerdos regionales con el fin de ampliar la cooperación. El MERCOSUR fue la institución encargada de agrupar los intereses tanto económicos como políticos de sus integrantes, con el fin de promover y garantizar la estabilidad subregional; fue concebido como un proyecto político compartido, no solo como un acuerdo comercial. En otras palabras, el “MERCOSUR no tiene un papel formal en lo que respecta a cuestiones de seguridad, aunque su

promoción del comercio y la coordinación de la política económica exterior contribuyen indirectamente al mantenimiento de la paz” (Domínguez, 2007: 112).

En este sentido, dentro del MERCOSUR existe consenso en los siguientes temas: mantenimiento de los regímenes democráticos; solución pacífica de los conflictos; papel de las Fuerzas Armadas para preservar la integridad y la soberanía de los respectivos países; e incremento gradual de la cooperación militar; el estatus y reconocimiento político a través de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz firmada en Ushuaia en 1999 (Riquelme, 2013: 292). Como asegura Riquelme, el MERCOSUR favoreció la democracia a través de la promoción de la paz regional; al eliminar fuentes internas de conflicto, la pacificación regional era esencial para resolver interiormente la cuestión cívico militar (2013: 302).

En esta línea, los países dieron prioridad al nivel subregional como espacio de actuación más fuerte. Hicieron énfasis en el control de las armas de destrucción masiva y la No-proliferación Nuclear. Así mismo la democracia se convirtió en el valor principal dentro de las políticas de los países del Cono Sur. Este proceso estuvo acompañado en el plano económico y comercial por la institucionalización de MERCOSUR, a partir de la reducción unilateral de los aranceles y la creación del Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR. El objetivo de profundizar la integración era superar la dependencia de los países en relación a los cambios en el contexto internacional (Ávila, 2010: 60).

Por otro lado, la democracia ha creado una mayor capacidad para actuar de manera previsible a nivel internacional y, por lo tanto, ha mejorado las posibilidades de cooperación regional. Esta última dinámica es más pronunciada en el Cono Sur, donde la cooperación regional fue iniciada por las dictaduras militares, pero se profundizó cualitativamente después de la democratización.

Otro punto de convergencia fueron los intereses geo-políticos centrados en tres niveles: global, hemisférico y subregional, siendo el objetivo común la inserción en el nuevo orden, a través de un papel activo en distintos foros y organizaciones internacionales, y/o la conformación de sus propios

organismos como el caso de MERCOSUR. La convergencia en este punto se pudo observar las políticas externas de cada país.

En el caso de Argentina, el interés por mejorar las relaciones externas fue el resultado de un proceso político y económico iniciado en el gobierno de Alfonsín, que buscaba reinsertar al país en el orden mundial. En esta línea, el gobierno de Menem buscó posicionar al país en el rol de actor responsable de la comunidad internacional; su política exterior giró en torno a la idea de que Estados Unidos, Europa y América del Sur debían ser las regiones más importantes hacia dónde dirigir las relaciones argentinas (Merke, 2008: 352-407).

La construcción de una estrecha alianza política y económica con los países occidentales era una condición necesaria de la inserción exitosa de la Argentina en el orden mundial de la posguerra fría. Para ello, Menem adhirió a políticas como el régimen de control de misiles y armas, ratificación del Tratado de No-prolifерación, convirtiéndose “Aliado importante extra-OTAN”, la participación en el contingente naval de los aliados en Irak para colaborar en las operaciones Tormenta del Desierto / Escudo del Desierto. la participación en operaciones de mantenimiento de la paz (Dalponte, 2019; Solingen, 2001). Buscó un acercamiento con Gran Bretaña, por medio de la desactivación de todo tipo de proyección de confrontación respecto del litigio sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Y lo más relevante la búsqueda de una relación con Washington más cooperativa, aceptando el liderazgo norteamericano en Occidente y su proyección dominante en el plano internacional y hemisférico.

Igualmente, en el ámbito subregional la política exterior priorizó la profundización de las relaciones integrativas con los países vecinos del Cono Sur y la decisión de resolver diplomáticamente los litigios de delimitación y demarcación fronteriza pendientes, así como en la consolidación del regionalismo comercial en la forma del MERCOSUR. Estos puntos permiten identificar en la política exterior del gobierno de Menem la definición del interés nacional en términos de desarrollo económico, a tono con la globalización creciente de la economía, profundizando los vínculos transnacionales, lo que implicaba adhesión a las estrategias mundiales del capitalismo transnacional (Bernal-Meza, 2002).

En el caso argentino, se desarrolló una identificación positiva con los países vecinos y el MERCOSUR en apoyo a la integración regional, con avances en materia de diálogo y cooperación con Chile y con Brasil, a partir del desmantelamiento de las hipótesis de conflicto. Pero al mismo tiempo, buscó un mayor acercamiento a Estados Unidos a través de la participación creciente en operaciones de paz de la Naciones Unidas, así como una activa participación en el marco de la OEA, y el estatus de Aliado extra-OTAN; participando en la guerra del Golfo, y en varias misiones de mantenimiento de la paz. Ambos discursos se basaron en la “concepción de la inserción internacional del país que no se limitaba a la región, sino que la veía como el punto de apoyo para una integración a otros mercados en condiciones más favorables. Así, el MERCOSUR no era el último paso sino más bien el primero” (Merke, 2008: 351).

De esta forma, la política de reinserción argentina implementó una estrategia de vinculación con dos grandes socios: Brasil y Estados Unidos, respecto a este último hubo coincidencia con los temas dominantes de la política y la agenda internacional de Estados Unidos, especialmente en el tema de la Seguridad Cooperativa en el marco de la OEA. Al respecto cabe mencionar que el país impulsó en 1993 en la XXIII Asamblea General de la OEA un nuevo concepto de seguridad enmarcado en la necesidad de impulsar “un esquema alternativo de poder militar a nivel regional que pretende iniciar con la participación de los países de Cono Sur, buscando mecanismos de diálogo y consulta” (de la Lama, 1998: 78).

En el caso de la política exterior de Brasil se optó por una línea multilateral, particularmente a través de la participación en los foros internacionales imprimiendo mayor visibilidad al país frente a la comunidad internacional. En 1990 el presidente Collor de Melo declaraba “ante estas transformaciones que aceleran el tiempo histórico, hay que buscar fórmulas nuevas de inserción del país en el mundo” (Collor, 1990 en Bonfim, 2006: 350). De esta forma, uno de los elementos característicos de la política exterior de Brasil fue la búsqueda de la inserción internacional a través de relaciones tanto bilaterales como multilaterales, con el objetivo de lograr acuerdos estratégicos en sectores de vital importancia.

Entre los valores que se resaltaban estaban no solo la defensa a la democracia, sino también la defensa de los derechos de autodeterminación de los pueblos y contra el uso de la fuerza para solucionar conflictos internacionales; en palabras del presidente Fernando Collor:

...orienta a Brasil la importancia de un ambiente internacional de paz, en el cual, sobre la base del respeto a las normas de convivencia entre las naciones, las energías y recursos productivos se puedan direccionar para las actitudes de cooperación para el desarrollo. (1991: 15)

Durante la década de los noventa, las administraciones de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Cardozo, tuvieron en común la búsqueda de una participación más activa en los foros políticos multilaterales maximizando así la influencia de Brasil en el diseño del orden internacional. Entre los temas de interés se hizo énfasis especialmente en lo referente a la amazonia, la protección a los Derechos Humanos, el proceso democrático, no-proliferación, la valorización del multilateralismo, la busca de nuevas oportunidades de cooperación.

El alineamiento de Brasil no fue solo en el plano económico-comercial sino también a nivel político, buscando redefinir la política de defensa, así como un nuevo papel externo a través de la participación en Operaciones de paz y el incremento de la cooperación con los países vecinos (Soares de Lima, 2017: 5). A nivel interno, las autoridades intentaron democratizar la defensa y reducir el poder de los militares, sin embargo, el poder discursivo de los militares para definir asuntos de seguridad siguió siendo alto (Merke, 2008: 455)

Brasil por su parte, consideró como elementos de su identidad tanto la solución pacífica de los conflictos como la diversificación de sus relaciones exteriores, no sólo por su permanencia en el tiempo, sino también porque la Cancillería brasileña consideró a estos elementos como principios insustituibles para diseñar la inserción internacional del país (Busso, 2014: 135).

La política exterior de Brasil estuvo dirigida a crear múltiples espacios de cooperación sobre los principios como el respeto a la soberanía, la no

intervención, la autodeterminación, la resolución pacífica de conflictos, el fiel cumplimiento de los tratados, el pleno respeto de los Derechos Humanos.

Por su parte, la política exterior chilena, con el regreso de los gobiernos civiles se “concentró en la solución de las principales diferencias con los países vecinos” (Portales, 2011: 37). Como ya se mencionó, con Argentina se firmaron los acuerdos que permitieron solucionar los conflictos territoriales; al tiempo que se avanzó en las relaciones con Perú y Bolivia respecto a las disputas fronterizas permitiendo así el acercamiento en políticas económicas. El presidente Aylwin buscó la reinserción en la comunidad internacional retomando las relaciones con aquellos países con los cuales habían sido suspendidas y regularizando la participación chilena en diversas instituciones multilaterales (Riquelme, 2018: 195)

Bajo esta línea Chile promovió una plena incorporación del país como parte de los principales tratados multilaterales vigentes, especialmente al Consejo de Seguridad; fomentó fuertemente las Medidas de Confianza con el propósito de cambiar las percepciones mutuas en la región; y fue uno de los primeros en ampliar el concepto de seguridad para incorporar otros elementos no militares, como la adopción de importantes consideraciones humanitarias y otras que contiene el concepto de Seguridad Humana (Portales, 2011: 38-39). Igualmente, Chile contribuyó desde la modalidad de observadores militares al despliegue de unidades militares en las misiones de paz de la ONU (LBD Chile, 2010: 137).

Una característica de la política exterior de Chile ha sido la multiplicación de sus relaciones comerciales, a través de la firma de acuerdos de asociación y libre comercio sobre la base de la apertura económica. En palabras de Colacri

una fuerte y diversificada diplomacia comercial, una inserción económica anclada en el regionalismo abierto, que ha gozado de una importante dosis de autonomía con relación a la variable política, ha mostrado ser el hilo conductor o la columna vertebral de su política exterior (2010: 47).

Entre los valores e intereses de los gobiernos chilenos sobresalieron la recuperación de la democracia y del consenso doméstico, mientras que en el

ámbito exterior primó la liberalización del comercio, es decir, consolidar su perfil externo en el contexto político y económico internacional. Para esto, se valió de la diplomacia presidencial vis à vis, la diplomacia de Cumbres, por un lado, y la activa promoción de la política comercial (Lorenzini, 2010: 70-72).

A su vez, los gobiernos democráticos de Chile plantearon transformar la identidad del país con fuerte predominio militar y con obligaciones débiles con el sistema de seguridad internacional hasta 1989, hacia uno plenamente integrado no solo en el campo económico sino también a los regímenes de seguridad internacional. Por esta razón, buscó un cambio significativo en las relaciones vecinales, siendo el Cono Sur una de las plataformas que le permitiera avanzar en la integración y la reinserción global. Así mismo, “la visión exclusivamente militar de la seguridad dio paso a la integración de conceptos de Seguridad Cooperativa y de Seguridad Humana en la política exterior de Chile” (Portales, 2011: 37)

En el caso de Paraguay, el derrocamiento Stroessner fue el primer paso para el retorno a la democracia en 1989. En materia de política exterior, al igual que los demás países, se buscó la reinserción y posicionamiento de Paraguay como un país democrático dentro de la comunidad internacional. Para ello se apoyó en dos pilares tradicionales como fueron la integración regional y las relaciones con Argentina y Brasil, sus principales socios comerciales y con quienes comparte las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, respectivamente (Arce, 2011: 110). Por su posición geográfica la estrategia de inserción partía del MERCOSUR ubicando prioritariamente a los asuntos económico-comerciales.

En este sentido, entre los objetivos en materia de política exterior se destacaron: la preservación y afirmación de la Soberanía Nacional en sus diversos aspectos: territorial, de seguridad, cultural, de recursos naturales, fronterizos y migratorios, entre otros; la defensa y promoción de la democracia y los Derechos Humanos; la apertura de nuevos mercados y difusión de las oportunidades y ventajas comparativas del país para la atracción de la inversión extranjera; la defensa de un comercio exterior justo y equitativo y el potenciamiento del tratamiento especial y diferenciado para Paraguay en función de su condición de país sin litoral marítimo en todos los

foros internacionales; así como la defensa de los principios del multilateralismo identificados en el seno de los distintos foros internacionales (Facetti, 2007: 13).

Por último, en Uruguay se reinstauró la democracia en 1985, a partir de una serie de negociaciones entre los partidos políticos y los militares. En 1984 se alcanzó un pacto que implicaba la realización de elecciones para elegir un gobierno civil (Corbo, 2007: 35). Entre los temas que primaron en la agenda del gobierno constitucional del Dr. Sanguinetti que asumió en marzo de 1985, se encontraban la amnistía para los presos políticos y sociales, las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante la dictadura, restablecimiento de un clima general de libertades, restablecimiento del Estado de Derecho pleno, así como la gestión de la deuda externa (Corbo, 2007: 39).

En materia de política exterior, se centró en la defensa y la promoción del Derecho Internacional como principio de la convivencia internacional. Todo ello en el marco de los principios rectores de la política externa de Uruguay, entre los que se encuentran la defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no intervención en asuntos internos de los Estado, la solución pacífica de controversias, la defensa de los Derechos Humanos y el cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales (Ferro, 2006: 118). En esta línea, buscó la inserción internacional por medio de la alianza MERCOSUR; las Naciones Unidas, como un foro central de una visión multilateral, y su participación en diversas misiones de paz; la participación en la OEA; y en general la inserción en el mundo, a través de su acción diplomática y de la vinculación con otras zonas del planeta (Martínez Larrechea, 2007: 196)

Como se pudo observar, las principales orientaciones de la política exterior de los países del Cono Sur ha sido el universalismo, la adhesión a los valores liberales y el multilateralismo; en este sentido, se avanzó hacia la democracia y la integración, además de desarrollar importantes iniciativas de cooperación. La búsqueda de la reinsertión al mundo implicó una alianza con las potencias vencedoras de la Guerra Fría, la aceptación de las nuevas reglas de juego de la economía y la política mundiales.

En ellos primaron valores como la defensa de la Democracia y los Derechos Humanos. Si bien estos valores liberales son de carácter universal,

por medio de un proceso de localización de los mismos, los países del cono sur han adoptado y adaptado a sus realidades. El compartir valores políticos comunes y tener desafíos económicos similares contribuyó a reducir disputas y rivalidades previas, que en el pasado dificultaron las iniciativas de cooperación en la región.

### **5.3 La consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas**

Como se señaló previamente, el Cono Sur no posee una política común de seguridad y/o defensa; es por eso que la identificación de las amenazas, así como la definición de sus políticas de Seguridad y Defensa, ha dependido de cada país en función de sus intereses nacionales. Sin embargo, al comparar estos se encuentra una correlación entre las definiciones y percepciones de las amenazas que vale la pena resaltar. Cabe señalar que los procesos de transición a la democracia fueron diferentes en cada uno de los países y, por lo tanto, la especificación del rol de los militares también fue diferente. Como indican Eissa y Llenderozas:

Por un lado, Argentina sufrió la derrota en la Guerra de las Islas Malvinas y la transición se produjo por colapso; mientras que en Chile la transición estuvo controlada por los militares, al punto que sólo recientemente ese país ha podido empezar a desarmar los enclaves autoritarios heredados de la dictadura. La política exterior de los tres países en relación al mundo y sus modelos de inserción económica mundial responden a la historia de cada país y a sus respectivos modelos productivos. La percepción de los actores sobre las Fuerzas Armadas y la relevancia de la defensa en las agendas públicas también difieren. No es lo mismo la situación de Chile, que enfrenta un reclamo territorial por parte de un país vecino, que el caso de Brasil cuyos límites territoriales están consolidados y no son cuestionados por otros Estados (2016: 188).

El contexto internacional, también marcó ampliamente las políticas de seguridad y el papel de las estructuras de defensa en la región; pero fueron los factores internos que conllevaron al repensar las mismas. A continuación, se realizará una comparación de las políticas de defensa y seguridad de los

cinco países que conforman el Cono Sur, con el fin de identificar cuáles fueron las definiciones entorno a: 1. las nociones de seguridad y defensa; 2. la identificación de los intereses y la percepción de las amenazas; 3. los lineamientos de la política de defensa.

### *Argentina*

Como se vio en el capítulo anterior en Argentina con la Ley 24.059 de Seguridad Interior (sancionada en 1992) se establece que los objetos de la Seguridad Interior se enfocan en preservar o restaurar, a través de diversos instrumentos propios como las instituciones policiales y fuerzas de seguridad: la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional (Ley 24.059, Art. 2). Por su parte, la Ley 23.554 de Defensa (sancionada en 1988) determinó como objetivo de la defensa: conjurar agresiones de origen externo. La Defensa 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. (Ley 23.554, Art. 2).

En este sentido, las amenazas han sido percibidas de origen externo, en especial aquellas que atentan contra la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados, la democracia, la autodeterminación de los pueblos y el respeto de los Derechos Humanos. Para alcanzar tal fin, se establecieron como objetivos del sistema de defensa:

- a) formular planes contribuyentes a la preparación de la Nación para un eventual conflicto bélico y para la conducción en los distintos niveles de la Defensa correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;
- b) atender, desde el nivel de la estrategia nacional, a la dirección de la guerra en todos sus aspectos;
- c) conducir en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional a las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico;
- d) preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;
- e) asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerza Armadas y, eventualmente, las operaciones combinadas –aquellas que se realizan

entre dos o más países– que pudieran concretarse f) establecer las confluencias que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes para resolver convenientemente la posible concreción de una guerra, como también controlar las acciones de posguerra. (LBD Argentina, 2010: 93)

Los lineamientos de la política de defensa fueron pensados como complemento de la política exterior. Si bien se optó como una concepción y posicionamiento internacional de carácter defensivo y una estrategia disuasiva y de legítima defensa, se sustituyeron antiguas hipótesis de conflicto por las hipótesis de confluencia, medidas de confianza, de cooperación y de integración con los vecinos (LBD Argentina, 2010: 217), reforzándose también la firme convicción de la importancia de la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la Seguridad Internacional (Eissa y Llenderozas, 2016: 172) . La redefinición del rol y doctrina de las Fuerzas Armadas fue uno de los mayores objetivos en durante el periodo democrático.

### ***Brasil***

Como se ha señalado, Brasil desde la Constitución de 1988 diferenció la Seguridad Pública de la Defensa, siendo objetivo de la Seguridad la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio (LBD Brasil, 2012: 49). Fue hasta el 1995 con la Política de Defensa que se define la Seguridad 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, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. Por su parte, la Defensa será entendida como 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 (Política de Defensa, 2005).

La seguridad se definirá más entorno a la Seguridad Pública como "un todo, como algo llevado a cabo para proteger a los ciudadanos, prevenir y controlar manifestaciones criminales y violentas reales o potenciales,

garantizando así el ejercicio pleno de la ciudadanía dentro del alcance de la ley" (Comini y Frenkel, 2017: 8). Por su parte, la Política Nacional de Defensa tendrá por finalidad establecer directrices para la preparación y el empleo de la capacidad nacional, en caso de amenazas externas, considerándose necesario "la preparación para enfrentar fuerzas hostiles o amenazantes, sean Estados, u otros actores, como organizaciones criminales" (Eissa y Llenderozas, 2016: 179). La Política de Defensa señala entre sus objetivos:

- a) garantizar la soberanía, así como la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales; b) garantizar el Estado de Derecho y las instituciones democráticas; c) la preservación de la cohesión y de la unidad de la Nación; d) salvaguardar a las personas, los bienes y los recursos brasileños; e) la consecución y la manutención de los intereses brasileños en el exterior; f) la proyección de Brasil y su mayor inserción en el proceso decisorio internacional; g) la contribución para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional (Política Nacional Defensa, 1996: 7)

Este mismo documento establece que la orientación estratégica tiene como fundamento proveer la Seguridad de la Nación, tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto. Para esto se centra en una diplomacia activa para la paz y una postura estratégica disuasoria de carácter defensivo, basada en las premisas: fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente; estrecho racionamientos con los países vecinos y con la comunidad internacional, basados en el respeto mutuo; y la búsqueda de soluciones pacíficas de controversias, con el uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa (Política Nacional Defensa, 1996: 7).

### ***Chile***

Contrario al caso argentino, la transición a la democracia en Chile estuvo marcada influencia de las Fuerzas Armadas, que "determinó las posibilidades de hacer política de los primeros gobiernos democráticos al mismo tiempo que legalizó, legitimó e instrumentó la continuidad e inserción de las Fuerzas Armadas en la estructura institucional" (Lorenzini, 2010: 66), permitiendo el mantenimiento de una mayor autonomía de las Fuerzas Armadas.

Es así como se mantuvo la disposición de la Constitución Nacional de 1980, la cual establecía la existencia de las Fuerzas Armadas dependiente del Ministerio de Defensa, con el fin de defender la patria y la Seguridad Nacional. Por su parte las Fuerzas de Orden (Carabineros e Investigadores) constituían la fuerza pública encargada de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la Seguridad Pública dependientes del Ministerio encargado de la Seguridad Pública (Art. 101). Si bien, se hace una diferencia entre Defensa y Seguridad Pública, fue hasta 1997 con el Libro Blanco de la Defensa que se definirá la seguridad como una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social y económico. (LBD Chile, 1997: 71; 2010: 102)

En el mismo se define la Defensa como 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. (LBD Chile, 1997: 73; 2010: 95). Reconociendo el derecho inmanente de legítima defensa, en caso de ataque armado en su contra. Así mismo corresponde al Estado resguardar la soberanía, preservar el territorio y proteger a su población. Entre los objetivos de la Defensa se encuentran:

- a) Disponer de fuerzas suficientes, organizadas y entrenadas como sistemas operativos institucionales y conjuntos desde la paz; b) Disponer de una estrategia de disuasión que permita conseguir los efectos deseados; c) Consolidar la participación efectiva de Chile en la cooperación internacional para la paz y estabilidad del mundo. (LBD Chile, 1997: 155; 2010: 99)

La estrategia de la defensa se basará en tres elementos: el empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional. Reconociendo como situaciones de uso legítimo de la fuerza militar, tanto individual como colectivamente, aquellas establecidas en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, se reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, en caso de ataque armado en su contra. La disuasión podría definirse como la

estrategia de un Estado para inhibir a un potencial adversario de actuar coactivamente contra intereses vitales propios e influir para que adopte cursos de acción no coactivos. (LBD Chile, 1997: 184-185)

### *Paraguay*

Paraguay también distingue entre Seguridad Interna y Defensa. Según la Ley de Defensa y de Seguridad Interna N. 1.337 de 1999 se entenderá por Seguridad Interna la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional de 1992 (Art. 37); y por Defensa el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente.

Así, corresponde a la Defensa el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. La misma ley establece que el objetivo de la defensa será “enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente” (Art. 2, Ley 1337/1999).

Desde finales de la década de los noventa, se instauró el debate sobre la elaboración de una Política de Defensa, así como varios proyectos de modernización de las Fuerzas Armadas. Este proceso tuvo como resultado en 2013 la publicación del primer Libro Blanco de la Defensa, en el que se establecen como finalidades de la Defensa:

- a) Mantener la inviolabilidad de la integridad territorial, la plena vigencia de la soberanía, independencia de la Nación y la protección a la población;
- b) Cooperar para el ejercicio sin restricciones de la libertad de acción de la conducción política del Estado;
- c) Asegurar la

integridad del patrimonio material y espiritual de la Nación en el campo interno y externo; d) Vencer las aspiraciones de otros actores que se opongan a la concreción de los objetivos nacionales o acciones que perjudiquen nuestros intereses; e) Tomar medidas para hacer frente a desastres o siniestros causados por fenómenos naturales. (LBD Paraguay, 2013: 113)

En esta línea, la estrategia de defensa del Paraguay, y conforme al Art. 144 de la Constitución Nacional, establece que el Estado Paraguayo renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de la legítima defensa en protección de los intereses nacionales y/o recursos estratégicos. Asimismo, adopta una postura no agresiva, si disuasiva y propensa al respeto y el apoyo al orden internacional y sus valores. De esta forma, se alienta el fortalecimiento de la capacidad de negociación y también de la capacidad de “reacción inmediata del Sistema de Defensa, el mantenimiento de una fuerza militar permanente y suficiente para garantizar una respuesta adecuada, proporcional y oportuna ante el nivel que el conflicto lo requiera” (LBD Paraguay, 2013: 50).

### *Uruguay*

La Seguridad comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación del orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado (Bases Política de Defensa, 1999). Por su parte, la Defensa, sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. (Ley Defensa, N° 18.650/2010 arts. 1 y 2). La Defensa constituye la faceta externa de la Seguridad, y por lo tanto en este ámbito actúan los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (Bases para una Política de Defensa, 1999: 13). Entre los objetivos de la Defensa se establecen los siguientes:

- a) Garantizar la Soberanía, la Independencia y la Paz de la República, su Constitución y sus Leyes; Garantizar la Integridad Territorial; b) Proteger la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural;

- c) Respalda el Sistema de Gobierno Republicano-Democrático y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país;
- d) Contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional, la solidaridad y respeto a la vida humana;
- e) Profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región (LBD Uruguay, 2014: 20).

En función a estos objetivos la Política de Defensa se basa en unas Fuerzas Armadas de estructura y tamaño adecuados para asegurar efectos razonablemente disuasorios, y en un servicio exterior que actúe preventivamente para la obtención de una solución pacífica de las controversias que eventualmente se puedan presentar; en el marco de una adecuada y oportuna estrategia de anticipación. “Uruguay tiene una clara vocación de paz, y a través de su política de defensa sólo busca proteger los intereses nacionales, sin constituir una amenaza para otros países” (Bases para una Política de Defensa, 1999: 15).

### ***Seguridad Regional en el Cono Sur***

Como se pudo observar en los países del Cono Sur, el concepto de Seguridad está vinculado a la Seguridad Pública o Interior. En general, los gobiernos durante la década de los noventa enfatizaron sobre la necesidad de separar dichas cuestiones de los asuntos militares y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. En este sentido, “el objetivo era despojar a las respectivas Fuerzas Armadas de excusas externas para justificar los intentos de derrocar a gobiernos elegidos democráticamente, obligándolos a redefinir sus roles como herramientas de gobernabilidad democrática” (Dalponte, 2019: 107). Diferenciando así el concepto de Seguridad Interior al de Defensa, este último vinculado a los asuntos militares, es decir, aquellos que se relacionan con la contención de agresiones exteriores de carácter convencional.

Sin embargo, cabe precisar que en países como Brasil, Paraguay y Uruguay hay cierta permisividad respecto al uso de las Fuerzas Armadas en acciones de Seguridad Interior, en caso excepcionales. Así mismo, esta diferenciación entre defensa exterior y seguridad interior respondió a los factores domésticos, más específicamente a la necesidad de aumentar el

control civil sobre las Fuerzas Armadas, y su subordinación a las autoridades constitucionales.

Es importante señalar que en este periodo un nuevo concepto de Seguridad Regional fue tomando forma, gracias a la resolución de la mayoría de las hipótesis de conflicto lo que permitió abordar no solo las amenazas militares tradicionales, sino también las amenazas como el terrorismo y el tráfico de drogas ilícitas transnacionales, que plantearon nuevos retos a los esquemas de cooperación de seguridad subregionales. Un ejemplo de ello es el terrorismo, si bien no existe en la subregión presencia de grupos terroristas, durante los años 1992 y 1994 Argentina tuvo dos atentados terroristas que movilizaron la cooperación internacional en esta materia, en palabras de Flandes:

La razón crucial para incluir al terrorismo transnacional en la agenda regional de seguridad ha sido los ataques terroristas a la Embajada Israelí en Buenos Aires y al Centro Comunitario Judío AMIA en 1994. En dichos ataques suicidas en el país sudamericano con la mayor comunidad judía, fueron asesinados más de cien personas (2012: 231).

Otro punto en el que se concentraron los intereses en materia de seguridad fue la zona de la “Triple Frontera” entre Argentina, Brasil y Paraguay. La Triple Frontera ha sido considerada una zona donde desarrollan sus actividades organizaciones criminales regionales e internacionales. Las actividades criminales son diversas, aunque parecen concentrarse mayoritariamente en el contrabando y la falsificación, con epicentro en Ciudad del Este. Dentro de sus límites y en zonas adyacentes, confluó una alta criminalidad organizada y la presencia de logística terrorista. (Bartolomé, 2010: 2)

Por su parte, el MERCOSUR específicamente en las reuniones de ministros del Interior del bloque, empezó a analizar aquellos asuntos de Seguridad Pública que requerían de acciones conjuntas y coordinación de los organismos policiales de la región. Para ello, se conformó el denominado “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR” de 1999, que tenía como propósito “maximizar los niveles de seguridad de la comunidad ante hechos delictivos en general y, en particular, los que trascienden las fronteras, mediante el aumento de la

eficiencia en la prevención y control de aquéllos” (MERCOSUR Plan General, 1999). Para ello se proponía conformar un sistema de intercambio de información, así como de la asistencia recíproca y de la coordinación entre los organismos que actúan en la seguridad de la región.

Entre las amenazas reconocidas por el Plan se encuentran: el narcotráfico; el terrorismo; las asociaciones ilícitas y organizaciones delictivas (particularmente de organizaciones dedicadas al secuestro de personas, robos a entidades bancarias, contrabando, falsificación de moneda, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilegal de órganos, robo o hurto de vehículos, etc.); el tráfico de sustancias peligrosas; la delincuencia común (tenencia irregular de armas de fuego, inmigrantes clandestinos, migraciones de personas con pedidos de capturas y todo otro ilícito de interés, conforme

la legislación vigente en las respectivas jurisdicciones); especialmente en las zonas fronterizas de cada país (MERCOSUR Plan General, 1999). Dentro del organismo se adoptaron otras medidas en materia de seguridad, las que se abordaran en la siguiente sección.

Esta breve reseña, permite observar que hay puntos de convergencia frente a las amenazas a la seguridad de los países, lo que permitirá la concreción de acciones o medidas de cooperación conjuntas para hacer frente a dichas amenazas.

#### **5.4 El auge las Medidas de Confianza Mutua en Seguridad**

Desde principios de siglo XX se pueden identificar antecedentes de la cooperación en materia de seguridad entre los países del Cono Sur. Entre ellos el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje (Pacto ABC), firmado por los gobiernos de las Repúblicas de Argentina, Estados Unidos del Brasil y Chile en 1915, y por medio del cual “consagraron el arbitraje como único medio de solucionar todas las controversias de cualquier naturaleza que surgieren entre ellos” (Pacto ABC, 1915). Para esto, las partes establecieron la formación de una Comisión Permanente que tratara las posibles controversias y que no hubieren podido ser resueltas por la vía diplomática, antes de iniciar cualquier acto hostil.

En la década de los cincuenta los presidentes Getúlio Vargas -Brasil-, Domingo Perón -Argentina- y Carlos Ibáñez del Campo -Chile-, retomaron

el Pacto de 1915 con la idea de perfilar la cooperación económica entre los países, de cara al nuevo orden mundial que se estructuraba luego de la II Guerra Mundial. La intención era estrechar posiciones entre los gobiernos para la consecución de objetivos regionales.

En esta misma línea, y como ya se mencionó, la Declaración de Iguazú (1985) y el establecimiento del PICE fueron los antecedentes del Acta de Buenos Aires (1990) y el Tratado de Asunción (1991) por medio de los que se constituyó el MERCOSUR. Como se observó en el capítulo anterior, la reducción en las tensiones entre Brasil y Argentina se inició un proceso de integración económica que posteriormente se expandió a Uruguay y Paraguay (Pagliari, 2009: 194), Chile por su parte, no se adhirió plenamente al MERCOSUR, sino que firmó un acuerdo de asociación.

Así durante los años noventa, se concretaron acciones, la mayoría de carácter bilateral, que permiten sugerir la existencia de una dinámica de cooperación. El objetivo de dichas acciones era lograr un ambiente pacífico y más estable en donde las perspectivas de cooperación y diálogo en materias de defensa no podían separarse de los procesos de integración política y económica. A continuación, se describirán las principales Medidas de Confianza clasificadas en dos tipos: 1) aquellas que buscaban disminución del peligro -como la suscripción de acuerdos de No-proliferación y la Declaración Política del MERCOSUR como Zona de Paz- y 2) las Medidas que tenían como fin aumentar la transparencia en los asuntos militares -como misiones de paz, ejercicios conjuntos-. Una lista detallada de las Medidas de Confianza desarrolladas en este círculo se encuentra en el Anexo 1.

#### **5.4.1 Regímenes de No-proliferación**

Uno de los mayores avances alcanzados fue la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tlatelolco), si bien fue suscrito en 1969, muy pocos países lo ratificaron. El Tratado hace referencia a la prohibición de la producción, desarrollo, almacenamiento, uso, o transferencia de armas de destrucción masiva, armas químicas y biológicas. Los países del Cono Sur presentaron en 1992 reformas a dicho Tratado, las cuales fueron aprobadas llevando a su firma el 26 de agosto de 1992 (Diamint, 1992: 156), quedando conformada en el continente

la primera Zona Libre de Armas Nucleares sobre una región densamente habitada del planeta (Anzelini y Castro, 2012: 69).

En 1991, los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile y luego Uruguay suscribieron el “Compromiso de Mendoza” o “Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas”. El Compromiso establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas. La firma del mismo tenía como objetivos: promover la resolución pacífica de los conflictos; constituir un marco de negociaciones entre los países adherentes; y prohibir determinados tipos de armas de destrucción masiva. Así mismo, se buscaba fortalecer la seguridad y consolidar la región como un área de paz y de cooperación, libre del flagelo de las armas de destrucción masiva. (Compromiso de Mendoza, 1991)

#### **5.4.2 La Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz**

Dos de las medidas más destacadas en Cono Sur y más específicamente dentro del MERCOSUR, han sido la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz firmada en Ushuaia el 24 de julio de 1998; junto con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático que establece la Cláusula Democrática. La primera de ellas, manifiesta “que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR” (MERCOSUR, 1998a: 2), pretendiendo así:

Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y promover su implementación (MERCOSUR, 1998a: 3).

Así mismo los presidentes señalaron su voluntad de adoptar acciones encaminadas a: que la zona estuviera libre de armas de destrucción masiva; constituir un zona libre de minas terrestres antipersonal; coordinar sus acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la

no-proliferación; ampliar y sistematizar la información que proveen al Registro de Armas Convencionales de la ONU; establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia; así como apoyar la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos. Reconociendo con ello la necesidad de emprender acciones comunes, no sólo en plano político y a nivel internacional sobre asuntos vinculados a la paz y la seguridad mundial.

Por su parte, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR institucionalizó la Cláusula Democrática, que considera la plena vigencia de las instituciones democráticas esenciales para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados miembros bloque (MERCOSUR, 1998b: Art. 1). El Protocolo establece su aplicación en caso de ruptura del orden democrático en alguno de los países que lo conforman. Previamente, el 25 de junio de 1996 en la localidad de Potrero de Los Funes en Argentina, se había firmado la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la cual establece que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado (MERCOSUR, 1998b: Art 2). De presentarse esta situación las partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro.

La paz se concibió como un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional; razón por la cual, se acordó fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros. Al igual que en el primer círculo, los Estados adoptan el discurso de la defensa de la democracia. Retomamos con esto la idea de la localización, por medio de la cual los Estados del Cono Sur adoptaron los valores occidentales. Tras el fin de la Guerra Fría y por supuesto en el auge neoliberal de la década de los noventa fueron adoptados por los gobiernos locales y por medio del discurso y las normas locales las adaptaron a la realidad de cada país; cambiando con ello, significativamente su comportamiento a ellos.

### **5.4.3 Cooperación militar**

La resolución de las principales hipótesis de conflicto entre los países del Cono Sur, favoreció la concreción de acciones bilaterales como medio para construir la confianza mutua, entre las que se destacan: el intercambio de funcionarios, los ejercicios militares conjuntos, los regímenes de control de armas, entre otras. Estas medidas estuvieron orientadas a estabilizar el ámbito militar; posteriormente, se avanzó en la consolidación de vínculos en otras áreas relevantes de la Defensa.

Uno de los principales avances fue la firma del Memorándum de Entendimiento para Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad e Interés Mutuo en 1995 por los vicescancilleres de Argentina y Chile, el cual cubría diversas Medidas de Confianza como los procesos de consulta y la mayor transparencia de la información referida a gastos de defensa. Cabe señalar, que desde 1986 se han realizado una serie de encuentros militares, navales y aéreos que, en los años posteriores, se extendieron a los campos militar y policial fronterizo, y a toda el área de defensa, en general. Las reuniones navales, principalmente en las zonas australes de ambos países, tuvieron como resultado una estrecha cooperación, caracterizada por la realización de ejercicios conjuntos de las armadas en la zona del canal de Beagle (Caro, 1992: 195). Así mismo se formó en 1998 la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) operativo encargado del patrullaje conjunto entre las Armadas de ambos países.

Uno de los resultados más significativos en materia de cooperación militar fue la formación del Comité Permanente de Seguridad (en adelante COMPERSEG), encargado de diseñar una agenda de trabajo y cooperación entre ambos países, formado por representantes de Cancillería, Defensa y Estados Mayores Conjuntos. El COMPERSEG ha permitido llevar a cabo medidas de cooperación e integración militares como el intercambio de oficiales en unidades operativas; cooperación en materia antártica; control de tráfico marítimo y de búsqueda, rescate y salvamento aéreo y marítimo en el área austral; ejercicios combinados terrestres, aéreos y anfibios; cooperación en el ámbito logístico; intercambio de instructores en los centros de

capacitación para operaciones de paz e integración de oficiales (LBD Chile, 2010: 160). Entre los objetivos del COMPERSEG se encuentra:

Fortalecer los canales de comunicación en el campo de la defensa; informar de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores; promover de actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad. (LBD Chile, 2010: 150)

Otro resultado ha sido la edición de una “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa” elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizada a pedido de ambos países, donde se transparentan y homologan sus presupuestos militares, con la finalidad de establecer una comparación del gasto militar y de estimular la transparencia en materia de gastos de defensa entre ambos países (Runza, 2004: 145).

También Argentina y Brasil establecieron un Mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad Internacional creado por el Memorando de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación del 27 de abril de 1997. El Mecanismo de consulta es un foro para la coordinación de políticas en materia de defensa que incluye un Mecanismo de Análisis Estratégico (MAE) donde se analizan las políticas de defensa de ambos países. En él los jefes de personal acordaron reunirse dos veces al año como parte de un programa de ampliación de contactos entre militares. Entre las medidas que se han llevado a cabo bajo este instrumento se incluyen: intercambios académicos; actividades clásicas de diplomacia militar; cooperación en actividades antárticas; cooperación en materia de producción para la defensa y apoyo logístico; realización de ejercicios combinados de planeamiento; y realización de ejercicios militares, navales y aéreos combinados.

En 2005, se firmó el Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la defensa entre Argentina y Brasil. El mismo tenía como objetivo fortalecer la cooperación por medio del intercambio de experiencias en diseño y gestión de políticas de defensa y de acciones en las áreas de planeamiento, gestión

presupuestaria, investigación y desarrollo, apoyo logístico y adquisición de productos y servicios de defensa (Acuerdo Marco, 2005, art 1).

Argentina también suscribió un Comité Permanente de Consulta y cooperación en materia de Defensa y de Seguridad Internacional o "Comité argentino-paraguayo" (en adelante "CAP") cuyo propósito ha sido el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en cuestiones de Defensa y Seguridad Internacional, promoviendo acciones de cooperación e intercambio en los ámbitos educativo, político, institucional, militar, científico–tecnológico e industrial.

Entre las medidas adoptadas se encuentra: el intercambio de visiones estratégicas tendiente a lograr posturas comunes y complementaras; el fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa y seguridad internacional; el desarrollo de acciones conjuntas en operaciones de mantenimiento de paz; la notificación previa de maniobras militares, incentivando las participaciones de observadores en las mismas y procurando incrementar las ejercitaciones combinadas; la colaboración en materia de preservación ambiental y ante catástrofes o desastres naturales; entre otras.

Cabe resaltar también, las reuniones de consulta denominadas "2 + 2" a nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa, las cuales centran en el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad e interés mutuo. En estas reuniones hace una revisión de la agenda internacional, la seguridad global y regional, expresando la posición de cada uno de los países al respecto. Se tratan de reuniones donde se intercambia información relevante en materia militar (LBD Chile, 2010: 150). Uno de los resultados de estos encuentros fue la puesta en funcionamiento de una fuerza binacional de paz combinada conocida como Cruz del Sur, en 2006.

La creación de la fuerza de paz "Cruz del Sur", tuvo como antecedentes el aporte que los países hicieron en la Misión de la ONU en Chipre (UNFICYP) -donde una sección de Infantería de Marina de Chile y una del Ejército Argentino se integraron en la Fuerza de Tarea Argentina- y la colaboración que ambos se prestaron en materia de intercambio de oficiales y de información en la Misión en Haití (MINUSTAH) (LBD Argentina, 2010: 232). De esta forma, la fuerza combinada "Cruz de Sur" ha sido la primera experiencia de integración entre Fuerzas Armadas con el objetivo de

conformar una fuerza militar disponible para misiones internacionales de paz de las Naciones Unidas. La Fuerza cuenta con alrededor de 1500 efectivos, con el fin desarrollar las siguientes acciones:

1) proporcionar presencia de la ONU en un área de crisis después de una resolución del Consejo de Seguridad, relevando a las primeras fuerzas internacionales o regionales; 2) prevenir la escalada de violencia; 3) asistir, vigilar o facilitar un cese de fuego; 4) asegurar un área que permita el despliegue posterior de otras fuerzas de la ONU; 5) proporcionar “áreas seguras” a personas y grupos cuyas vidas peligran por el conflicto; 6) asegurar operaciones de ayuda de emergencia humanitaria; 7) colaborar en actividades específicas que requieran refuerzo de la seguridad de una misión en desarrollo. (LBD Argentina, 2010: 234)

En este sentido la fuerza “Cruz del Sur” permite concretar los objetivos de fortalecer medidas de integración y confianza, así como la adopción de posturas comunes ante la ONU y la comunidad internacional mediante el compromiso de una fuerza binacional para operaciones de paz. En este ámbito, uno de los mayores logros fue el aumento de la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y, así como los ejercicios de defensa combinados, con el propósito de consolidar una agenda cooperativa subregional. Los ejercicios combinados consisten en actividades de carácter operativo llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas.

Otra instancia de consulta y coordinación fueron las Reuniones de Estados Mayores y Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina y Brasil, que luego incluyeron a Uruguay y Paraguay, y desde 1992 Chile como observador. Tenían como objetivo una mayor cooperación pacífica y al intercambio de información y personal militar. En cada encuentro se ha avanzado en la discusión de temas de seguridad desde concepciones tecnológicas hasta despliegue, técnicas y seguridad colectiva regional (Diamint, 1992: 151-152), así como el rol y la modernización de las Fuerzas Armadas en el escenario global. Respecto a la cooperación militar dentro de la integración regional, en la presentación del Gral Br. Cesar

Cramer Espínola, durante el 6to Simposio de Estudios Estratégicos, se expone:

...toda iniciativa de cooperación de integración de una región o subregión, si bien las razones que la impulsan sean la consecución de intereses comunes en lo económico, político, social y otros, conllevan a la necesidad de defender los intereses de los países comprendidos en dicho emprendimiento. Entre los países miembros, la integración comprenderá una alianza (cooperación) militar que consideré la subregión como una unidad en un mundo de unidades integradas que trascienden al Estado Nacional, tal como se lo conoce hoy día. (1992, 111)

Para alcanzar la defensa subregional el autor planteaba como objetivos de defensa:

1) garantía de la paz y la estabilidad en la subregión. 2) preservación del ámbito subregional, incluyendo tierra, mar y aire. 3) custodia de las líneas de comunicación marítima, libre de interferencias de todo tipo, por parte de fuerzas extrarregionales y la protección de sus riquezas. 4) prevención de amenazas militares extrarregionales. 5) mediación conciliatoria entre los países en conflictos intrarregionales. 6) proscripción de las armas nucleares de la subregión. 7) estímulo al fortalecimiento de las relaciones entre los países incrementando la confianza mutua para reducir el riesgo de conflicto armado. 8) cooperación continua y sostenida contra el narcotráfico, la subversión, el terrorismo y la defensa del Ecosistema subregional (Cramer, 1992: 116)

Estos encuentros, como señala Vitelli, contribuyeron con el proceso modificación de la relación bilateral, concretamente en la dimensión militar, acompañando las acciones diplomáticas asociadas a los acuerdos de integración económica y de transparencia en el desarrollo nuclear (2015: 9).

Es preciso resaltar también las medidas de confianza que se desarrollaron en el marco de MERCOSUR. La principal herramienta ha sido el ya mencionado Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la

Seguridad Regional, el cual se enfocó inicialmente en las siguientes problemáticas: narcotráfico; terrorismo; legalización de activos; contrabando; tráfico de personas; hurto de vehículos automotores; tráfico ilícito de material nuclear y/o radiactivo; migraciones clandestinas, y depredación ambiental. El Plan subraya la necesidad de aumentar la eficiencia de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales del MERCOSUR, para reducir el impacto negativo de la criminalidad, impulsando el accionar conjunto y coordinado de las referidas instituciones en toda la región, sin vulnerar el respeto a la soberanía de cada Estado Parte (Bartolomé, 2010: 4). Entre otras medidas se destacan:

- El Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (SISME), de 1998, con el fin de facilitar el acceso eficiente y oportuno a información referida a la actuación de individuos o grupos ligados al crimen organizado y al terrorismo internacional, con el objeto de su análisis para la posterior formulación de planes estratégicos por parte de los gobiernos.
- El Foro Especializado de Intercambio de Información sobre Terrorismo y Crimen Organizado, como su nombre lo indica su función es intercambiar en forma regular informes especializados, e implementar protocolos de consulta rápida tendientes a agilizar los pedidos de antecedentes relacionados con terrorismo y crimen organizado.
- El Plan General de Seguridad para la Triple Frontera, de 1998 se centra mejorar la seguridad en la frontera entre Argentina-Brasil-Paraguay, abarcando temas de carácter delictual, aduanero, migratorio y financiero.
- El llamado Comando Tripartito, constituido en 1996 como consecuencia de los atentados terroristas registrados en Buenos Aires en 1992 y 1994; e integrado por Argentina, Brasil y Paraguay. Con posterioridad se agregaron, en calidad de miembros invitados (sus fuerzas de seguridad y/o policiales envían representantes) Uruguay y Chile. Su objetivo esencial es aumentar y mejorar la seguridad de esa zona geográfica a través de la cooperación de las fuerzas policiales y de seguridad de los tres países, en materias tales como narcotráfico y

otras expresiones de crimen organizado; contrabando y falsificación; terrorismo; legalización de activos y tráfico de personas, entre otras.

Como se pudo observar las Medidas de Confianza en la subregión del Cono Sur fueron amplias y variadas. Si bien aquí solo se presentaron las principales acciones en cooperación militar durante la década de los noventa es preciso mencionar que las mismas se intensificaron durante los años posteriores, permitiendo así la configuración de una dinámica de carácter cooperativo en seguridad; los elementos de la misma se abordarán a continuación. Igualmente, como se observó estas medidas fueron llevadas a cabo o bien por el Ministerio de Defensa o por la Cancillería, esto recordemos por la diferenciación que se dio en estos países con respecto a la seguridad interior y la necesidad de establecer un control civil sobre las Fuerzas Armadas. Por tal motivo si bien se habla de defensa estas acciones están encaminadas a mantener la paz y la estabilidad regional.

### **5.5 El Cono Sur como Zona de Paz**

La seguridad regional en este segundo círculo se caracterizó por la resolución de las disputas territoriales, la reducción de las percepciones de amenazas a través de medidas de fomento de la confianza, y suscripción de regímenes de control de armas. Estas acciones permitieron avanzar ampliamente en una dinámica de cooperación en seguridad. Esta dinámica ha sido analizada por algunos autores como parte de la construcción de una comunidad de seguridad (Hurrella, 1998; Flandes, 2003), en la cual existe una seguridad real de que sus miembros no lucharán físicamente entre sí, sino que resolverán sus disputas de alguna otra manera.

Otros autores la identifican más como una Zona de Paz (Kacowicz, 1998; Kupchan, 2010) en la que los países contribuyen a la prevención de conflictos, y por medio de la interacción pacífica entre Estados fomentan su propia seguridad y la de su entorno regional. No es la ausencia de conflicto lo que identifica la subregión del Cono Sur como Zona de Paz, sino el proceso de construcción y afianzamiento de una paz estable.

En línea con esta idea, esta sección se centra en establecer las características propias de esta formación en la cual los cinco países generaron

mayores niveles confianza y mayor previsibilidad, al tiempo que favoreció el cambio en las percepciones e identificación de amenazas compartidas entre los países del Cono Sur. Entre dichas características se destacan: a) los intereses y valores compartidos como la reinserción internacional y/o la defensa de la democracia; b) una voluntad política de asociación; c) la identificación de amenazas compartidas y más aún un cambio en la percepción del enemigo; d) cambio en las relaciones cívico-militares.

La interacción de los factores endógenos y exógenos se puede apreciar en la formación de esta dinámica. Por un lado, a nivel externo la globalización significó apertura al mercado y la liberalización financiera. Con esto se fomentó el multilateralismo y la formación de bloques regionales. hacer mayor hincapié en la integración en los mercados mundiales. pero también una en la que lo geográfico y regional cobrarán cada vez más importancia, influyendo en las relaciones de seguridad. Entre los factores endógenos sobresale la afinidad de los países en sus intereses y objetivos geopolíticos, más concretamente las definiciones de seguridad y defensa y con ello la identificación de amenazas compartidas.

La interacción entre estos factores se observa en las ideas y valores compartidos en este segundo círculo. Los mismos estuvieron ampliamente influenciados por los valores liberales como la defensa de la democracia, el respeto a los Derechos Humanos, y el mantenimiento de la paz y la seguridad de la región. Como se reiteró a lo largo del capítulo, el principal interés de los países fue la inserción al nuevo esquema mundial en el que multilateralismo era la clave para integrarse.

Un ejemplo de ello, será la defensa de la democracia como un valor que contribuyó a fortalecer la paz regional. En palabras de Battaglino:

Ello fue posible gracias a que los líderes democráticos tuvieron mayor voluntad para resolver definitivamente los conflictos territoriales o geopolíticos pendientes, además, esta conducta fue fundamental para la subsecuente expansión de la cooperación política, económica y militar, en particular en el Cono Sur. La democracia, por lo tanto, contribuyó a fortalecer aún más la histórica predisposición de la región a la

resolución pacífica de sus controversias y al hacerlo modificó sus fundamentos (2015, 175).

Así mismo, el compromiso con la defensa de la democracia, sería una fuerza al interior de cada país que reduciría la importancia de las Fuerzas Armadas de cada país, al consolidar la autoridad civil sobre los militares (Domínguezet, 2007: 112). Este proceso también se vio favorecido por el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, al reducir el margen de acción de las Fuerzas Armadas y disminuir la amenaza militar en la frontera. En este sentido los acuerdos de control de armamentos, las relaciones civiles-militares y la disminución de los gastos militares, así como un discurso de cooperación más que de confrontación favorecieron este proceso. En cada caso, los gobiernos de los países, por medio de actos de gobierno, decidieron evitar los conflictos militares en aras de las perspectivas más amplias de colaboración a largo plazo.

Como se observó en el primer capítulo los teóricos de la paz democrática sostienen que los países democráticos no luchan entre ellos. En el caso de los países del Cono Sur, como sostiene Hurrell:

la democratización, más que la democracia en sí misma, importaba mucho y este caso proporciona un importante contraejemplo al argumento de que los regímenes democratizadores son más agresivos y propensos a la guerra que otros tipos de estados. (1998a: 244)

La adopción de la democracia como valor central se convirtió en un símbolo de pertenencia con el nuevo orden mundial. En el cual importaba la internalización de los compromisos para defender la democracia. Por otro lado, “la democracia ha creado una mayor capacidad para actuar de manera previsible a nivel internacional y, por lo tanto, ha mejorado las posibilidades de cooperación regional” (Buzan y Wæver). La defensa de la democracia como valor compartido facilitó el acercamiento entre los países del Cono Sur y la formación de la dinámica de cooperación. en palabras de Hurrell “formas compartidas de organizar la sociedad a nivel nacional y un sistema compartido de significados intersubjetivos” (1998b: 254).

En esta misma línea, la redefinición de intereses políticos y económicos estuvieron determinados tanto por contexto externo como de los contextos nacionales. La cooperación económica dentro del Mercosur debe entenderse frente a un conjunto de percepciones compartidas y ampliamente aceptadas del entorno. Lo que favoreció la identificación mutua de intereses en especial un cambio pacífico en las relaciones, por consiguiente, una la identificación positiva entre los países.

Un ejemplo de esto se puede ver tanto en la política exterior como en los discursos presidenciales en los que se exponía la necesidad de la reinserción internacional de cada uno de los países, favoreciendo el énfasis en las relaciones tanto con los países vecinos como con aquellos que beneficiaran dicha reincorporación. En este sentido, se observa que los países tuvieron distintos intercambios en materia internacional favoreciendo las relaciones bilaterales, regionales y hemisféricas, es decir, si bien se buscó una consolidación subregional, en el marco del MERCOSUR, se abrieron también distintos canales de negociación y cooperación en función de los intereses nacionales.

Esta identificación positiva, que inició el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, se consolidó por medido de congresos, jornadas académicas, simposios, seminarios entre las Fuerzas Armadas, los cuales “operaron como instancias de discusión y diálogo paralelas a los avances diplomáticos en términos de cooperación” (Vitelli, 2015: 38). Justamente, durante el 6to Simposio de Estudios Estratégicos, el Gral. Paraguayo Cesar Cramer, expresaba en su charla las siguientes palabras respecto a la cooperación militar:

Existen intereses y destinos compartidos en nuestros países lo que nos lleva a pensar en la resolución pacífica de los diferendos que puedan suscribirse y, por tanto, hacer de la guerra una imposibilidad política; para ello es necesaria una visión capaz de superar las tensiones y rivalidades del pasado. La cooperación entre países crea lazos funcionales que resultan en una interdependencia tal que el conflicto se vuelve menos probable por razones de interés propio. La construcción

de la paz por medio de la integración y cooperación ofrece posibilidades para contener el conflicto. (1992: 117)

Así mismo, las acciones conjuntas como: los ejercicios combinados, la formación de la Fuerza Conjunta Binacional Cruz del Sur, relaciones entre guarniciones fronterizas y la presencia en operaciones de mantenimiento de la paz, son un ejemplo de madurez estratégica regional. Esto permitió un cambio en los patrones de relacionamiento, al reducir la posibilidad de uso de la fuerza, así como al establecer las condiciones para la promoción de la estabilidad regional y el establecimiento de un proceso de integración por medio de MERCOSUR (Pagliari, 2009: 239).

Para finalizar es necesario resaltar que esta dinámica de cooperación estuvo ampliamente influenciada por el acercamiento entre Brasil y Argentina. La misma promovió tanto el proceso de cooperación económica y política dentro del Mercosur, así como una el trabajo en forma conjunta para la consolidación de una cultura de paz e integración, sobre la base de visiones culturales y sociales comunes.

### **Síntesis**

La dinámica de cooperación en seguridad del Cono Sur durante la década de los noventa estuvo vinculada a un cambio discursivo, influenciado por los cambios internos y externos, pero especialmente por la democratización, la cual como se señaló no sólo fue un interés sino un valor común entre los países. Junto a los procesos de democratización, también se pueden mencionar la resolución de las hipótesis de conflicto, la disminución de las percepciones mutuas de amenazas militares y el mayor grado de cooperación militar como elementos que permiten identificar al Cono Sur como una Zona de paz. En ella ha primado la ausencia de violencia sistemática y a gran escala entre los Estados, al tiempo que los países mantienen relaciones pacíficas entre sí, en las que prevalecen los compromisos regionales por medio de la construcción de Medidas de Confianza.

Ligado a esto, el nuevo contexto de Seguridad Internacional y el fin de los gobiernos autoritarios, permitieron la redefinición los conceptos de seguridad y defensa en los países del Cono Sur, diferenciando la Defensa de la

Seguridad Interior, al tiempo que se asignaba y limitaba a los militares sus funciones a la primera. Las amenazas se definieron de carácter externo, razón por la cual, el papel de las Fuerzas Armadas se limitó a éste. A la par, los gobiernos buscaron impulsar un papel constructivo de las Fuerzas Armadas en el marco de una sociedad democrática y bajo la plena vigencia del Estado de Derecho, enfatizándose en la subordinación militar a las autoridades constitucionales, así como el irrestricto respecto a los Derechos Humanos.

La dinámica cooperativa en seguridad en el Cono Sur, se desprendió de los acuerdos alcanzados entre los gobiernos para el establecimiento de las Medidas de Confianza pilar fundamental de dicho concepto, con el objeto de evitar conflictos o malos entendidos que pudieran derivar en un enfrentamiento. Además, fomentó el incremento de los vínculos fronterizos, con lo cual estas áreas pasaron a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproximación en lugar de ser percibidas como barreras políticas y económicas.

El cambio en la percepción de los países en relación al otro permitió igualmente el desarrollo de la cooperación militar especialmente la participación en Misiones de Paz y de ejercicios conjuntos, favoreciendo a su vez la convergencia de intereses comunes como la formación de una zona de paz. Este avance se vislumbró más a nivel bilateral, transformando relaciones que habían llegado al borde de la guerra en vínculos de estrecha cooperación. De esta forma, entre las principales Medidas de Confianza desarrolladas se pueden mencionar los comités de seguridad, la fuerza combinada Cruz del Sur, la declaración de desarme y no proliferación de armas nucleares.

El conjunto de estos elementos permite observar que el segundo círculo se desarrollaron relaciones de carácter cooperativo en materia de seguridad. La profundización y avance en estas relaciones, fue un elemento fundamental en la formación de la UNASUR, como se verá en el siguiente capítulo.

## **6. Tercer círculo: la región Sudamericana**

La construcción de Sudamérica como región, estuvo determinada más allá de la proximidad territorial y geográfica; por una narrativa y unas dinámicas políticas que permitieron a los países del área reconocerse como un conjunto interrelacionado y diferenciado de otras construcciones regionales. Al tiempo, los cambios en el contexto internacional abrieron la necesidad de pensar una estrategia sudamericana al mundo, que le permitiera participar en los procesos de integración en el marco de la globalización. El lugar en el cual se institucionalizaron estas ideas fue la Unión de Naciones Suramericanas (en adelante UNASUR). Cabe precisar que la UNASUR no constituyó una alianza militar, ni un mecanismo de seguridad colectiva. El Consejo de Defensa Suramericano se limitó desde su creación a temas de defensa regional, excluyendo elementos propios de la seguridad pública, pero rescatando las coincidencias respecto a la Seguridad Regional.

En este sentido, entre los factores que favorecieron esta formación se destacan: a nivel interno la necesidad un foro que permitiera debatir la problemática en seguridad regional. A nivel externo, la mayor presencia militar de Estados Unidos en la región. La interacción entre estos dos factores conllevó a la formación de una dinámica caracterizada por los elementos constitutivos de la Seguridad Cooperativa, es decir, se buscó mediante la coordinación y el diálogo anticipar y contener tensiones, crisis o enfrentamientos abiertos. Bajo esta línea, las acciones de CDS han tenido como objetivo prevenir conflictos y reducir el nivel de incertidumbre regional por medio del diálogo, así como el diseño de procedimientos comunes para la implementación de Medidas de Confianza.

Con el fin de evidenciar la construcción de la dinámica de seguridad en este tercer círculo, este capítulo se divide en cinco secciones: la primera muestra el proceso de construcción discursiva de Sudamérica como región. La segunda sección, hace referencia a los actores internos y externos que favorecieron la configuración de la UNASUR y del CDS. Un tercer apartado analizará la definición de las amenazas debatidas dentro del CDS y cómo este debate configuró la definición de Seguridad y Defensa Regional. A continuación, se observarán las principales Medidas de Confianza propuestas

y llevadas a cabo por el CDS. Por último, se identifica la Seguridad Cooperativa como elemento de la dinámica cooperación entre los países suramericanos, y cómo la narrativa de la “identidad estratégica” configuró la misma.

### **6.1 La construcción de la región Sudamericana**

A diferencia de América Latina, “Sudamérica ha sido una construcción social relativamente nueva” (Nolte y Wehner, 2016: 37). Indiscutiblemente su creación estuvo ampliamente marcada por los intereses brasileños, así como por el acercamiento argentino-brasileño, y la creación de organismos subregionales como el MERCOSUR y la CAN que favorecieron la cooperación entre los países. Pero al mismo tiempo, su formación tuvo amplias dificultades entre ellas las contradicciones y disputas entre varios gobiernos, la falta de consenso dentro de la organización, y la pérdida de liderazgo brasileño frente al proyecto.

Para poder analizar este proceso, es necesario entender que, si bien los países suramericanos comparten una cercanía geográfica, procesos históricos y culturales similares, cuentan con marcadas diferencias tanto geopolíticas como en cuestiones de seguridad. Una cuestión importante es que la región, como lo describen Buzan y Wæver, se divide en distintos subcomplejos:

Si bien históricamente las categorizaciones han operado con cuatro, cinco o incluso más subregiones (como el valle del Plata, el Cono Sur, los sectores Andino, Amazónico y Caribe), el mapa de seguridad relevante ha sido en términos de dos subcomplejos: Cono Sur y Norte Andino (2003: 317).

Mientras que los países del Cono Sur lograron solucionar muchas de sus hipótesis de conflicto en forma diplomática y pacífica, en el área Andina este tipo de disputas no solo no se han superado, sino que se han agravado debido a los problemas de seguridad transnacional principalmente relacionados con las drogas. Si bien el conflicto interno colombiano es un elemento desestabilizador, con todo lo que el mismo conlleva (violencia interna, desplazamientos, inseguridad fronteriza, tráfico ilícito); los problemas de seguridad en los países andinos están atravesados por las dificultades

económicas y políticas paralelas, que dificulta a los Estados resolver estas problemáticas.

Esto implica, que los países suramericanos tienen diferentes definiciones de seguridad, como se verá más adelante, estas diferencias han dificultado la cooperación en materia de seguridad regional, y más cuando para algunos países seguridad interna y defensa se entienden como uno solo. Por tal razón, no es posible hablar de una única dinámica de seguridad en Suramérica. Sin embargo, a partir de los años 2000 los países de la región, y con la necesidad de reforzar la integración suramericana a partir del consenso y el diálogo político, avanzaron en la constitución de un organismo capaz de articular las distintas visiones y alcanzar así acuerdos de cooperación.

Entre dichos acuerdos se encuentra la UNASUR, cuyos orígenes se remontan al año 2000 con la primera Conferencia de Presidentes de América del Sur que tiene lugar en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre, y en la que el presidente Cardoso hizo hincapié en la vocación de la región a “ser un espacio económico integrado, un acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, destacando el énfasis en la profundización de la integración física” (Pagliari, 2009: 79).

Uno de los principales hitos que refieren a este proceso fue la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos, realizada en Brasilia en el año 2000, en la cual se fortaleció la idea de América del Sur “como una entidad distinta en América Latina y del conjunto de las Américas” (Ávila Magallanes, 2010). La reunión puso énfasis en la integración física subcontinental por medio de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). La idea de una necesidad urgente de la integración física permitió que el sector de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones afirmara su peso, promoviendo una integración de largo plazo de carácter económico, político, cultural, educacional, etc. (Bruckmann, 2013: 2).

Así mismo, la firma del denominado Consenso de Buenos Aires, documento firmado el 16 de octubre de 2003 entre los presidentes Néstor Kirchner de Argentina y Luiz Lula da Silva de Brasil, marcó un hito en la construcción regional, al expresar como objetivos fundamentales del proceso de integración la autonomía y el desarrollo. El texto del acuerdo es

contundente respecto de la necesidad de modificar el rumbo del proyecto regional, en línea con los proyectos nacionales:

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación, una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuesto de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. (Consenso de Buenos Aires, 2003).

Como se observó en el capítulo anterior, los países del Cono Sur aunaron esfuerzos para insertarse activamente al nuevo orden mundial. Es por eso que el discurso resaltaba la importancia y necesidad de integrarse para poder ser competitivos frente a los retos que suponía la globalización. Un factor relevante en este contexto fue la existencia y convergencia de un regionalismo abierto respecto a la integración sudamericana, lo que contribuyó a la construcción de la idea de una región de América del Sur con un destino e intereses comunes. En la década de 2000, las presidencias de distintos países fueron asumidas por gobiernos de izquierda, entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuales buscaron alternativas políticas, económicas y de desarrollo a nivel nacional (Bianculli, 2016: 158). Ejemplos de este nuevo regionalismo fueron: la revitalización del MERCOSUR, con una impronta social, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

Otro hito fue la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata Argentina el año 2005, y cuyo temario oficial estaba referido a crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. En este escenario, el entonces presidente Chávez y otros mandatarios participaron en una cumbre paralela que se oponía a la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La IV Cumbre de las Américas concluyó con una Declaración Final en la que quedó clara la división entre los países del área: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, declararon que no estaban

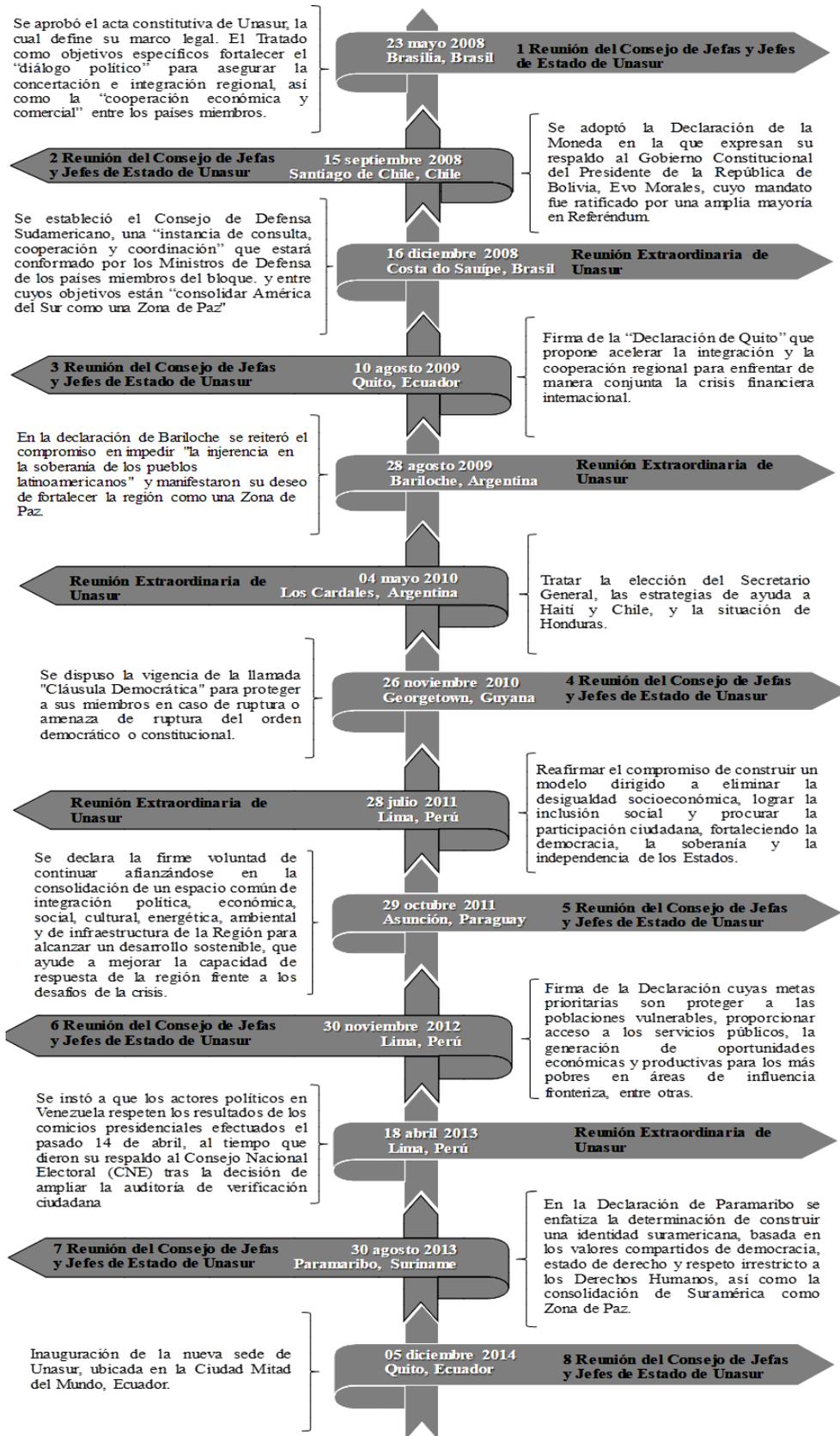
dadas las condiciones para seguir la negociación en los términos propuestos para crear el ALCA. Tras ello, no hubo consenso para relanzar las negociaciones (Sandoval y Villagra, 2015: 203-205).

De esta forma la región buscaba hacer frente a la globalización, por medio de la formación de bloques regionales, limitando el alcance global de las políticas neoliberales. Por primera vez los mecanismos de desarrollo social pasaron a formar parte de la agenda en la cual el área productiva y desarrollista volvieron al centro de la misma. Caben señalar dos contradicciones de este proceso. Por un lado, se instaló un discurso de regionalismo post-hegemónico o postliberal, en el que se privilegió el rol del Estado sobre el mercado, y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo. Pero al mismo tiempo, se continuaban con “políticas neoliberales y un debilitamiento del estatismo, retomando los valores de la gobernanza global impuesta por Occidente” (Serbin, 2018: 24).

En este marco, el multilateralismo suramericano buscaba elevar el peso de la región, mediante la construcción de consensos políticos y estrategias para una acción internacional. La conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2004 reafirmó, a través de la articulación de intereses compartidos, a Sudamérica como un grupo regional, como un bloque unificado, en un proceso de integración con inversiones en áreas clave como la energía y la integración física y de comunicaciones. Así mismo se hizo énfasis en la consulta política y diplomática y una zona de libre comercio suramericana (Pagliari, 2009: 228).

La creación de la UNASUR en 2008 estableció una plataforma política centrada exclusivamente en América del Sur. La UNASUR fue pensada como un instrumento de integración y concentración entre los países de la región, pero también hacia el exterior al entrar en diálogo con otros bloques regionales. Sin embargo, y como se señaló previamente factores como la crisis del multilateralismo, el reforzamiento del interés nacional sobre el regional, operaron en contra dicho proceso, lo que no significa que no se avanzará en la concreción de espacios de diálogo y cooperación.

Gráfico 6 Reuniones de Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur



Fuente: Elaboración propia en base a la información de [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

## 6.2 Entre lo global y lo regional

El proceso de formación de la UNASUR estuvo ampliamente marcado por el escenario internacional (la globalización, el multipolarismo, la formación de bloques regionales, el surgimiento de potencias con capacidad de inversión, la revitalización o surgimiento de nuevos organismos internacionales, entre otros). A nivel interno el ciclo económico favorable de demanda de las materias primas, favoreció estrategias de desarrollo en campos como la educación, el medio ambiente y la seguridad. Entre los factores que favorecieron este proceso se destacan el papel desempeñado y los intereses de los actores tanto extra - Estados Unidos- como intrarregionales -Brasil-.

Respecto al primero de ellos, un primer punto a tener en cuenta es que, si bien Sudamérica no ha tenido la relevancia de otras regiones en materia estratégica para Estados Unidos, es innegable que la región constituye una zona de influencia geopolíticamente determinante, como resultado de una serie de factores:

- a. Es una de las regiones del planeta desmilitarizadas;
- b. es una zona internacional libre del extremismo religioso y, sobre esa base, con bajo potencial de ataques terroristas;
- c. Es una zona con muy bajos niveles de gasto en defensa y con un grado mínimo de conflictos intrarregional;
- d. Se trata de una entidad geopolítica caracterizada por la ausencia de armamento de energía nuclear o amenazas de proliferación de armas de destrucción masiva (Sandoval y Villagra, 2015: 111)

Al ser Sudamérica una zona de baja conflictividad interestatal; el no ser percibida como una amenaza para los Estados Unidos; así como el hecho de que los intereses estadounidenses se centren en otras regiones del mundo más convulsionadas, son condiciones que han marcado las relaciones interamericanas, orientadas principalmente por la diplomacia y en identificar áreas de cooperación de interés común. Sin embargo, Estados Unidos es una gran potencia que, históricamente ha identificado a toda América Latina como perteneciente a su esfera de influencia única. Como exponen Buzan y Wæver “La relación está marcada por la penetración, no por la superposición. La preponderancia estadounidense hace que la relación sea altamente

asimétrica y que Estados Unidos sea un factor importante en los cálculos de seguridad en la región” (2003: 309).

En términos de intereses de seguridad Estados Unidos ha identificado como principal amenaza el problema del narcotráfico. La lucha contra este problema se concreta en el financiamiento de políticas de erradicación y la producción en los países de origen, especialmente el área andina. El Plan Colombia como estrategia de cooperación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, se centraba en el combate a las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz. Como señala Tokatlián:

La aprobación del Plan Colombia en 2000 robusteció la participación del US Southern Command en tareas antidrogas. El 11/9 facilitó aún más esta gravitación relativa del comando localizado en Miami: mientras la atención y los recursos de Washington se concentraron en la lucha contra el terrorismo y en Asia, el US Southern Command acrecentó su influencia en la política exterior y de Defensa de Estados Unidos hacia Latinoamérica y garantizó la provisión de fondos mediante la agitación de la figura deletérea del narco-terrorista que, presuntamente, se expandía en la región. (2009: 429)

En esta línea, en 2008 la Armada estadounidense anunció la reactivación de la Cuarta Flota para patrullar las aguas latinoamericanas. La Flota, concebida originalmente para defender los intereses petroleros de Estados Unidos en Venezuela durante la Segunda Guerra Mundial, y desmantelada en 1950, constituiría el componente marítimo en el US Southern Command. Su reactivación, junto con el posicionamiento de bases militares de Estados Unidos en la región, tendría como objetivo llevar adelante operaciones de combate contra el narcoterrorismo y actividades de cooperación para la seguridad (Flemes y Radseck, 2012: 206). Estos hechos fueron interpretados por algunos gobiernos regionales “como una amenaza para su estabilidad y seguridad” (Pagliari, 2009: 242), lo que tuvo un impacto significativo en la conformación del CDS como se verá más adelante.

Por su parte, Brasil como actor relevante en este proceso fue en gran medida impulsor de la construcción de la Unasur. Como se mencionó

previamente “América Latina” comenzó a ser desplazada del discurso brasileño por “América del Sur”. Lentamente, Brasil comenzó a representarse como el articulador del Cono Sur, la Amazonía y los Andes un solo espacio: América del Sur. La propuesta se basa en la necesidad de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana, lanzada por Itamar Franco y retomada por Fernando Henrique Cardoso.

En este sentido, Brasil asumió el liderazgo del proceso de construcción regional. Como se mencionó previamente, desde el gobierno de Cardoso se impulsó la integración por medio de las Cumbres de presidentes de la América del Sur, pero fue bajo la administración de Lula da Silva que se logró la institucionalización de la UNASUR. Brasil optó por desarrollar una política regional basada en dos elementos: 1) la promoción de la integración suramericana a través del diálogo político y la negociación y 2) la prevención y resolución pacífica de los conflictos intra e interestatales a través de la mediación (Castillo, 2012: 17). En materia de seguridad regional, debido a su posicionamiento geográfico, Brasil cuenta con intereses tanto en el Cono Sur como en el área Andino, en palabras de Philip Kelly:

Brasil, en su papel de defensor de la paz regional y la integración, y no como amenaza expansionista, parece un Estado geopolíticamente satisfecho, con fronteras seguras y sin serias disputas territoriales con sus vecinos. Parece ganar más con la estabilidad y la prosperidad continentales que con los conflictos. Asimismo, su poder, prestigio y posición parecen lo suficientemente fuertes como para afirmar su liderazgo y generar resultados. (1997: 52)

Entre los intereses que llevaron a Brasil a prestar atención en la región se pueden identificar: la búsqueda de mayor autonomía regional, así como el objetivo estratégico para posicionarse en otros foros y el interés en el expandir el mercado interno al ámbito regional.

El concepto de la autonomía estuvo presente en las diversas administraciones de Brasil. La misma fue entendida como una condición necesaria para que el Estado en particular pueda llevar a cabo su política exterior libre de las limitaciones impuestas por los países poderosos, en este sentido, la autonomía estaba relacionada con la inserción internacional de

Brasil a través de acciones dirigidas a reforzar el multilateralismo. A nivel regional significaba mitigar la influencia de los actores externos en el subcontinente, con el fin de preservar su espacio de integración (Laraburu, 2013: 25-68). La concepción estratégica de Brasil de convertirse en un actor global en el sistema internacional apoyándose en su liderazgo regional, se vio reflejado en su direccionamiento del proceso de formación de un bloque de poder sudamericano.

La cooperación regional también significó un estímulo a la economía y el desarrollo de la competitividad de las industrias brasileñas. Esta estrategia permitiría a Brasil utilizar su peso económico, demográfico, territorial y militar para consolidar un modelo de relaciones pacíficas entre los Estados de América del Sur, lo que favorecería la integración económica. En este sentido Sudamérica era vista como una región sobre la cual debía proyectarse. La cooperación con los vecinos representó una herramienta para incrementar tanto la confiabilidad regional como la solución negociada de los conflictos; pero también fue insumo de vital importancia para la expansión del proceso de modernización de la infraestructura del país (Comini, 2015: 111).

En la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil puede leerse: “la integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región” (2008: 17). En esta línea, la cooperación en materia de defensa sería una herramienta para mantener y consolidar la paz en la región, con el fin de contribuir a la creación de confianza entre los países suramericanos. Además de proyectarse como un instrumento para la solución pacífica de las controversias regionales y el fortalecimiento del diálogo entre los Estados; también buscaba abrir un espacio para la formación de una base industrial de defensa regional. Lo que significaba impulsar el desarrollo de una plataforma de infraestructura industrial en materia de armamento.

Este objetivo estaba ligado, como ya se mencionó, a la determinación de la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) de construir un liderazgo regional para proyectar poder a nivel mundial, especialmente frente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El 24 de febrero de 2008, el presidente brasileño y el Ministro de Defensa propusieron la idea de creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, en una visita de Estado a Argentina. En esta ocasión, Nelson Jobim dijo que el objetivo de este organismo sería el “entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener una misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan.” (Moreira, 2008: 7). Sin embargo, como observa Dabène “el contexto, es decir, los Estados Unidos apoyando el Plan Colombia y la imposición de la guerra contra el terrorismo, jugó un papel importante. Que afectó tanto la temporización de la secuencia y el contenido del proyecto” (2000: 25).

A estos dos factores deben agregarse una serie de acontecimientos que apremiaron la tanto la construcción de la UNASAR como del Consejo Defensa Suramericano: la creciente influencia del Comando Sur (especialmente en la lucha contra las drogas); la reactivación de la IV flota; las constantes fricciones entre Colombia y Venezuela; y especialmente la llamada “Operación Fénix” ocurrida el 1 de marzo del 2008 en la zona selvática ecuatoriana de Angostura, llevada a cabo por las fuerzas militares colombianas para capturar al segundo cabecilla más importante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), hecho que tuvo como consecuencia el rompimiento de relaciones entre los gobiernos de Ecuador y Colombia. Entre tanto, el día 4 de marzo, Brasil propuso la iniciativa de constituir el CDS, a solo tres días después de la Operación Fénix. En este sentido, la crisis Andina permitiría acelerar los tiempos de la iniciativa brasileña de darle un marco sudamericano a su proyecto de Defensa (Comini, 2015: 113).

Durante los meses de marzo y abril correspondería a Nelson Jobim, entonces Ministro de Defensa de Brasil, iniciar una serie de giras buscando la aceptación y el apoyo no solo de los países sudamericanos sino también de los Estados Unidos. El ministro brasileño declaró en numerosas ocasiones que el objetivo del CSD era constituirse en un foro de diálogo para impulsar una política regional, haciendo hincapié en que no se constituía contra nadie. Como ya ha sido mencionado, esa propuesta había cobrado notoriedad internacional, sobre todo luego de que Lula da Silva se reuniera con la

Secretaria de Estado, Condolezza Rice (Serbin, 2011), a apenas pocos días de que el Grupo de Río rechazara la intervención colombiana y la violación de la soberanía ecuatoriana (Comini, 2015: 113). En su reunión con la representante de la diplomacia de Estados Unidos, el gobierno brasileño formalizaría su proyecto.

En el mes de mayo se firmó el Tratado Constitutivo de UNASUR en Brasilia, allí mismo comenzó la creación del CDS. Los Estados decidieron crear un Grupo de Trabajo para elaborar un proyecto el CDS, su conformación se llevó a cabo mediante una serie de reuniones que, como se verá más adelante, no estuvo exenta de debates. Tras cuatro reuniones de los grupos de trabajo y dos cumbres extraordinarias, los miembros de la UNASUR convinieron establecer el CDS como un mecanismo de prevención de conflictos sobre la base de consultas mutuas, estableciéndose no solo los acuerdos sobre principios centrales como la cooperación regional, sino que también la articulación de Medidas de Confianza. En diciembre de 2008, se aprobó durante una reunión extraordinaria en Costa de Sauípe, Brasil, la creación del CDS constituyéndose como:

una instancia de consulta, cooperación y coordinación con el objetivo general de consolidar Suramérica como una Zona de Paz, servir de base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial. Un foro multilateral que permitirá reducir las desconfianzas mutuas de los países de la región (Castillo, 2012: 13).

La falta de consenso respecto a las visiones de seguridad conllevó a que la UNASUR avanzara también en la conformación del Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD-2009) y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSMSCJyDOT-2012); los cuales han congregado las preocupaciones en torno al narcotráfico, los desastres naturales, la delincuencia transnacional, entre otras.

### **6.3 Consejo de Seguridad o de Defensa: visiones y debates durante su construcción**

Si bien, el Consejo responde en primera instancia a la iniciativa brasileña respecto a su estrategia global de país emergente, países como Argentina, Colombia, Chile y Venezuela jugaron un papel activo en el proyecto de construir un mecanismo regional de gestión de crisis, capaz de: mejorar la cooperación militar multilateral, promover Medidas de Confianza y fomentar el intercambio de la industria de defensa.

Es importante reiterar que el CDS no se concibió como una organización similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), no ha contado con una cláusula de seguridad, ni ha sido algo similar a la Política Europea de Seguridad y Defensa Europea (PESD). El CDS se entendió como un foro de consulta y coordinación de políticas, definición que estuvo marcada por las distintas visiones que cada país tenía en materia de seguridad y defensa, así como por la identificación de las amenazas y del rol de las Fuerzas Armadas frente a las mismas.

La constitución del CDS estuvo marcada por distintas visiones, pero el principal debate se dio entre la Brasil y Venezuela, debido a que este último propuso la idea de una OTAN del Sur (Organización del Tratado del Atlántico Sur —OTAS), conformada como una alianza militar de Seguridad Colectiva. Por su parte Brasil proponía un organismo en forma de foro de diálogo y coordinación de políticas militares. Estas diferencias se pudieron apreciar en las reuniones de los grupos de trabajo en las cuales cada delegación presentó su propuesta de cara a la constitución del Consejo.

Venezuela propuso un “eje militar unionista” con la capacidad de acción conjunta ante cualquier eventualidad militar, así como la definición de una política común de seguridad regional. Entre las amenazas consideradas por Venezuela se encontraban: la activación de la IV Flota estadounidense, en el posicionamiento de bases militares de Estados Unidos en la región, los problemas ambientales, el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada, la exclusión social y las guerras de cuarta generación (Comini, 2015: 114-121).

Por su parte, Brasil exaltaba el lema “el Consejo es para nosotros y no es contra nadie”, resaltando la idea de que no se pretendía crear un Consejo de

Seguridad ni tampoco una fuerza suramericana de paz. La propuesta de la delegación brasileña hacía énfasis en dos ejes: el primero vinculado a la pertenencia institucional del Consejo, y el segundo concentrado en las atribuciones que el mismo adoptaría (Comini, 2015: 114). Para Bayer el interés brasileño de impulsar el Consejo de Defensa Suramericano, giró en torno a tres aspectos fuertemente interrelacionados entre sí: (1) liderazgo en la región; (2) promoción de la industria de defensa; y (3) el factor Venezuela/Chávez (2013: 56)

En esta línea, dentro de los debates constitutivos, a propósitos de esta investigación a continuación, analizamos dos: 1) los objetivos del Consejo, y 2) la identificación de amenazas -militares o no convencionales-.

### **6.3.1 Conceptos de Seguridad en el Consejo**

Desde su formación el CDS se limitó a los aspectos propios de la defensa y no a asuntos de seguridad, esto en gran medida por las distintas posiciones de los países al respecto. Como se observó previamente, los países del Cono Sur y del Norte Andino cuentan con diferencias significativas en materia de seguridad lo que impacta en la construcción de sus políticas de seguridad y defensa.

La principal diferencia entre los países del área Andina y los del Cono Sur no es en relación al concepto de Seguridad, ya que si bien ha existido en todos ellos una diferenciación entre seguridad interna (o pública) de la externa (defensa militar); sino en el uso de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna (ver anexo 2). Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos consideraba a las Fuerzas Armadas como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos consideraban en que los militares debían ser preservados de este tipo de tareas, que principalmente son responsabilidad de las fuerzas policiales locales.

Las características de la dinámica de seguridad en el Cono Sur observaron en capítulo anterior. Por tal motivo a continuación nos centramos en la seguridad en la subregión andina. La principal característica de la problemática de seguridad andina es la existencia de un proceso regional amplio que trasciende las fronteras del Estado-nación. Esto implica dinámicas

transregionales y redes de actores extendidas por toda la región. En palabras de Tickner y Mason:

Las amenazas más importantes para la seguridad andina son de tipo transfronterizo, cuyo epítome son los flujos de drogas y armas que entran, salen y se diseminan por toda la región sin que les afecten las fronteras políticas. Las relaciones estratégicas implicadas en las organizaciones criminales transnacionales y los grupos armados operan más allá del control de los gobiernos nacionales, y controlan las operaciones de tráfico ilícito (2009: 590).

Sin embargo, no se puede decir que el Cono Sur hayan sido ajenos a la extensión de esta problemática. Brasil es un ejemplo de las interacciones entre redes de drogas y armas, y donde el crimen organizado a ingresado con fuerza en las favelas. Sin embargo, los países del Cono sur, especialmente en países como Argentina y Chile, se evita que los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas dominen la formulación de políticas de lucha contra el narcotráfico.

En función a estas diferencias y convergencias, el CDS limitó su acción a la defensa, dejando a fuera aspectos de la seguridad pública. Sin embargo, se llegó a un acuerdo respecto al concepto de Seguridad Regional. En el año 2011, el CDS solicitó al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (en adelante CEED) el desarrollo de un informe sobre los conceptos de seguridad y defensa en la región a fin de identificar los principales problemas, acuerdos, diferencias para el logro de definiciones compartidas de seguridad y defensa y acerca de los riesgos y amenazas percibidos en la región (CEED, 2012a: 2). El informe final definió:

A. Seguridad Regional: Estado de situación libre de riesgos y amenazas de cualquier naturaleza, que los países de la región procuran alcanzar mediante la confianza mutua, producto de la implementación de políticas integrales orientadas a fortalecer la transparencia, cooperación, respeto irrestricto a los Derechos Humanos y a las instituciones democráticas, para la preservación de la soberanía, integridad territorial e independencia de los Estados, y la consecución de la paz permanente en la región suramericana.

B. Defensa Regional: la serie de medidas, acciones, métodos o sistemas, que los Estados Naciones de la Región Suramericana, asumen y coordinan en forma de cooperación e interrelación, para alcanzar y mantener las condiciones de Seguridad Regional.

Para el CDS la Seguridad Regional estaba articulada a la Defensa, ya que el mantenimiento de la integridad territorial y la soberanía de cada país demanda estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traduciéndose en un entorno estratégico seguro. La cooperación en seguridad regional tiende a privilegiarse con el objetivo de resguardar la estabilidad de la región como espacio común; articulando una visión conjunta para enfrentar riesgos y amenazas comunes.

### **6.3.2 Identificación de amenazas compartidas**

El consenso frente a las amenazas compartidas dentro del CDS fue uno de los más complejos. Esto debido principalmente, a que la región sudamericana se aprecian dos esferas con muy diferentes características geopolíticas:

La primera esfera corresponde a los países del Cono Sur y se caracteriza por una relativa estabilidad política entre sus actores principales: Brasil-Argentina y Argentina-Chile. La otra esfera implica países andinos y amazónicos y constituye el llamado "arco de inestabilidad" donde los problemas tradicionales (viejas tensiones geopolíticas potenciadas por la influencia norteamericana) coexisten con una serie de "nuevas" amenazas (Medeiros, 2010: 198).

En lo referente al crimen y la asociación entre las tensiones sociales y políticas y el uso de la violencia, así como la inestabilidad institucional y las crisis sociales es mayor en los países del área Andina, especialmente por el conflicto colombiano, que en los países del Cono Sur. Además de las amenazas externas a la soberanía e integridad territorial, la mayoría de los países sudamericanos han identificado las amenazas no convencionales como el narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, tráfico de armas, secuestro y la extorsión, inmigración ilegal. No obstante, este tipo de amenazas no derivan del poder militar y la ambición geopolítica de otros Estados, sino más

bien interior del propio Estado al no brindar condiciones de orden público dentro de sus fronteras, lo que se traduce en ausencia de legitimidad política y por consiguiente la inestabilidad y la violencia interna que puede derramarse en el ámbito internacional.

Justamente la transnacionalidad de las amenazas no convencionales, fue uno de los elementos más debatidos, especialmente en lo que respecta a las áreas fronterizas, en las cuales los problemas de Defensa y de Seguridad Pública se han mezclado, pudiendo conducir a una situación en que problemas de seguridad (crímenes/delitos) sean percibidos como cuestiones de defensa (Medeiros, 2010: 13).

Si bien, la Seguridad se orienta en el ámbito estatal a la conservación de la soberanía y la integridad territorial y de la población, la aparición de actores y de las amenazas no convencionales, afectan simultáneamente a más de un Estado no pudiendo ser resueltas dentro de las fronteras nacionales. Ejemplo de ello es la frontera colombiana, donde la baja presencia del Estado y las amplias zonas despobladas favoreciendo la presencia de grupos armados ilegales, así como de las actividades ilegales como el narcotráfico.

Justamente una de las mayores diferencias fue el tema del narcotráfico: Bolivia ha defendido su producción de coca<sup>3</sup>, mientras Perú y Colombia se centran en el combate frontal de producción y comercio. Esto conlleva a diferentes posiciones frente al uso de las Fuerzas Armadas para combatir y dar respuesta a este tipo de amenazas, ya que como se observó previamente, en ciertos países sus funciones se han limitado a la seguridad frente a una agresión externa, mientras en otros, como Colombia, tiene funciones de Seguridad Interior y combaten abiertamente el narcotráfico entre otros. Contrario a varios países del Cono Sur que, como se mencionó anteriormente, no consideraban como tarea de las Fuerzas Armadas la lucha contra el narcotráfico. En este sentido, Dalponte expone:

Colombia buscó en el estatuto del CDS una herramienta para legitimar sus propias acciones bajo la “Guerra contra el Terrorismo” y la “Guerra

---

<sup>3</sup> Bolivia reconoce, por medio de la Ley General de la Coca vigente en Bolivia desde 2017, la superficie cultivable de la hoja de coca de 22.000 hectáreas, en dos áreas principales: la zona de Las Yungas, en el departamento de La Paz y la zona del Chapare, en el trópico de Cochabamba.

contra las Drogas”, así como para obtener un mayor grado de comprensión y receptividad de sus socios regionales (2019: 311).

Por esta razón dentro de la UNASUR, como se ha mencionado previamente, se institucionalizaron no solo el Consejo de Defensa sino también el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada con el fin de atender específicamente al conjunto de fenómenos relacionados con el crimen organizado, la corrupción, el problema mundial de las drogas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el terrorismo y otras amenazas que generan serios desafíos en términos de seguridad. Esto con el fin de dar respuesta por medio de la cooperación multilateral a los problemas que requieren ser abordados con una estrategia de cooperación regional e internacional.

Otra de las razones para la creación de distintos consejos, fue la falta de consenso frente a la naturaleza de las amenazas, debido a que las posiciones de los países sudamericanos ante las amenazas no convencionales no tienden a ser uniformes. Una lista detallada de la identificación de amenazas por cada país se encuentra en el Anexo 3.

A pesar de ello, han existido tres elementos comunes en materia de seguridad y defensa de los países de la región: 1. La consolidación de políticas orientadas por el principio de legítima defensa y concepciones defensivas: basadas en la protección de la soberanía y la integridad territorial. 2. El compromiso generalizado para preservar a la región como zona libre de armas de destrucción masiva. 3. El afianzamiento de mecanismos para la solución pacífica de controversias.

A raíz de estos debates el CDS encargó al CEED un segundo Informe que esta vez abordará las amenazas a la Seguridad Regional. El mismo fue publicado en 2012 y se tituló “Informe acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional” (CEED, 2012b), en él se estableció que los países de la región presentaban un conjunto de fenómenos de criminalidad organizada de dimensión transnacional en los que se destacaban: 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 grupos armados fuera de la ley, considerados “amenazas transnacionales”, comunes para la región y ocupaban un lugar de relevancia en la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. Entre las definiciones acordadas de encuentra:

A. Amenaza regional: acción de cualquier naturaleza realizada, provocada o anunciada por un eventual adversario que tiene la voluntad, capacidad e intencionalidad de afectar los intereses y la Seguridad Regionales.

B. Riesgo regional: todos los factores probables con capacidad y potencialidad manifiesta de afectar la Seguridad Regional.

Así mismo durante el IV Seminario: “Enfoques conceptuales de Defensa, riesgos y amenazas a la región”, desarrollado por el CEED, en 2013, el director del CEED Dr. Enrique Forti, declaró que la estrategia común para la Defensa parte del “interés regional, el cual, hace referencia a los cuantiosos, inconmensurables elementos que conforman los recursos estratégicos naturales que abundan en nuestra región. Ellos constituyen un denominador común a todos y cada uno de nuestros países” (Forti, 2013: 2).

En términos estratégicos, el CDS consideraba vital garantizar el control, la soberanía, el acceso, la explotación en términos sustentables y en beneficio los pueblos de esos recursos estratégicos. Entonces, “cuando un recurso natural es escaso para un actor se constituye en estratégico para el poseedor, aunque, como en nuestro caso, muchas veces carezca de los medios y capacidades para su explotación y aprovechamiento” (Forti, 2013: 3) La Defensa propuesta se centraba justamente en la protección de los recursos estratégicos debido a que la “escasez” de los mismos generaría “conflicto”.

Otra línea en la que avanzó el Consejo respecto a la definición de amenazas compartidas estuvo vinculada a las amenazas cibernéticas. En el año 2012 se propuso la creación de un Grupo de Trabajo para evaluar la cooperación respecto a las amenazas cibernéticas (Vitelli, 2016: 749). Ciertamente, el tema cobró mayor relevancia luego del episodio de espionaje sufrido por Brasil según dio a conocer Edward Snowden en julio de 2013. Este hecho inspiró la Declaración Conjunta sobre Defensa Cibernética del 30 de agosto

de 2013, luego de la Reunión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR realizada en Paramaribo.

#### **6.4 Estrategias e instrumentos de cooperación: Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad**

El CDS avanzó en llevar a cabo una serie de Medidas de Confianza como: el Registro de los Gastos de Defensa, la coordinación de los ejercicios militares conjuntos, la notificación a otros miembros acerca de las actividades militares, la creación de un inventario militar de América del Sur. Así mismo, el Consejo reforzó otras acciones destinadas a prevenir conflictos y reducir el nivel de incertidumbre regional. Con el fin de articular posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa se propuso una agenda gradual y flexible, resultado de un proceso en el que los diferentes gobiernos negociaron y llegaron a consensos para lograr la cooperación multilateral en defensa. Estas medidas estuvieron fuertemente determinadas por experiencias previas observadas en los círculos anteriores, especialmente el acercamiento argentino-brasileño y argentino-chileno:

Registro de Gastos Militares de América del Sur inspirado en el elaborado por la CEPAL para Argentina y Chile; y las discusiones para eventualmente avanzar en la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta Sudamericana para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, siguiendo el modelo de la fuerza binacional de la Cruz del Sur (Dalponte, 2019: 194).

Al mismo tiempo, esta agenda se basó en la colaboración recíproca en temas como las operaciones de paz y la acción ante catástrofes naturales, así como en la promoción de iniciativas de complementación y cooperación en materias de industria de la Defensa, y de acciones destinadas a prevenir los conflictos y reducir el nivel de incertidumbre regional.

##### **6.4.1 Medidas de confianza**

Los planes de acción propuestos por el CDS estuvieron divididos en cuatro tareas específicas: 1. políticas y defensa; 2. cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; 3. industria y tecnología de la defensa; 4.

formación y capacitación. A continuación, se mostrarán las principales las acciones propuestas en cada eje, así como el nivel de desarrollo alcanzado en cada uno (la lista completa de acciones se encuentra en el Anexo 4). Estos datos fueron consultados y extraídos de los siguientes documentos:

- 2009-2010 II Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS Manta-Ecuador 28 y 29 de enero 2010; Reunión extraordinaria 5 de mayo 2010 Guayaquil-Ecuador; III Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS Quito-Ecuador 14 y 15 de Julio 2010; Reunión extraordinaria Santa Cruz-Bolivia 23 de noviembre
- 2010-2011 IV Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS Lima-Perú 12 y 13 de mayo 2011 Informe del estado de cumplimiento de las actividades CDS.
- 2012 II Declaración de Lima 10 y 11 de noviembre 2011 y Acta de VI Reunión Instancia Ejecutiva del CDS Asunción-Paraguay 4 de junio 2012
- 2013 VIII Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS Lima-Perú 16 y 17 mayo 2013, Informe de avance de las actividades del plan de acción
- 2014 X Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS Cartagena-Colombia 14 de agosto de 2014, Informe de gestión a agosto 2014
- 2015 XII Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS, Montevideo-Uruguay 16 de diciembre 2015, Informe de gestión a abril de 2015

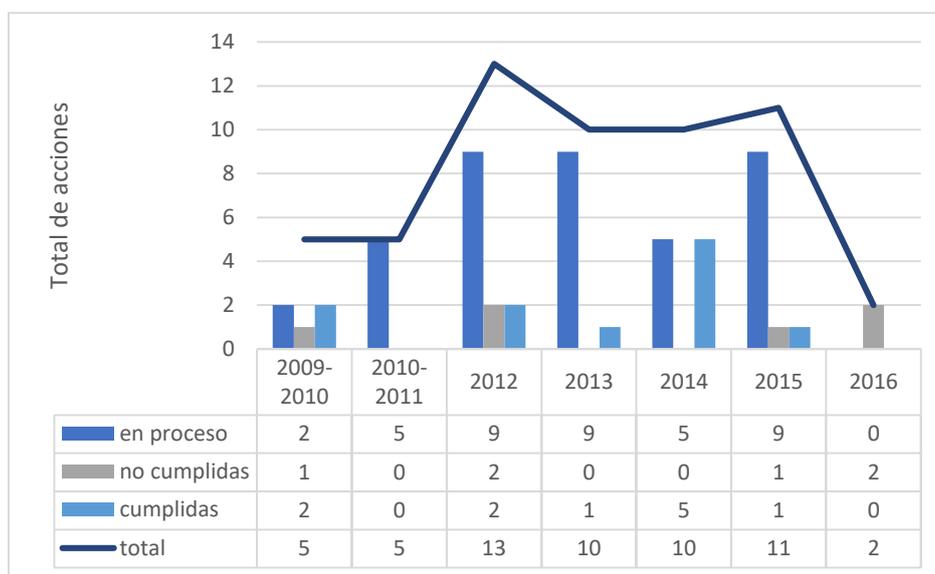
### ***Política y defensa***

El primer eje de los planes de acción hace referencia a la concreción de acciones vinculadas a las políticas de defensa. Entre otras se propusieron la realización de talleres, conferencias, seminarios y reuniones de expertos en los cuales se abordaron temas como: regímenes salariales y pensiones del personal de las Fuerzas Armadas; Pensamiento Estratégico en Seguridad y Defensa; factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional; Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región; experiencias en torno al ciclo de vida de equipos mayores; la incorporación de la mujer en la Defensa en todos los niveles; ciberdefensa; defensa de los recursos naturales

estratégicos y la biodiversidad en Suramérica; modernización de los Ministerios de Defensa; inteligencia estratégica militar.

Se conformaron distintos Grupos de Trabajo con el propósito de: 1) Evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa. 2) Gestionar y monitorear áreas especiales. 3) Formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR. 4) Desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la Defensa dentro de la Región; 5) Proponer y consolidar lineamientos estratégicos del CDS-UNASUR; 6) Analizar la perspectiva de género en el CDS. Así mismo, se propuso la creación una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; el desarrollo de una metodología de medición de gastos de Defensa; y transparentar el inventario militar de los países suramericanos

*Gráfico 7 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Políticas de defensa*



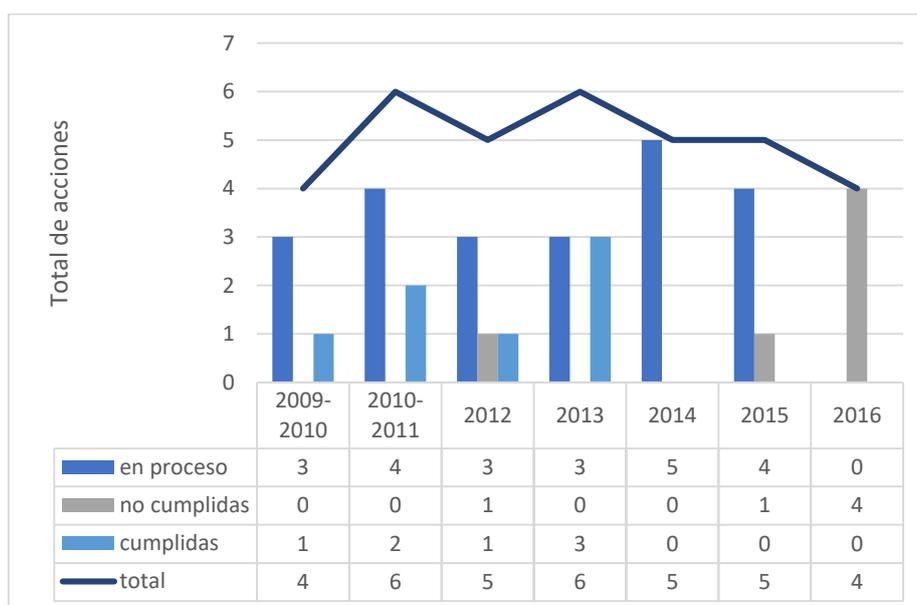
Fuente: Elaboración propia en basa a los Planes e Informe de gestión CDS de 2009 a 2016

### ***Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz***

Algunos de los temas tratados en seminarios y talleres en este eje fueron: capacidades de defensa apoyar las acciones humanitarias; medicina operativa; experiencias en desminado humanitario; lecciones aprendidas en operaciones de paz; capacidades de defensa en caso de desastres naturales; los desafíos suramericanos en operaciones de paz; protección de civiles en operaciones de paz, con énfasis en la aplicación de mandatos, entrenamiento y desarrollo de estándares comunes de capacitación y doctrina.

Cabe destacar también que se crearon grupos de trabajo para tratar temas como: 1) reunir en un mecanismo de respuesta a los desastres naturales; 2) institucionalizar los temas de Misiones de Paz y fomento de la Cooperación Sur-Sur; 3) implementar un protocolo de empleo de las fuerzas militares en apoyo humanitario. Así mismo se propuso la elaboración del Atlas de mapas de riesgo de desastres naturales en Suramérica; y la realización de ejercicios combinados de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales, operaciones de Mantenimiento de Paz y Ayuda Humanitaria, realizándose 5 de ellas en total.

*Gráfico 8 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Cooperación militar acciones humanitarias y operaciones de paz*

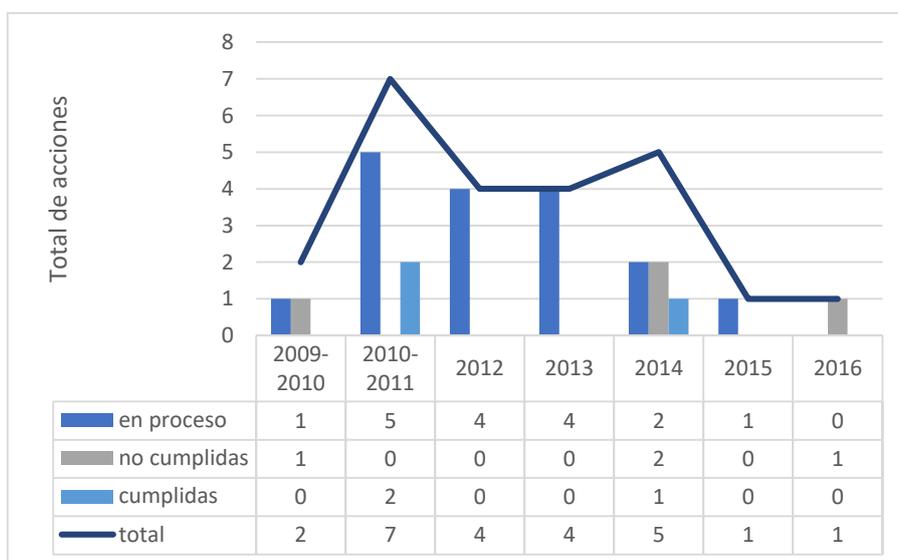


Fuente: Elaboración propia en basa a los Planes e Informe de gestión CDS de 2009 a 2016

### ***Industria y tecnología en defensa***

Entre las acciones abordadas en esta área se destacan: la elaboración un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas; se buscó promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa; la realización de seminarios sobre políticas industriales de defensa de los Estados. Igualmente, se propuso la conformación de grupos de trabajo que estudiase la factibilidad con vistas al diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Básico –UNASUR I-; el desarrollo de una industria para la producción de raciones alimenticias a fin de cubrir las necesidades en caso de eventos naturales, catástrofes y/o ejercicios militares; la producción regional de un sistema de aeronaves no tripuladas.

*Gráfico 9 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Industria*



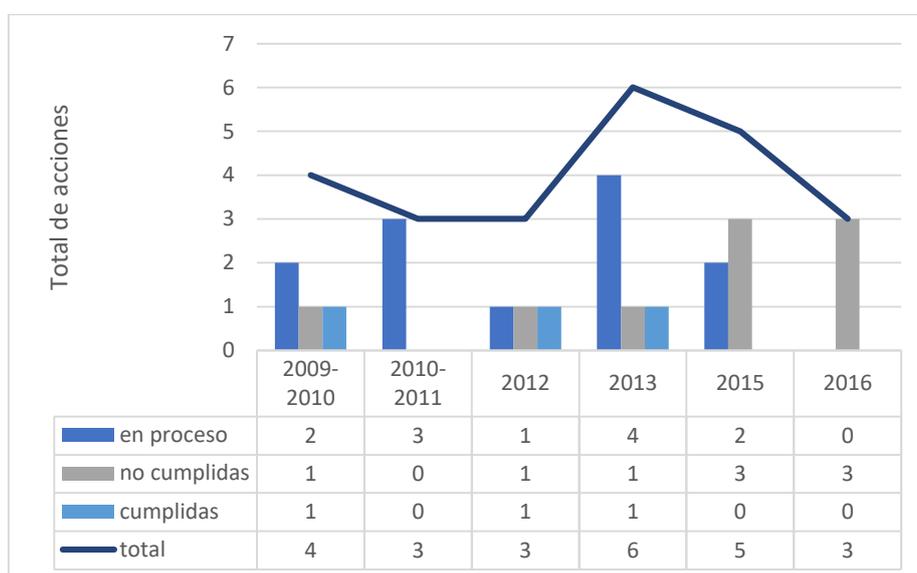
Fuente: Elaboración propia en basa a los Planes e Informe de gestión CDS de 2009 a 2016

### ***Formación y capacitación***

Respecto el eje de capacitación se formuló la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y de la Escuela Suramericana de Defensa. Así mismo, se llevaron a cabo programas de intercambio docente y estudiantil; la homologación, evaluación y

acreditación de estudios; y el reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes. Se propuso la capacitación técnica polar para la participación en la Campaña Antártica 2015; y técnicas de paracaidismo en la modalidad de salto libre en altura. Se realizaron seminarios en temas como: Defensa y Pensamiento Estratégico; Derecho Internacional y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas; Defensa dirigido a personal civil y militar; alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa.

*Gráfico 10 Acciones propuestas y desarrolladas en el eje Formación y capacitación*



Fuente: Elaboración propia en basa a los Planes e Informe de gestión CDS de 2009 a 2016

Como se puede observar los planes fueron amplios y no todas las actividades se cumplieron. Un logro reconocible fue la realización de ejercicios combinados regionales, intercambio de experiencias en materia de operaciones de paz (en el marco del CDS-UNASUR, los países miembros ejecutaron los ejercicios UNASUR I, II, III y IV destinados a desarrollar capacidades de planeamiento combinado y a avanzar en materia de interoperabilidad militar en operaciones de paz) y la elaboración de un Protocolo de Mecanismos de Cooperación entre los Ministerios de Defensa ante desastres de gran magnitud, tanto naturales como antrópicos. Otras acciones y avances alcanzados por el CDS son:

**1. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa:** Uno de los primeros resultados del CDS, fue la creación en 2009 del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), encargado de generar estudios y reflexiones sobre las temáticas del CDS. El CEED instrumentó talleres, seminarios y grupos de trabajo entre el personal civil y militar de los respectivos Ministerios.

**2. Institucionalidad de la Defensa en Sudamérica (2015):** informe que contiene una sistematizada descripción y análisis de los aspectos normativos, orgánicos y funcionales de los sistemas nacionales de defensa de los doce países miembros CDS. El informe recoge los estudios desarrollados por el CEED entre los años 2011-2014 en una de sus áreas de trabajo permanente, Institucionalidad de la Defensa, y presenta un compendio organizado respecto a políticas, organización, estructura y funcionamiento de la jurisdicción Defensa en los respectivos países.

**3. Perspectiva de Género:** Con el fin de profundizar el conocimiento y la cooperación en materia de participación de la mujer en el sector de la defensa, y en las Fuerzas Armadas se desarrolló la Matriz de política de género, la cual está incluida en el documento: Guía metodológica de la matriz optimizada área de investigación, presentada por el CDS en 2015. La misma tiene como objetivo elaborar una base de datos regional a partir de la información nacional sobre la integración de las mujeres al sector de la defensa y la carrera militar. La matriz cuenta con los siguientes ítems: normativa legal el ingreso de la mujer a las Fuerzas Armadas; datos cuantitativos de la participación de la mujer militar en las Fuerzas Armadas; situación jerárquica de la mujer militar; formación y perfeccionamiento profesional; ambiente laboral (refiere a la existencia de programas de violencia intrafamiliar, educación sexual, maternidad); situación del personal civil femenino en el Ministerio de Defensa.

**4. Estudio Prospectivo Suramérica 2025:** Uno de los temas en que se consiguió consenso y se trabajó con mayor énfasis fue en la defensa de los

recursos estratégicos regionales<sup>4</sup>. Por esta razón, se llevó a cabo un estudio que tomó como eje los Recursos Naturales con el objeto de generar análisis e información sobre los principales componentes de la riqueza natural, pero también orientar el trabajo y sistematización de datos para la configuración de escenarios futuros para la región.

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 contribuya, 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. (CEED-Estudio Prospectivo, 2015: 19)

El interés en los tema de los recursos naturales tuvo dos motivaciones: en primer lugar, defender y preservar el patrimonio natural propio, como condición previa a garantizar el acceso y usufructo interno de dichas riquezas; y en segundo lugar, realizar la “puesta en valor” de esos recursos naturales, transformándolos en “activos estratégicos” que permitan y promuevan el desarrollo endógeno, nacional/regional, fin último del ejercicio de propiedad de los mismos (CEED-Estudio Prospectivo, 2015: 29).

**5. Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE):** En 2014 se creó la Escuela Suramericana de Defensa, un centro de altos estudios para la capacitación y formación de oficiales de las Fuerzas Armadas y funcionarios civiles, ubicada en la ciudad de Quito, Ecuador. La Escuela se concibió como un centro de estudios superiores para la coordinación y creación de redes entre las iniciativas nacionales de los países miembros y para la formación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad.

---

<sup>4</sup> El estudio fue llevado a cabo por comisiones que trataban temas como: a) El levantamiento de la información relativa a las reservas estimadas y probadas de recursos naturales existentes en la región de UNASUR. b) Un estudio comparado sobre las políticas, legislaciones y esquemas contractuales en el otorgamiento de derechos de explotación de recursos naturales en los países de la Unión, así como los puntos de coincidencia que sirvan como primer paso para la definición de políticas y planes conjuntos. c) Un estudio sobre déficits y excedentes correspondientes a cada uno de nuestros países. d) Un estudio orientado a la creación de un Servicio Geológico de la UNASUR. (Conferencia de la UNASUR sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región 27 y 30 de mayo, 2013: 12).

Entre las actividades propuestas por la Escuela se destacan: la creación de un banco de datos con los cursos y otros materiales didácticos disponibles; la definición del marco regulatorio y del plan de trabajo de la red de los institutos oficiales; la participación en cursos presenciales y a distancia de los institutos oficiales; la implantación de la plataforma tecnológica de educación virtual a distancia; la promoción del diálogo y de oportunidades de reflexión sobre temas estratégicos en el campo de defensa y Seguridad Regional.

**6. Protocolo y Manual de Cooperación para Asistencia Mutua frente a Desastres en los Países Miembros de UNASUR:** El objetivo de dicho manual era “formular procedimientos que faciliten y apoyen, los mecanismos existentes, desde el punto de vista operativo frente a situaciones de desastres que generen llamados de ayuda internacional” (UNASUR, Res. N° 023/2015). Para esto se elaboró una solicitud de cooperación humanitaria, por medio de la cual, el Estado miembro afectado por una situación de emergencia, desastre o catástrofe que requiera de asistencia humanitaria internacional debería enviar la información necesaria sobre las ayudas convocadas de acuerdo con un análisis propio de daños y necesidades.

**7. Procedimientos de aplicación de las Medidas de Confianza:** Uno de los mayores avances del CDS fue la construcción de Medidas de Confianza, basadas en el compromiso de transparencia, confianza y cooperación. Para esto, se formó un grupo de trabajo que durante el 2009 desarrolló un documento que contenía dos aspectos fundamentales: por un lado, rescataba los acuerdos existentes en el marco de la OEA, y por otro, recogía algunos elementos de la experiencia europea que podían adaptarse a la realidad de América del Sur (CEED, 2010c: 62). El resultado de este trabajo fue el documento “Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”, aprobado por los ministros de Defensa en su segunda reunión ordinaria en Guayaquil, (2010). Según el documento tres son los objetivos principales de las Medidas de Confianza:

- I. Reducir los riesgos de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes.

- II. Iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares.
- III. Aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favoreciera la distensión, el desarrollo y la integración de los Estados sudamericanos.

Como se puede observar el procedimiento se dividió en tres ejes que apuntaban a cuestiones centrales de la cooperación y confianza en el campo de la defensa: 1) el intercambio de información y transparencia (abarcando todo lo relativo a la conformación y organización de los sistemas nacionales de defensa; los gastos presupuestarios); 2) las actividades militares intra y extrarregionales a realizar por cada una de nuestras Fuerzas Armadas; y 3) medidas en el ámbito de la seguridad. Además, incluye los mecanismos de cumplimiento y verificación de los compromisos; así como, un conjunto de garantías relativas a las políticas y cursos de acción en la materia (CEED, 2010c: 13). El anexo 5 “Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” permite observar con más detalle las distintas actividades de cada eje.

Como resultado se hicieron dos publicaciones del Registro Suramericano de Gastos en Defensa. Con el objetivo de transparentar el gasto en defensa, es decir, todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación (CDS, 2010g: 10); se estableció la adopción de una metodología común, cuyo propósito consistía en medir oficialmente las erogaciones realizadas por los países miembros de UNASUR en materia de Defensa (Vitelli, 2016: 735).

Como señala la introducción de la primera edición del Registro: “representa asimismo una clara medida de transparencia y fomento de la confianza que fortalece el proceso de integración regional y el objetivo común de concebir a Suramérica como Zona de Paz” (CDS, 2010g: 15). La primera publicación abarcó el período 2006-2010, la segunda el periodo de 2011-2013, esta última edición realiza una comparación con el trienio anterior reflejando la evolución del gasto anual acumulado para el período bajo

estudio, presentado en dólares corrientes y constantes, cuando así es discriminado, manteniéndose como año base el 2006.

Si bien, el CDS no logró desarrollar gran parte de las acciones propuestas, se evidencia el interés de avanzar progresivamente en la generación de confianza y transparencia entre los países miembros, así como en la coordinación de políticas en asuntos de defensa, con el fin de generar un pensamiento estratégico compartido.

#### **6.4.2 Sudamérica como Zona de Paz y Protocolo sobre Compromiso con la Democracia**

En la II reunión de presidentes de América del Sur en 2002, realizada en Guayaquil-Ecuador, se firmó la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Esta declaración, está basada en el fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad y la defensa, así como en la actuación coordinada en los foros internacionales correspondientes, y la transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos (Consenso Guayaquil, 2002). La misma recoge como antecedentes el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos (1989); la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz (1998); y el Compromiso de Lima, Carta Andina para la paz y seguridad (2002).

En el año 2012 se firmó en Lima durante la IV reunión de jefes y Jefas de Estado la Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz. En ella se establecía “el firme propósito de los Estados Miembros de UNASUR de preservar Suramérica como Zona de Paz y de impulsar la plena realización de sus fines, por medio de la cooperación regional y bilateral”; lo que implica el respeto de los principios y normas del Derecho Internacional, incluyendo los Tratados internacionales de los que los Estados miembros son parte, las cartas de las Naciones Unidas.

Implicaba también el compromiso de los Estados de utilizar los medios de solución pacífica de controversias y de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado (UNASUR, 2012: Art 2). De esta forma, fortalecer a Sudamérica como Zona de Paz, tenía como objetivo establecer un mecanismo de confianza en materia de defensa

y seguridad, sosteniendo la decisión de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR. “La expectativa al hacerlo era crear las condiciones para expandir la zona de paz positiva construida durante las últimas tres décadas en el Cono Sur a toda la región” (Dalponte, 2019: 324).

Así mismo, la defensa de la democracia ha sido una de las prioridades de las cumbres que precedieron a la creación de la UNASUR. En el año 2010 el organismo aprobó el Protocolo Adicional para el Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, que entró en vigor en marzo de 2014. El mismo establece su aplicación en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (UNASUR, 2010b).

Para tal fin, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, consideraría de forma consensuada las medidas aplicar, las que podrían ser:

- a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.
- b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.
- d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales. (UNASUR, 2010b)

Con esta declaración, se reafirmó el compromiso de los países de la UNASUR con el fortalecimiento de la democracia y la defensa de los Derechos Humanos.

## **6.5 Seguridad Cooperativa Sudamericana**

A partir de la observación de los principales elementos constitutivos y acciones realizadas del CDS, desde su formación en 2008 hasta 2015, se puede considerar como un mecanismo favorecedor del diálogo, la cooperación en defensa y la resolución de conflictos por vía pacífica. En este sentido, la dinámica que caracterizó este tercer círculo se identifica con la seguridad cooperativa. Como se definió en el primer capítulo este es un modelo de relaciones interestatales en el que se espera que ocurran disputas, pero se espera que lo hagan dentro de los límites de las normas acordadas y los procedimientos establecidos. Más específicamente, la seguridad cooperativa es un conjunto de prácticas adoptadas principalmente por instituciones multilaterales, bajo la premisa de que las amenazas a la seguridad de la comunidad se manejan mejor mediante el fomento de la confianza y el diálogo, medidas cooperativas de calidad de vida y promoción de identidades regionales.

En esta línea, la conformación del CDS fue una herramienta articuladora de distintas experiencias entre sus Estados miembros, que a su vez utilizó normas y prácticas preexistentes tanto bilaterales como regionales, adaptándolas al contexto suramericano. Como se indicó al principio del capítulo, desde una perspectiva estratégica el CDS se orientó a elevar el peso geopolítico regional a través de la cooperación en defensa, contribuyendo así a la reestructuración del sistema internacional. Sin embargo, se debe tener en cuenta que muchas de las acciones propuestas no fueron llevadas a cabo, la falta de conceso y compromiso entre sus miembros hizo del CDS un organismo con una estructura y accionar precario. Teniendo en consideración las fortalezas y debilidades del Consejo, y en especial el contexto en el que se desarrolló su pueden apreciar mejor los aportes del mismo a la cooperación regional.

En primer lugar, el CDS se centra en la prevención de conflictos, así como en la construcción de confianza y la transparencia, implícitamente con ello se refiere a la lógica propia de la Seguridad Cooperativa. La función del CDS, en este sentido era la de desarrollar acciones que hicieran menos probable el surgimiento de situaciones de conflicto. El CDS se configuró como un foro de diálogo, un espacio articulador de los países suramericanos en donde

debatir los temas de seguridad y defensa regional. En este sentido Alfredo Forti señala que

...la conformación del Consejo de Defensa Suramericano, ideado como un esquema de seguridad cooperativo, nos permite establecer nuevos canales regionales de cooperación en el área de la defensa, que antes eran desarrollados en foros hemisféricos como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas; y nos permite, de esa forma, avanzar en la articulación de una identidad suramericana en materia de defensa y en la instrumentación de soluciones regionales a los problemas regionales (Forti, 2013: 290).

El CDS apeló desde sus inicios resaltar una visión propia en materia de defensa, razón por la cual, entre los objetivos del CDS puede leerse “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” (Estatuto CSD, 2011: 4). Al respecto, el exministro chileno Gonzalo García Pino, definió la identidad estratégica como: “una identidad que respeta las diversidades nacionales pero que apunta a aquellas características subregionales que pueden ser objeto de cooperación futura en el continente o que simplemente ya lo son” (2009: 18).

Este discurso de la identidad estratégica respondía a la necesidad de concreción de políticas geoestratégicas comunes capaces de integrar los distintos intereses de las áreas principales: la amazónica, la andina y la rioplatense; fundamentada en tres principios comunes “respeto a la soberanía, a la autodeterminación, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos” (Jobim: 2009: 29). A partir del respeto a las diversidades nacionales, apuntaba a aquellas características subregionales que podían ser objeto de cooperación en el continente.

Como se explicó en el segundo capítulo, la formación de la identidad se relaciona con la identificación positiva o negativa del “otro”. En el caso de la identidad suramericana su construcción discursiva partió de la identificación positiva entre los países, reconociendo aquellos elementos que tenían en común y favorecían la construcción de una visión regional conjunta sobre seguridad y defensa. En este sentido, los países suramericanos no solo han

compartido contextos históricos, culturales y geográficos comunes, sino también una cultura de legalismo normativo, basada en la diplomacia, la solución pacífica de conflictos interestatales y el Derecho Internacional, con énfasis en cuatro principios: respeto a la soberanía, a la autodeterminación, la integridad territorial de los estados y la no intervención en los asuntos interno. Fue a estos elementos a los que se apelaron para la constitución discursiva del mismo.

Igualmente, para la formulación de una visión común se destacaron entre otros elementos constitutivos de la identidad como:

- Una tendencia hacia la consolidación de la región como una Zona de Paz, manteniendo una postura conciliatoria basada en las Medidas de Confianza y en la negociación frente a los conflictos interestatales. La identificación como Zona de Paz apela al conjunto de consensos positivos que le permiten a la región enfrentar nuevos desafíos. La consolidación de la paz en la región ha sido posible gracias a la creación de instituciones regionales democráticas que han reforzado la capacidad para prevenir y gestionar crisis y la reconfiguración de las amenazas.
- La concepción de la región como reserva mundial de Recursos Naturales, lo que conlleva a la necesidad de fortalecer la integración militar regional en defensa de los mismos. Adoptando como eje común la protección de los recursos naturales, defender su riqueza natural ante amenazas internas y externas, al ser una potencia en agua, una reserva mundial de energías renovables y no renovables, recursos naturales y biodiversidad
- Entre las preferencias compartidas se destacaban: el respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos; respeto a las instituciones democráticas; promoción y respeto de los Derechos Humanos; promoción de la paz y solución pacífica de controversias; vigencia del Derecho Internacional; promoción de la región como espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva; subordinación de las instituciones militares a la autoridad civil; y la consolidación de las relaciones a través del diálogo.

En otras palabras, en Suramérica compartía una serie de valores necesarios para fortalecer los lazos y relaciones existentes. Como sostiene Nelson Jobim se “vislumbra que la existencia de una visión regional reforzará la confianza mutua e impedirá percepciones equivocadas por medio de un mayor entendimiento, aportando así una mayor previsión con relación a posibles situaciones de crisis” (2009: 16). Estos elementos permiten exponer la existencia de una identificación positiva entre los países de Sudamérica, en el entendido que la mayoría de los países se desplazaron las hipótesis de conflicto y se identificaron amenazas o empleos extrarregionales de las Fuerzas Armadas, lo que trajo como resultado un cambio trascendental que refuerza la paz en la región (Battaglino, 2015: 183).

Cabe señalar que tanto la UNASUR como el CDS fueron concebidos como foros para hacer frente a los desafíos de la globalización. En este sentido, sus acciones se pueden vincular con el concepto que se ha venido trabajando de localización normativa, y por medio del cual, los actores locales adoptaron reglas, principios y mecanismos y los adaptaron a sus realidades. Tal es el caso de las Medidas de Fomento de la Confianza, que como se ha señalado no solo se desarrollaron en el mundo 1975, sino también en el marco de la OEA, a nivel bilateral en el Cono Sur, y cuyas experiencias fueron retomadas en el CDS. Las Medidas de Confianza no son solo actos simbólicos, sino que con ellas se fomenta una mayor confianza a partir de principios como la transparencia y cooperación. El organismo se comprometió con el desarme y no proliferación, como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, y desarrolla un régimen amplio de Medidas de Confianza. Sin embargo, como se vio en la sección anterior muy pocas de ellas llegaron a concretarse.

En resumen, la dinámica de seguridad en este tercer círculo estuvo fuertemente ligada con una construcción discursiva de la región. La idea de la seguridad cooperativa permitió la reducción de tensiones y la resolución de las mismas por medio del diálogo, reducir las percepciones de amenazas a través de medidas de fomento de la confianza, y más aún se desarrolló una visión de defensa de los recursos estratégicos regionales. En este sentido el CDS manifestó el firme propósito de establecer e identificar las amenazas y riesgos comunes de todos sus miembros a objeto de avanzar en un interés

compartido, lo que resultaba esencial dentro de las dinámicas cooperativas en seguridad.

### **Síntesis**

En este capítulo se han analizado los principales elementos de una dinámica cooperativa en el marco del CDS de la Unasur. Si bien el consejo se centró en la cooperación en defensa, en su constitución y objetivos se pueden evidenciar elementos de la seguridad regional como la prevención los posibles conflictos, los mecanismos de consulta política y las Medidas de Confianza.

En este sentido, la configuración de tal dinámica fue parte de todo un proceso que, durante el periodo de 2000 hasta 2015, se favoreció del cambio discursivo producto de los cambios en la política exterior de los países suramericanos. En ella interactuaron factores como: la tendencia creciente a la regionalización por parte de los Estados; los nuevos consensos regionales con respecto a la seguridad y la defensa; el surgimiento de Brasil como un líder regional; las situaciones de inestabilidad política en el área Andina; la militarización de la política de seguridad de Estados Unidos hacia la región; el establecimiento de Medidas de Confianza en el Cono Sur; la democracia y su defensa en toda Sudamérica.

En este proceso, se pueden destacar como ideas, percepciones, interés y valores que fundamentaron la dinámica de seguridad: el compromiso de los gobiernos con la preservación de la paz y la seguridad internacionales; la adopción de instrumentos de Desarme, No Proliferación y Control de Armas; la adhesión al Derecho Internacional, al principio de no intervención y especialmente el pleno respeto a la soberanía de los Estados; la solución pacífica de las controversias; el respeto a la institucionalidad democrática y la promoción de los Derechos Humanos.

Una de las mayores dificultades para avanzar en este proceso, fueron las prioridades en cuestiones de seguridad entre los países de la región. Mientras que los países de Cono Sur avanzaron en la resolución de muchos de sus conflictos bilaterales en la región andina aún quedan varas disputas territoriales pendientes. Si bien hasta el momento no han desencadenado un

conflicto militar (el último fue entre Perú y Ecuador en 1995), la presencia de la mismas sigue un factor de disputa entre ellos. A esto se suma la permeabilidad en las fronteras a temas como el tráfico de drogas que aumentan los problemas de seguridad en áreas de poca presencia del Estado como son las zonas fronterizas. En esta misma línea la falta de consenso respecto al papel de las Fuerzas Armadas hizo que el consejo se centrara en temas referentes a la defensa.

La falta de consenso frente a la definición de una amenaza clásica de seguridad, una “amenaza común” respondió a distintos enfoques que cada país respecto a sus objetivos de defensa. Cabe señalar también, que en el CDS la cooperación dependió más de la identificación mutua de intereses que de la identificación de un agresor o una amenaza externa. El mayor consenso que se logró fue respecto a la defensa de los recursos naturales, así como a las amenazas cibernéticas.

En esta línea, se buscó avanzar y promover la cooperación teniendo en cuenta prácticas vigentes en el ámbito bilateral y multilateral entre los países de América del Sur, tales como: el intercambio entre Fuerzas Armadas de cada país; la realización de ejercicios militares conjuntos; la planificación de actividades y protocolos frente a los desastres naturales; la participación en operaciones de paz; el diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos en Defensa; y la puesta en marcha del Centro de Estudios Estratégicos.

Queda así resaltar, que la dinámica cooperativa en seguridad desarrollada en este tercer círculo estuvo basada en el desarrollo de la confianza mutua, el impulso de acciones que facilitarían la prevención de conflictos, y la gestión a través de la coordinación política entre los países sudamericanos. Si bien, hubo áreas, compromisos, y acciones que no llegaron a concretarse, la coordinación política del CDS avanzó ampliamente en el mantenimiento de la paz en la región.

## **7. La dinámica cooperativa en seguridad regional: análisis comparativo**

Esta tesis se centra en la cooperación en materia de seguridad regional, considerando que la misma se centra en la búsqueda de seguridad frente a amenazas comunes; la generación de confianza mutua, y la resolución pacífica de posibles de conflictos regionales. En los capítulos anteriores se observó el desarrollo las distintas dinámicas de seguridad en cada círculo: la alianza argentino-brasileña, la Zona de Paz del Cono Sur y la Seguridad Cooperativa de la región sudamericana. En este último capítulo se realiza una comparación entre ellos, con el objetivo de identificar similitudes de conjunto -los factores comunes- y diferencias cruciales -variaciones-; lo que permitirá examinar la presencia o ausencia de una dinámica cooperativa en seguridad en suramericana entre 1985 y 2015. Para ello nos basamos en base a tres premisas:

1. A nivel regional se desarrolló una dinámica cooperativa, en la que los Estados se identifican positivamente entre ellos, predominando la confianza y percibiendo la seguridad como una responsabilidad de todos.
2. El desarrollo de la misma estuvo marcado por la interacción de factores endógenos -la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región- y exógenos -los cambios en el entorno de seguridad internacional-
3. Este proceso se desarrolló en forma de círculos concéntricos, con un punto de partida a mediados de la década de los ochenta con la alianza argentino-brasileña, extendiéndose al Cono Sur y abarcando la región con la constitución de UNASUR.

Partimos así de reconocer que la seguridad en la región suramericana tiene distintos matices y no es posible englobarla bajo una sola dinámica, ya que muchas veces distintas dinámicas de seguridad existen al tiempo y/o se superponen entre sí. Aún más, la heterogeneidad y la complejidad de las relaciones bilaterales ha dificultado la verdadera concreción de acuerdos de cooperación regional. De hecho, como se observó en los capítulos precedentes, los círculos estudiados difieren en muchos aspectos,

observándose en cada uno de ellos una dinámica de construcción y consolidación propia.

Sin embargo, esta investigación busca ir más allá de estas diferencias, no ignorándolas, sino analizándolas junto con las similitudes halladas en cada círculo; con el objetivo de identificar los elementos coincidentes y las propiedades comunes en tres círculos que permitan reconocer, entre el amplio espectro de la seguridad regional suramericana, la formación de una dinámica de carácter cooperativo. Para esto, nos apoyamos en el análisis comparativo el cual, como se describió en el segundo capítulo, es la forma más apropiada para tal fin, ya que su lógica se enfoca enteramente las similitudes y diferencias entre los casos, para así observar la ocurrencia o no de dicha dinámica en forma de círculos concéntricos.

Para ello el capítulo se divide en dos partes: en la primera se comparan los factores endógenos y exógenos que favorecieron la construcción de cada dinámica en los círculos concéntricos, teniendo en cuenta las dimensiones trabajadas en cada círculo: el contexto, el ámbito interno y externo en el que se desarrolló cada círculo; la percepción de las amenazas, el "otro común", ya sea personificado en un agresor externo o la amenaza más abstracta; y las estrategias de cooperación, más concretamente las Medidas de Confianza Mutua. Distinguiendo así los elementos comunes entre los círculos que dan un carácter de generalidad, de aquellos otros que son exclusivos en cada círculo y sólo se pueden considerar desde su particularidad/singularidad.

A partir de esta comparación la segunda parte analiza la formación de la dinámica cooperativa en Sudamérica a partir de dos elementos centrales explicados en el capítulo segundo: el fomento de la identificación positiva o identidad colectiva y la generación de confianza. Este análisis permitirá concluir en qué medida se desarrolló o no dicha dinámica.

### **7.1 Factores endógenos y exógenos en la formación de la dinámica cooperativa en seguridad**

Como se ha establecido, la dinámica cooperativa es aquella que se caracteriza porque priman las soluciones pacíficas en el arreglo de las controversias; la acción colectiva depende menos de la presencia de amenazas activas; y los esfuerzos se encaminan en avanzar hacia objetivos comunes en

especial la paz y la estabilidad regional. Esta sección se centra en los factores -drivers- que impulsaron el desarrollo de dicha dinámica. Como se vio en el capítulo segundo, distintos enfoques privilegian los factores endógenos sobre los exógenos o viceversa en la cooperación regional; esta tesis reconoce que ambos fueron centrales, aunque con diferente peso causal en diferentes momentos históricos. La lista de factores que determinaron la configuración de seguridad regional es amplia, por tal razón, nos hemos centrado en interacción entre la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región, como factor interno; y los cambios en el entorno de seguridad internacional, como factor externo. El siguiente gráfico muestra la identificación de cada uno de estos factores según las dimensiones propuestas:

*Gráfico 11 Identificación de factores endógenos y exógenos*

<b>VARIABLE</b> <b>DIMENSIÓN</b>	<b>ENDÓGENOS</b> La convergencia de objetivos seguridad	<b>EXÓGENOS</b> Los cambios en el entorno de seguridad internacional
<b>Contexto</b>	Cambios en el ámbito local	Guerra Fría Globalización
<b>Amenazas</b>	Amenazas Convencionales y No convencionales	Presencia militar extranjera
<b>Estrategias</b>	Aumenten la confianza a través de la transparencia	Participación en organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia

Para identificar las características de una dinámica cooperativa en seguridad en la región sudamericana, hay que tener en cuenta que la misma se encuentra ligada a un determinado contexto. Corresponden así, en perspectiva comparada cada uno de estos elementos en los tres círculos de la siguiente forma:

Gráfico 12 Comparación factores endógenos y exógenos por círculo

DIMENSIÓN	INDICADOR	1 círculo	2 círculo	3 círculo
<b>CONTEXTO</b>	<b>1. Procesos Externos</b>	Fin de la Guerra Fría	Globalización	Regionalización
	<b>2. Intereses comunes</b>	Mayor visibilidad dentro y fuera de la región	Búsqueda de inserción y competitividad	Multilateralismo internacional
<b>AMENAZAS</b>	<b>1. Carácter de la amenaza</b>	Militar /fronterizo	Militar /Multidimensional	Multidimensional
	<b>2. Presencia militar extranjera</b>	-	-	Bases militares
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>1. Mayor transparencia</b>	Intenciones pacíficas del uso de la energía nuclear	Aumentar la transparencia en los asuntos militares - misiones de paz, ejercicios conjuntos-	Procedimientos de Aplicación de las MCM Registro de los Gastos
	<b>2. Participación en organismos</b>	Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur	Declaración política del MERCOSUR como Zona de Paz	Sudamérica como Zona de Paz

Fuente: Elaboración propia

La lectura de la tabla anterior evidencia a grandes rasgos tanto las similitudes como las diferencias entre los tres círculos. El principal elemento en común, fue el interés en la estabilidad de la región, a partir de la generación de confianza y previsibilidad en las conductas, disminuyendo la incertidumbre y reforzando la estabilidad de las relaciones entre los miembros. Esto respondió a la necesidad de incorporarse y participar más activamente (u obtener un mejor beneficio) en los procesos internacionales. En otras palabras, los cambios en el ámbito externo generaron un impacto en los Estados, los que redirigieron sus objetivos materia de política exterior. Cabe señalar, que este proceso se vio favorecido por la convergencia política entre los Estados, al tiempo que fue impulsado por el mercado y más específicamente por mejorar su posición colectiva y aumentar sus beneficios.

Respecto a las amenazas a la seguridad, es aquí donde se presenta la mayor diferencia y dificultad para hallar consensos. Como se verá más adelante, es un tema contradictorio, ya que, si bien Suramérica se caracteriza por su bajo nivel de rivalidad militar y conflictividad interestatal, esto no significa que se halle exenta de violencia al interior de los Estados. Este fenómeno se encuentra muy presente en las zonas fronterizas donde se ha desarrollado los mayores problemas y amenazas compartidas en seguridad transfronteriza: el problema del tráfico ilícito, terrorismo, el crimen organizado, etc. Sin embargo, son temas que corresponden al ámbito de Seguridad Interna, por lo que, si bien se han llevado a cabo acciones bilaterales para hacer frente a estas problemáticas, no son plenamente reconocidos en el ámbito de la cooperación en seguridad regional sudamericana.

Los esfuerzos multilaterales en esta área se han concentrado más en consolidar a Suramérica como Zona de Paz; a afianzar al sistema de Naciones Unidas como vía para la paz, la estabilidad y la Seguridad Internacional; dejando el tema de las amenazas no convencionales a cada Estado, lo cual no significa que no existan acuerdos de cooperación bilateral al respecto. Por otra parte, como se analizará más adelante los países no reconocen una amenaza militar extra regional, ni son considerados como tal por otra región, lo cual hace que los esfuerzos se centren más en la estabilidad intrarregional a través de la resolución pacífica de conflictos.

Por último, están las acciones estratégicas como las Medidas de Fomento de Confianza, que en cada círculo estuvieron dirigidas a incrementar la confianza entre los actores a partir de declaraciones de intención y transparencia respecto al uso de la fuerza. Justamente, estas acciones han estado dirigidas a la seguridad regional porque su objetivo es evitar el conflicto. Sin embargo, como se observó en cada círculo los países han mostrado variaciones tanto en el grado de adoptar las Medidas de confianza como en el cumplimiento de las mismas.

Hasta aquí se podría decir, que estos elementos responden más a un proceso de cooperación de carácter racional, en el que priman los intereses individuales, la cooperación es vista como un instrumento para alcanzar los mismos. Sin embargo, consideramos que es de carácter cooperativo, ya que en cada dimensión hay elementos implícitos del mismo. En el contexto, no solo primaron los intereses sino también la identificación y defensa de valores compartidos. Ciertos países dejan de percibirse como rivales o amenaza; primando una identificación positiva entre ellos, y por consiguiente a un cambio en los patrones de relación. Por último, el fomento de la confianza se convierte en un elemento central en la interacción entre los Estados; el cumplimiento de medidas como control de armamento ejercicios conjuntos, informe de gastos, entre otros generan un clima de transparencia en dicha interacción.

En base a estas generalidades a continuación se profundizarán las principales similitudes y diferencias entre los tres círculos teniendo como base las dimensiones tratadas en los capítulos anteriores (contexto, amenazas, estrategias), lo que permitirá analizar así la relación o interacción entre factores endógenos y exógenos en los procesos de cooperación regional.

### **7.1.1 El Contexto**

La primera dimensión a comparar es el contexto en el cual se desenvuelven los Estados. Esto implica identificar el impacto de los procesos externos o la coyuntura internacional en los intereses de los Estados; y a su vez cómo estos respondieron a estos cambios desde las distintas realidades nacionales. Este será un factor relevante para entender las distintas acciones emprendidas frente a la cooperación regional.

En primer lugar, hay que señalar que el sistema internacional (contexto externo) tiene un impacto en la política exterior de los países, sobre todo en función a las vulnerabilidades de cada país. En este sentido, el fin de Guerra Fría, y con ella del paso de la bipolaridad al unipolarismo; la Globalización que trajo consigo la apertura de los mercados y la liberalización financiera; el multilateralismo y la subsecuente revalorización de las regiones; influyeron en las políticas internas, así como en la forma en que los Estados se relacionaron entre ellos.

Con el fin de la Guerra Fría se abrieron nuevas posibilidades para órdenes regionales más cooperativas. Esto impactó claramente en las relaciones entre Brasil y Argentina, especialmente en el desmantelamiento de sus hipótesis de conflicto y en avance de la cooperación en materia nuclear y económica. Es importante tener en cuenta el elemento económico, ya que la depresión económica que afectó a la región en la década de 1980, obligó a la mayoría de los gobiernos a modificar tanto las políticas económicas, así como a adoptar un nuevo marco macroeconómico liberalizador. El mismo tuvo un serio impacto en la década de los noventa.

Este cambio hacia el liberalismo de mercado tuvo un impacto profundo en la forma en que los Estados definieron sus objetivos centrales de la política exterior. En primer lugar, como indica Hurrell, su impacto más importante fue “hacer que la región mirara más hacia el exterior y dependiera más de la economía internacional precisamente en el momento en que el patrón general de las relaciones internacionales se encontraba en un estado de gran cambio e incertidumbre” (1998a: 247). La creciente interdependencia económica conllevó a que los países formularan acuerdos con el “fin de aumentar la competitividad de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.” (CEPAL, 1994: 112). Por otra parte, la globalización fue uno de los procesos externos que más influyó en el desarrollo del regionalismo. El avance de la liberalización económica proporcionó una base para la cooperación económica subregional. En esta línea, el Mercosur se proyectó como una plataforma de inserción competitiva en la economía mundial.

Sin embargo, la crisis del modelo neoliberal tuvo consecuencias negativas al interior de los países con altos niveles de desigualdad, corrupción,

ineficacia para proveer trabajo y garantizar el bienestar social. Lo que generó “una fuerte desconfianza no solo con el modelo sino también con las instituciones multilaterales para gestionar situaciones vinculadas a la guerra, la paz y el desarrollo” (Aguirre, 2010: 4). Al mismo tiempo, como sostiene Riggiozzi

la desaceleración en el crecimiento como consecuencia de dificultades de divisas, y una creciente conciencia de la insostenible situación social como legado del modelo neoliberal fue el contexto en el cual se manifestó un cambio de actitud hacia las reformas pro-mercado (2011: 291).

En la primera década de los 2000, como se señaló en el capítulo sexto, la región experimentó un nuevo regionalismo, centrado en la búsqueda de una alternativa al neoliberalismo. Los proyectos de cooperación se centraban en lo comercial, pero buscando mayor autonomía, y un mayor grado de compromisos políticos entre los países. Ejemplo de esta cooperación fueron el ALBA y la Unasur. Por otra parte, el aumento de las comoditis favoreció tanto a un mayor flujo comercial como a un aumento de ingreso económico y por consiguiente del gasto público.

Como se observó en cada círculo se configuraron procesos de cooperación. En el primer círculo, el acercamiento bilateral abrió las fronteras a una mayor interconexión entre los países. En el segundo círculo, los países vieron en la apertura de los mercados una oportunidad que los llevo a buscar nuevas formas de cooperación, especialmente a través de organismos regionales como el Mercosur, con el fin de ser competitivos ante los nuevos escenarios económicos. En el último círculo, el regionalismo y la construcción de mecanismos como el CDS-UNASUR fueron herramientas por medio de las cuales los Estados, encaraban los retos que les planteaba la inserción mundial. Por lo tanto, el ámbito externo fue un estímulo que intensificó los procesos regionales no solo en búsqueda de inserción internacional a través el desarrollo económico, sino de mayor participación en los distintos planos del concierto internacional.

Igualmente, tuvieron un impacto en materia de seguridad, ya que el fin del discurso de la Guerra Fría y la inserción regional a los mercados globales,

implicaban generar una estabilidad regional. En cada uno de los círculos las relaciones, tanto a nivel bilateral como multilateral, estuvieron dirigidas a impulsar la cooperación como forma de potencializar y garantizar beneficios mutuos. En los tres círculos la voluntad de los Estados hacia la cooperación estuvo marcada por el interés en la inserción y el fortalecimiento del área en el nuevo orden mundial, fortaleciendo la posición a través de un papel más activo en foros o la creación de organismos propios. Por esta razón, los gobiernos fomentaron la estabilidad regional para así poder promover una mejor situación económica para los Estados, facilitando con ello la ampliación del mercado regional y los flujos de comercio e inversiones recíprocos.

A nivel interno, se ha identificado la convergencia de objetivos como uno de los elementos centrales de este proceso. En este sentido, hay que resaltar el papel de Brasil no sólo a través de sus relaciones bilaterales, sino también en la conformación de organismos multilaterales. Esto debido a que la agenda de política exterior brasileña buscaba un mayor protagonismo y visibilidad dentro y fuera de la región. Así, en el primer círculo, la alianza con Argentina inició un proceso de acercamiento e instauración de Medidas de Confianza. Dando paso en el segundo círculo al fortalecimiento del multilateralismo y una profundización de las relaciones regionales con el MERCOSUR. El tercer círculo, ampliaba la búsqueda de reconocimiento internacional de Brasil, al tiempo que declaraba su aspiración al liderazgo político en el ámbito sudamericano. Las estrategias de cooperación de parte de Brasil estaban estructuradas en tres ejes: el financiamiento para la integración; desarrollo en infraestructura; y la cooperación en defensa. Como indica Merke:

El proceso de sudamericanización de la política exterior de Brasil, puesta en marcha desde la década de los ochenta, conjuntamente con el proceso de transición democrática que se desarrollaba en ese país, cobró mayor vigor desde los noventa. Desde ese momento, en los gobiernos comenzó a revalorizarse a la región de América del Sur como trampolín de la proyección global de Brasil como potencia emergente, en tanto su poder, significativamente menor que otros BRICS, lo obligaría a contar con el apoyo de su entorno (2008: 182).

Como se vio en el tercer círculo, discursivamente Sudamérica se construyó como subsistema diferenciado, determinado por una historia compartida y una contigüidad geográfica con intereses y valores comunes. Al respecto en el discurso del presidente Lula da Silva puede leerse: “una gran prioridad en la política externa durante el transcurso de mi gobierno será una construcción de América del Sur desde el punto de vista político, estratégico y unificado, con base en ideas democráticas y de justicia social” (Lula, 2003 en: Bonfim, 2006: 413).

Este interés en la región formaba parte de los objetivos de Brasil de reducir las vulnerabilidades del país y potenciar sus oportunidades. En línea con una estrategia existente desde el segundo semestre de la década de los ochenta, a principios de los noventa, Brasil reorientó su acción internacional hacia el fortalecimiento de su posición ante los nuevos desafíos, particularmente los definidos por la tendencia hacia los bloques regionales.

La principal convergencia de objetivos fue entre Brasil y Argentina. El fortalecimiento de esta relación no sólo favoreció los vínculos económicos y comerciales, sino que promovió distintas acciones en materia de seguridad, defensa, infraestructura, comercio, educación, entre otras. En palabras de Ugarte

ambos países coinciden en su búsqueda de integración suramericana; Argentina, prosiguiendo su tarea de construcción de lazos e intereses comunes que alejen conflictos; Brasil, procurando respaldo en su posición de potencia regional emergente, pero también construyendo apoyos que desalienten pretensiones extra regionales (2016: 271).

Como se mostró en el primer círculo, el cambio en las relaciones y entendimientos entre los dos países favoreció la cooperación y el intercambio en distintos ámbitos. En este proceso fue esencial el replanteamiento de las clásicas hipótesis de conflicto, así como los cambios internos en las concepciones de seguridad y defensa. Es significativo también, el interés que se desarrolló en el segundo círculo, durante la década de los noventa de impulsar la cooperación por medio de actividades conjuntas de las Fuerzas Armadas en materia de contribución a la paz y seguridad internacionales, especialmente con la participación en las misiones de paz de la ONU. En el

tercer círculo, la construcción del CDS fue posible gracias a los aportes de Argentina a apoyar fuertemente las labores del CSD, a fin de consolidar un espacio regional caracterizado por acciones de la Seguridad Cooperativa.

Así mismo, Chile desde su posición pragmática y moderada, tuvo un papel central en la construcción de la cooperación regional. Al igual que Brasil y Argentina, los intereses de Chile respondieron a su búsqueda por incrementar su participación estratégica. Para Domínguez:

El mejoramiento generalizado argentino-chileno de las relaciones políticas, de seguridad, fronterizas y económicas nunca se desarrolló bajo la égida de instituciones interamericanas o subregionales. Chile está asociado con el MERCOSUR, pero evitó la membresía formal para no suscribir su arancel externo común y mantener la flexibilidad para firmar acuerdos de libre comercio con otros países, incluido Estados Unidos (2007: 108).

En esta misma línea, para Chile la constitución al CDS se inscribió en un esfuerzo de contribuir a la inserción internacional de América del Sur en el contexto cada vez más multipolar. Desde esta perspectiva la actuación coordinada en la región permitiría una mayor incidencia en los procesos internacionales de toma de decisiones en materia de paz y seguridad.

Argentina, Brasil y Chile realizaron amplios esfuerzos cooperación en materia de seguridad, incluidos ejercicios conjuntos, intercambio de inteligencia y coordinación de mantenimiento de la paz. También han tomado otras medidas unilaterales, incluida la publicación de Libros Blancos destinados a mejorar la estabilidad del entorno de Seguridad Regional. Cabe señalar, que la mayor parte de las medidas de confianza propuestas en el CDS se desarrollaron utilizando la experiencia entre Argentina y Chile en su relación bilateral en esta área. A estos elementos se puede agregar la disposición de mantener a América de Sur como una de las zonas más pacíficas del mundo, desde el punto de vista del conflicto interestatal, libre de armas de destrucción masiva.

El nivel de interdependencia entre los Estados del Cono Sur, la democratización, así como el impacto pacificador de la inserción de la región en la economía global ayudó a los Estados a maximizar los intereses comunes

(Hurrell, 1998a: 229). Sin embargo, esta misma convergencia no se desarrolló en los países del área Andina. Si bien los mismos prestaron un especial interés en la conformación de la UNASUR y el CDS (en especial Venezuela, Ecuador y Bolivia), en ellos no se desarrolló en mismo proceso de desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, que tanto favoreció a las relaciones de los países de Cono Sur. El énfasis en la cooperación en el área Andina se ha centrado en lo comercial condicionada a la inserción global, pero con un escaso contenido socio-político. Conllevando a una precariedad institucional y normativa de UNASUR.

En síntesis, en esta primera dimensión se observa una interacción entre los factores endógenos y exógenos, aunque la misma no tuvo el mismo impacto en cada uno de los círculos. Aunque los factores externos facilitaron el acercamiento entre los países, con el fin de mejorar sus beneficios, los mismos determinaron los resultados de la cooperación en seguridad, ya que la misma se vio más favorecida por los cambios en los ámbitos locales. Así el primer círculo –las relaciones entre Argentina y Brasil- logra expandirse no solo geográficamente sino a nivel de interdependencia entre los Estados a al segundo círculo del Cono Sur. Como resultado de la convergencia política de intereses los países han adoptado una amplia variedad de acuerdos en el marco de la cooperación en materia de seguridad regional. Sin embargo, la expansión a toda el área suramericana, no fue posible ya que los países de la región difieren en cuanto sus patrones de interacción los cuales se ven reflejados en sus percepciones de seguridad como se verá a continuación.

### **7.1.2 La percepción de las amenazas**

Como se ha reiterado, en la región ha predominado la concepción de la Seguridad Nacional. Reflejó de las principales preocupaciones de seguridad y la situación de los países occidentales, en el que priman el interés de defensa ante la amenaza militar y/o el ataque externo. Sin embargo, una de las mayores características de la región es la ausencia de guerras interestatales y de amenazas militares externas, lo que significa que en los temas tradicionales de seguridad el nivel de conflicto es bajo, aunque no inexistente.

No obstante, los altos niveles de violencia social, y amenazas no convencionales -como el narcotráfico y el crimen organizado- la identifican

como una de las zonas más violentas. Como se ha señalado anteriormente, si bien los Estados reconocen la presencia de la región de este tipo de amenazas, las mismas se vinculan con temas de seguridad interna, no de seguridad regional. Si bien existen acuerdos de cooperación bilateral en esta área, en el caso del Mercosur son abordadas desde los ministerios de interior, mientras que la Unasur creó distintos Consejos para abordar estas problemáticas. Por otra parte, si bien el CDS adoptó la definición de amenaza regional como cualquier acción que tiene la voluntad/capacidad de afectar los intereses regionales; en realidad, no definió una amenaza plenamente identificada, expresada en un riesgo cierto e inminente capaz de afectar con la misma intensidad a todos o a la mayoría de los países miembro.

Por tal razón, a nivel regional la percepción de las amenazas potenciales de seguridad han sido la presencia de crisis o conflictos interestatales derivados tanto de antiguas disputas fronterizas, como de diferencias políticas que no siempre han implicado conflictos a gran escala. Como se observó en el capítulo tercero, los conflictos interestatales han girado con mayor frecuencia en resolver disputas territoriales entre los Estados nacionales. Así mismo, la región no representa una amenaza a la seguridad de otras regiones, lo que de cierta forma le da un margen de distanciamiento militar de las grandes potencias. No así de los intereses geopolíticos de Estados Unidos.

En este sentido, en lo referente a la percepción de la amenaza se identificaron dos factores: a nivel endógeno los conflictos fronterizos y/o geopolíticos; y como factor exógeno la presencia de Estados Unidos en la región. En otras palabras, la región está marcada “por tensiones sociales domésticas e inestabilidad política, rivalidades regionales y derrames transnacionales, y el intervencionismo de gran potencia, principalmente estadounidense” (Buzan y Wæver, 2003: 309)

La primera semejanza entre los tres círculos es el bajo nivel de conflictividad entre los Estados, aunque no significa que no haya existido conflicto entre los mismos, ya que justamente el último conflicto armado se presentó entre Perú y Ecuador en 1995. Por otra parte, conflictos como el de Bolivia y Chile por la salida al mar; Chile y Perú por disputas territoriales y marítimas han sido resueltos por la Corte De la Haya. Otros conflictos más

recientes se han debido a problemas políticos y la persistencia de las rivalidades fronterizas como en el caso de Colombia y Venezuela.

Es preciso resaltar que la resolución de las hipótesis de conflicto en el primer y segundo círculo fue un aspecto que las diferenció del tercer círculo. La resolución de conflictos limítrofes entre los países del Cono Sur permitió abandonar la idea de un conflicto militar y, por tanto, las relaciones dejaron de estar basadas en la búsqueda del equilibrio militar o la disuasión. Gradualmente se avanzó en la cooperación militar, estableciendo patrones de amistad, en donde ya no se preparan para la guerra entre sí.

Mientras que en el tercer círculo se encontró una marcada diferencia, especialmente en el área Andina donde aún persisten mayores niveles de rivalidad y disputas entre sus países. Ejemplo de ello es la frontera Colombia-Venezuela en donde:

los dos países disputan 34 puntos a lo largo de su frontera, siendo el más grave el del Golfo de Venezuela, mientras que la inmigración ilegal, la actividad guerrillera transfronteriza y el contrabando aumentan las preocupaciones venezolanas sobre las intenciones colombianas (Mares, 2001: 129).

Las tensiones en el área andina aumentaron con la invasión al territorio ecuatoriano en el 2008 por parte de la Fuerzas Armadas colombianas durante la operación Fénix o bombardeo de Angostura; el cual proporcionó la primera mediación la UNASUR. Como ya se mencionó en el capítulo sexto, el bombardeo por parte de Colombia a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008, significó la violación a la integridad territorial y a la soberanía ecuatoriana. Este hecho agudizó la existente situación de inestabilidad en la subregión; dando como resultado la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela, cabe señalar que este último veía con desconfianza los acuerdos militares entre el gobierno colombiano y Estados Unidos.

La controversia entre Ecuador y Colombia fue resuelta en la XX cumbre del Grupo de Rio celebrada el 7 de marzo ese año. La misma se enmarcaba dentro compromiso con la convivencia pacífica en la región, razón por la cual el presidente colombiano Álvaro Uribe ofreció plenas disculpas al Gobierno

y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación; así como el compromiso de que estos hechos no se repetirán en el futuro bajo ninguna circunstancia (Grupo Río, 2008) Como se ha señalado, durante la cumbre el presidente de Brasil Lula da Silva propuso la creación de un organismo regional en el cual se pudieran discutir este tipo de situaciones, de allí el CDS.

En el año 2009 los presidentes andinos se ven envueltos en nuevas tensiones diplomáticas, debido a la intención del presidente colombiano de firmar un Acuerdo de Cooperación Técnica con Estados Unidos para la utilización de siete bases militares ubicadas estratégicamente en el territorio colombiano, lo que fue considerado por parte de los gobiernos de Venezuela y Ecuador como una amenaza a su seguridad.

La reunión de los presidentes de UNASUR en Bariloche el 28 de agosto de 2009 finalizó con la firma de un documento que promulgaba el desafío de fortalecer a Sudamérica como Zona de Paz y a que se trabajase para una solución pacífica de los conflictos, en donde la presencia de fuerzas extranjeras no pudiera amenazar la paz de los países de la región. Igualmente, expresaba “la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región” (UNASUR, 2009).

Así mismo, si bien todos los países suramericanos apoyaron la constitución de la UNASUR, la región Andina avanzó menos en relación con la adopción de las MCM dentro del CDS, con una duración de un clima de desconfianza resultante de la presencia militar de los Estados Unidos a través del Plan Colombia; así como el apoyo brindado a las FARC por el entonces presidente Hugo Chávez. Esto nos lleva a resaltar que la resolución de las hipótesis de conflicto es un paso primordial en la construcción de las dinámicas cooperativa en seguridad.

En este sentido, la región ha avanzado en la resolución pacífica de conflictos, caracterizándose por la predisposición hacia la negociación y el diálogo. Justamente el establecimiento del CDS surge de la necesidad de crear un mecanismo para la prevención y la gestión de conflictos regionales. Esto puede leerse en el mencionado Comunicado de Brasilia, en el que los

presidentes reafirman su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional. La declaración resalta:

La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales (Comunicado de Brasilia, 2000).

Es por eso que las declaraciones de Zona de Paz han sido un elemento indispensable para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región. Las mismas se basan en la convivencia pacífica, la prevención de conflictos, la solución pacífica de las controversias, así como en no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. Estas Declaraciones dieron paso a una serie de medidas para ponerla en práctica, específicamente a reuniones de cooperación y consulta permanente en áreas de la seguridad y defensa, así como medidas de transparencia como el registro de gastos.

Así mismo, la gestión de la UNASUR, en los conflictos ya señalados muestra el interés en la búsqueda por consenso y la solución pacífica de los conflictos. Otro ejemplo de la resolución pacífica de conflictos fue la crisis en 2010 entre Colombia y Venezuela. Al poco tiempo de dejar la presidencia de Colombia, Álvaro Uribe denunció ante la OEA la presencia de guerrilleros colombianos en Venezuela y presentó una denuncia contra Hugo Chávez ante la Corte Penal Internacional (CPI) y una demanda contra la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acusándolo de violar Derechos Humanos, y de financiar la presencia de guerrilleros de las FARC y del ELN en territorio venezolano (Migliori, 2014). Ante este hecho el presidente Hugo Chávez decidió romper relaciones diplomáticas con Colombia.

Bajo la gestión del secretario de la UNASUR Néstor Kirchner, el presidente electo de Colombia Juan Manuel Santos y el presidente Hugo Chávez accedieron a la firma la Declaración de Principios y Mecanismos de Cooperación que ponía fin a la disputa. En dicho instrumento se acordaba relanzar la relación bilateral, restableciendo las relaciones diplomáticas entre los dos países con base en un diálogo transparente, directo, respetuoso y privilegiando la vía diplomática. Asimismo, los presidentes resolvieron establecer un Mecanismo de Cooperación a nivel de ministros de Relaciones Exteriores para diseñar una estrategia conjunta que abordase las problemáticas de frontera en materia social, económica y de seguridad.

Como factor externo, se ha identificado la presencia de Estados Unidos como elemento que determina las relaciones de seguridad. Históricamente ha identificado a toda América Latina como perteneciente a su esfera de influencia única:

Estados Unidos nunca ha reconocido el derecho de ninguna otra gran potencia a una esfera de influencia, pero ha insistido en su derecho a perseguir y defender unilateralmente sus intereses en cualquier parte del hemisferio occidental (Mares, 2001: 30).

Si bien el valor estratégico-militar en América del Sur para Estados Unidos es relativamente bajo en relación con otras áreas, la proximidad geográfica y los intereses geopolíticos y económicos de la misma generan un fuerte incentivo para mantener una presencia activa en la región. Durante la década de los noventa el principal interés de Estados Unidos en la región fue económico, impulsando Tratados de Libre Comercio con distintos países especialmente con Argentina, Chile y Colombia. Sus objetivos militares estuvieron focalizados en la región del Golfo Pérsico, y tras el 11/9 con la amenaza del terrorismo fundamentalista islámico también su estrategia estuvo centrada en oriente; lo que significó concentrar sus recursos de seguridad en esa región, aunque a nivel hemisférico continuó ejerciendo relevancia especialmente por medio de la OEA.

Sin embargo, y como se mencionó en los capítulos tercero y sexto, el 11/9 cambió las prioridades de seguridad de Estados Unidos, transformando el mundo en un solo campo de batalla en la guerra contra el terrorismo. El

enfoque de los Estados Unidos hacia la región cambió de nuevo a la defensa colectiva. Aunque para la mayoría de los países de la región el terrorismo internacional no era percibido como una amenaza inminente (este tipo de ataques solo se registraron en Buenos Aires en 1992 y 1994), la mayoría de los Estados optaron por colaborar con los Estados Unidos. Especialmente en Colombia, donde paso a identificarse a los grupos insurgentes como terroristas.

Durante los años 2000 Estados Unidos mantuvo su posición como potencia regional, aunque con una postura más cooperativa y multilateral. Los procesos de democratización y liberalización económica fueron elementos que favorecieron las relaciones hemisféricas. Sin embargo, en el tercer círculo la presencia militar de Estados Unidos si fue uno de los impulsores en la creación del CDS. La militarización de la lucha contra el narcotráfico, la decisión de reactivar la IV Flota, así como de disponer bases militares en el territorio suramericano, supusieron un estado de alerta por parte de algunos países frente a un posible interés militar o intervención militar, de origen extra regional en los asuntos de América del Sur.

Aunque como se observó tampoco en identificar a Estados Unidos como amenaza externa hubo consenso. Si bien la presencia de Estados Unidos en la región ha centrado sus intereses busca de estructurar un contexto de seguridad favorable a sí mismo, pero no ha llevado ninguna acción intervencionista de carácter militar que pueda considerarse una amenaza a la región durante nuestro periodo de estudio.

Queda señalar, que mientras en el Cono Sur se avanzó en la identificación positiva, la reducción los dilemas de seguridad, la generación de patrones de amistad, y mejorando con ello sus vínculos de cooperación, este proceso no se produjo en el área andina. De esta forma, se puede concluir que en la dimensión de amenazas no hubo una fuerte interacción entre los factores endógenos y exógenos. La seguridad regional se centró en la resolución de conflictos internos, más que en factores o amenazas militares extraregionales. Igualmente, la región no proyectaba conflictos violentos ni amenazas a la seguridad global.

### 7.1.3 Acciones estratégicas

Como se observó, cada círculo desarrolló acciones que favorecieron la transparencia y disminuyeron la percepción del riesgo. La mayoría de las medidas adoptadas por el CDS, fueron la continuidad de una serie de acciones que se estaban concretando a nivel bilateral y subregional, sin las cuales el mismo no habría sido posible. Las Medidas de Confianza Mutua se encuentran presentes en los tres círculos, aunque su desarrollo ha tenido distinta intensidad y compromiso en cada uno de ellos.

En el primer círculo las medidas estuvieron destinadas a la generación de confianza en materia nuclear, por medio de las intenciones pacíficas del uso de la energía nuclear se establecieron áreas de cooperación bilateral permanente. En este mismo círculo un hito fundamental, fue la Declaración de Iguazú, por medio de la cual, se fortaleció la cooperación bilateral, al tiempo que sentó las bases de la integración regional, favoreciendo así, la reducción de las tensiones, la resolución de los conflictos en materia de política y comercial.

La importancia de estas acciones es que los dos países parecían estar inmersos en las primeras etapas de una carrera de armamentos nucleares. “Argentina y Brasil llegaron a acuerdos adicionales para reducir la probabilidad de un enfrentamiento militar y una carrera de armas nucleares y, en 1986, firmaron acuerdos de integración económica” (Domínguez, 2007: 107). Simultáneamente con el desarrollo del MERCOSUR, Argentina y Brasil firmaron un acuerdo de salvaguardias nucleares para brindar transparencia y garantías mutuas en sus respectivas industrias nucleares; también instalaron una serie de medidas militares cooperativas y de fomento de la confianza. Otra medida de confianza iniciada en este círculo fueron los seminarios de Estados Mayores, reuniones que se mantuvieron durante la década de los noventa invitando también a los demás países del Cono sur, y cuyo valor se centra en ser un foro de dialogo entre el personal de las FFAA.

En el segundo círculo fue en el que más se avanzó en materia de Medidas de Confianza, ya que además de la suscripción de Acuerdos de No-proliferación, se establecieron medidas como: Compromiso de Mendoza, prohibición de armas químicas y biológicas; el COMPERSEG que buscaba el fortalecimiento de los canales de comunicación, la información de maniobras

militares y actividades académicas formación; la realización de ejercicios conjuntos, la Metodología Estandarizada Común de medición de gastos en defensa; las reuniones de consulta 2+2, los simposios de estudios estratégicos, la Fuerza Conjunta Cruz del Sur; así como la existencia de intereses políticos comunes (Zona de Paz libre de armas de destrucción masiva y minas antipersonales, cláusula democrática, etc.).

Como se mencionó previamente, la resolución de los conflictos fronterizos, fue un primer paso en los cambios en la percepción de amenazas y en las consideraciones geopolíticas de los países del Cono Sur. Como resultado de la convergencia de intereses los países han adoptado una amplia variedad de acuerdos en el marco de la cooperación. Con la publicación de los Libros Blancos por parte de los Ministerios de Defensa se fomentó la concepción más transparente de la defensa; igualmente se desarrollaron medidas que fomentaron una cooperación entre las Fuerzas Armadas, dando un empuje hacia un entendimiento en materia de seguridad. Igualmente, por medio de ellas “se eliminó la retórica del balance de poder en la región; disminuyó el gasto militar; se ha avanzado en la paulatina eliminación de las hipótesis tradicionales de conflicto fronterizo; etc”. (Dalponte y Marinkeff, 2008: 8).

Por su parte, los países del área andina también avanzaron en la constitución de medidas de confianza, tanto bilateralmente como a nivel subregional dentro de la Comunidad Andina. La construcción de una visión andina de seguridad: contemplo entre otras acciones la caracterización y consolidación de una Zona de Paz Andina, así como la formulación de la Política Común Andina de Seguridad y Fomento de la Confianza. En el año 1989 suscribieron la “Declaración de galápagos: Compromiso Andino de paz, seguridad y cooperación” por medio de la cual:

Reafirman su compromiso de afianzar la paz y la cooperación en la Subregión y observar en sus relaciones los principios de la proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, el respeto a la soberanía nacional y el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos jurídicos internacionales, así como de abstenerse de acciones contra la integridad

territorial, la independencia política o la unidad de cualquiera de los Estados. (1989: art 2)

Sin embargo, la declaración no se limita a la seguridad nacional tradicionalmente entendida, puesto que la misma incluye establecer medidas y acciones que permitan la coordinación de las políticas contra las amenazas no convencionales, en especial, en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. La declaración propone igualmente la adaptación de acciones orientadas a colaborar en la prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de drogas y armas, lavado de activos, crimen transnacional organizado, y actos de piratería aérea (art. 12-13). Entre los documentos que enmarcaban esta visión se encuentran: el Compromiso de Lima o Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa (2002) y la Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz Andina (2004)

Estos documentos enmarcan igualmente la decisión de suscribir una Política de Seguridad Externa, cuyo fin era construir una visión andina de seguridad y a profundizar el diálogo y la cooperación en esta materia en la subregión. En el año de 2004 en la ciudad de Quito – Ecuador se firmó la “Decisión 587 Lineamientos Política de Seguridad Externa Común Andina” según la cual

desde una perspectiva andina, la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática.

El documento adopta una definición de seguridad de carácter multidimensional, el cual no se limitaba la defensa soberanía, sino que abarcaba asuntos de índole política, económica, social y cultural. Por tal razón, entre sus objetivos se encontraba

1. Enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina.

2. Desarrollar y consolidar la Zona de Paz Andina, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar controversias entre los Países Miembros.

3. Prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad, y cuando corresponda sus interrelaciones, a través de la cooperación y coordinación de acciones orientadas a enfrentar los desafíos que representan dichas amenazas para la Comunidad Andina.

Como se puede observar, a diferencia de los países del Cono Sur, los países de área andina reconocen y adoptan a nivel multilateral medidas de acción en contra de las amenazas no convencionales, debido a la problemática propia que ya se describió en esta subregión. Si bien hubo un debate a su incorporación dentro del CDS, el mismo, generó la formación de nuevos consejos que abarcaran dichos temas, debido a las diferencias al respecto con los países del Cono Sur.

Así, en el tercer círculo, el CDS centró sus esfuerzos en consolidar las relaciones entre los países a través del diálogo en tiempo de paz para evitar crisis que pudiesen derivar en conflictos de carácter internacional. Para ello, se centró en el fomento de la transparencia de las políticas de defensa, fortalecimiento de las instituciones para el mantenimiento de paz, y promoción de la cooperación para enfrentar problemas comunes. Se buscaba así, prevenir y contener las amenazas antes de que estas se convirtieran en conflicto. Como señala Caro las MCM en Sudamérica han tenido tres objetivos principales:

En primer lugar, reducir los riesgos de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes. En segundo término, iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares. En tercer lugar, aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favoreciera la distensión, el desarrollo y la integración de los Estados sudamericanos (1995: 37).

Concretamente, entre los años 2008-2015 el CDS avanzó en la disposición de MCM entre las que pueden destacarse: el registro de gastos de defensa, los ejercicios militares, el inventario militar, y especialmente el “Procedimiento de aplicación de Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad”, cuyo objetivo es el intercambio de información y transparencia, así como de actividades militares intra y extra regionales. Con estas medidas se buscaba que el CDS tuviera un papel relevante en la región, favoreciendo las relaciones entre los establecimientos militares en la región. Si bien, se ha evidenciado un interés en concertación y coordinación política respecto a estos objetivos, es necesario resaltar que la puesta en marcha de las mismas tuvo un ritmo lento y poco dinámico, lo que no demerita los esfuerzos de impulsar las MCM.

Los elementos en común a los tres círculos fueron justamente la adopción de MCM, en especial de transparencia como: notificación de maniobras; despliegues o ejercicios militares con países regionales y extra regionales; invitación a observadores militares de los países a estos ejercicios; así como el informe de inventario y gasto militar. Medidas de Confianza como control de armas pueden estar dirigidos a disminuir la capacidad de atacar a otro país. El objetivo del control de armas, como explica Mares es doble:

mitigar el dilema de seguridad y limitar los daños si se produjera un enfrentamiento armado. Si los estados rivales funcionan juntos para controlar los armamentos, fomentan la confianza mutua en la voluntad de evitar el uso de la fuerza; en consecuencia, se mitiga el dilema de seguridad (Mares, 2001: 206).

Una mayor transparencia se asocia con una menor posibilidad de conflicto. Por tal motivo es importante marcar un último elemento en común en los tres círculos ha sido la declaración y establecimiento de la Zona de Paz. Distintos documentos ratifican a la región como una zona de paz, en la que se promueve la confianza y la cooperación, se prohíbe las armas nucleares y fomentan el compromiso con la democracia. Si bien, en la región los Estados continúan considerando el uso de la fuerza y organizan a sus Fuerzas Armadas para la eventualidad de un conflicto con los países vecinos, como Zona de Paz el uso extendido de la fuerza militar es poco probable.

Como factores endógenos podemos mencionar que la aplicación de las MCM en la región tuvo su instrumentalización en 1995, con la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, en el marco de la OEA. En ella Chile y Argentina jugaron un papel destacado en la construcción de un consenso regional y alentaron la aplicación de estas medidas al ponerlas en ejecución bilateralmente. Inicialmente, los esfuerzos del proceso bilateral de construcción de confianza se concentraron en iniciativas orientadas a estabilizar el ámbito militar de los lazos entre ambos países; posteriormente, se avanzó en la consolidación de vínculos en otras áreas relevantes de la defensa y en la institucionalización de relaciones de cooperación, las que han favorecido iniciativas tan relevantes como la configuración de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”.

La participación en las Misiones de Paz de la Naciones Unidas por parte de las Fuerzas Armadas de la región ha contribuido a la incorporación de los aspectos humanitarios en la doctrina militar. Esto ha posibilitado el desarrollo de ejercicios militares orientados a lograr una mayor interoperabilidad entre sus fuerzas. Así, en materia de MCM la interacción entre los factores endógenos y exógenos es más evidente, ya que los países no solo adoptaron medidas que respondían a las necesidades de cooperación a nivel hemisférico - OEA-, y global -ONU-; sino que las adaptaron a sus realidades e interacciones bilaterales y regionales.

En general se encontró que, a nivel discursivo y normativo, hubo resultados positivos; sin embargo, estos se vieron menguados por la débil aplicación y puesta en práctica de los mismos. La aplicación de las Medidas de Confianza es sustancialmente más débil que la adopción formal de las mismas. Esta es una constante en la región, no solo en la cooperación en seguridad, donde los acuerdos se firman, pero muchos Estados no los ratifican. Igualmente, el tipo de acuerdos puede variar siendo más concretos, flexibles y limitarse al mero diálogo e intercambio de información.

En este caso, se observa que en los primeros círculos se avanzó más en la formulación de medidas de confianza. El hecho de que los países del Cono Sur asuman mayores grados de compromiso dio como resultado un mayor éxito en la cooperación. Los países del norte por el contrario difieren más respecto a sus grados de compromisos y por lo tanto el impacto de las

Medidas de confianza en el tercer círculo fue menor, donde los compromisos adquirieron formas más débiles.

Este análisis comparativo de la cooperación en materia de seguridad sugiere que la dinámica cooperativa solamente es desarrollada en los dos primeros círculos concéntricos. La perspectiva más amplia corrobora la importancia de patrones de interdependencia para dar forma a la cooperación no tuvo los elementos previos necesarios para alcanzar el tercer círculo. Mientras que en el caso de los países del Cono Sur avanzaron en la resolución de hipótesis de conflicto, la redefinición de los marcos de defensa y seguridad, la formulación de acuerdos de cooperación y la implementación de Medidas de Confianza, las relaciones con los vecinos del área andina fueron principalmente inducidas políticamente, sin un pleno compromiso por entre sus países.

En este sentido la percepción de dependencia mutua (interdependencia) favorece las instancias para abordar los desafíos comunes. Como se ha reiterado a lo largo del capítulo, una mayor interdependencia positiva fue posible entre los países del Cono Sur, dando como resultado una mayor generación de confianza entre ellos. La interdependencia entre los círculos concéntricos disminuye intensidad a medida que aumenta la distancia al centro. Esto representa una disminución en lugar de un aumento de la intensidad de las relaciones a lo largo del tiempo.

Hasta aquí se ha observado hasta qué punto la interacción entre los factores endógenos y exógenos favorecieron la formación de la dinámica cooperativa de seguridad. Al respecto se encontró que en no en todos los círculos estos factores tuvieron la misma relevancia, ni el mismo impacto; dando como resultado un mayor fomento de la cooperación en los círculos en que hay mayor interdependencia. Esto se comprende mejor a partir de análisis de la relación entre identificación positiva –identidad colectiva- y la generación de confianza serán centrales de la dinámica cooperativa, como se verá a continuación.

## **7.2 La cooperación regional basada en el fomento de la confianza y la identificación positiva.**

El desarrollo de una dinámica cooperativa implica dos condiciones: la primera el fomento de una identidad colectiva entre los Estados, es decir, que se identifiquen positivamente entre ellos, por medio de patrones de amistad y de los valores compartidos. La segunda condición, la generación de confianza mutua con el fin de fortalecer la seguridad en un área, por medio de la firma de acuerdos para hacer frente a amenazas comunes, así como de la resolución pacífica de posibles conflictos. Estas dos condiciones no son independientes, sino que están mutuamente constituidas.

Como señala Müller (2015) la condición previa a la cooperación es que los socios se reconozcan como iguales en el discurso, independientemente de los desequilibrios de poder existentes. En este sentido, el vínculo entre identidad y cooperación se genera cuando los Estados dejan de percibirse como enemigos, y se identifican positivamente entre ellos. Este cambio en los patrones de interacción implica la promoción de valores y metas compartidas. Así mismo, el proceso de creación de confianza puede facilitar una transformación positiva significativa en las relaciones de seguridad de los Estados participantes.

Cabe recordar, que la identidad regional es entendida como algo que está en permanente construcción y reconstrucción, dentro de nuevos contextos y situaciones históricas, valores y experiencias comunes. Así, la formación de la identidad colectiva regional contó con varios elementos a resaltar: primero, el cambio en la percepción del “otro”, a partir del cambio de la rivalidad geopolítica hacia una relación caracterizada por expectativas mutuas de coexistencia pacífica. Segundo, el fomento de la identidad colectiva estuvo mediada por el discurso, en el que se privilegió la afinidad de valores compartidos. Tercero, el mismo se basó no solo en un intercambio de ideas, sino que también resultó de la experiencia práctica y a nivel normativo, por medio del incremento de las Medidas de Confianza tanto en los planos bilaterales como multilaterales.

En primer lugar, referir tanto a la percepción de la “otredad” como la identificación positiva, implica determinar cómo se perciben los Estados entre sí: como amenazas o como aliados. En este sentido, cabe reiterar que a nivel

regional los Estados no perciben una amenaza externa. Los mismos se preocupan más por las amenazas a la seguridad, desde dentro de sus fronteras nacionales y no desde fuera. Sin embargo, estos conflictos y problemáticas internas (especialmente en el caso colombiano) con frecuencia se transforman en conflictos interestatales debido a sus efectos secundarios en los Estados vecinos. Por otra parte, la región tampoco es percibida como amenaza para otras regiones. Si bien esto no significa que las amenazas externas sean inexistentes, sino que los Estados no identificaron claramente una amenaza militar externa compartida.

La dinámica de seguridad no siguió el patrón de alianzas tradicionales con el objetivo de hacer frente a una amenaza externa común. La identificación positiva, así como los procesos de socialización entre los Estados se tradujo en la formulación de normas que desempeñaron un papel crucial en la dinámica cooperativa. Entre estas normas se destacaron la defensa de la democracia, la resolución pacífica de las controversias y la práctica del principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Estas prácticas se tradujeron a su vez en un compromiso generalizado para preservar a la región como Zona de Paz.

Adicionalmente, en cada círculo se llevó a cabo una identificación positiva entre los Estados, aunque en distinta medida. En los dos primeros círculos la dinámica de cooperación estuvo vinculada a un cambio discursivo en la política bilateral. Se generó una identificación positiva al reducir el dilema de seguridad al no considerarse rivales, al tiempo que la cooperación se transformó en interdependencia positiva a través de la generación de la confianza mutua. El hecho de compartir un interés común: la inserción al nuevo esquema mundial, conllevó a un cambio en la percepción de los países en relación al otro, favoreciendo el desarrollo de la cooperación especialmente la participación en misiones de paz y de ejercicios conjuntos, y la formación de una zona de paz.

Mientras que en el tercer círculo la identidad fue fomentada como uno de los objetivos de la UNASUR, y al igual que en los otros círculos se basó en el diálogo, en el desarrollo de la confianza mutua, el impulso de acciones que facilitarían la prevención de conflictos y la gestión a través de la coordinación política entre los países de Sudamericanos. Sin embargo, hubo una mayor

dificultad respecto al compromiso e identificación positiva entre los Estados. Como se mencionó previamente, en el área Andina muchos conflictos geopolíticos se mantuvieron latentes lo que dificultó la búsqueda de consensos y la implementación de muchas de las medidas diseñadas. En este caso, el compromiso político no disolvió la rivalidad entre Estados, siendo así una de las grandes dificultades del proceso.

Respecto a los patrones regionales de interacción, se podría argumentar que en la región suramericana se desarrolló una tendencia hacia una asociación más estable en distintos contextos. El mejor ejemplo de ello fue el paso de la rivalidad a una identificación positiva de amistad entre Argentina y Brasil. El liderazgo y compromiso de ambos países favoreció ampliamente mejorar la cooperación en cada uno de los círculos. En palabras de Kelly (1997) “esta conversión niega una escalada de violencia provocada por el tablero de ajedrez sudamericano, impide un cinturón de ruptura, estabiliza fronteras y fomenta la integración económica y política, todo lo cual apoya la paz”. No obstante, estos patrones no se desarrollaron en todas las relaciones bilaterales. Los casos más positivos se dieron entre los países de Cono Sur. Mientras que la afinidad de la política exterior colombiana hacia la cooperación con Estados Unidos, especialmente en la lucha contra las drogas, dificultó ampliamente las relaciones con Venezuela.

Por otro lado, una mayor conciencia de los intereses y valores comunes proporcionan un marco para nuevos patrones de interacción. Por medio de la promoción discursiva de valores y metas compartidas se genera un sentimiento de “nosotros”, una identidad colectiva. En los tres círculos se pudo evidenciar una continuidad en las preferencias compartidas. Se destacaron preferencias como: el compromiso con la paz y la Seguridad Internacionales; la adhesión al Derecho Internacional, al principio de no intervención y especialmente el pleno respeto a la soberanía de los Estados; la solución pacífica de las controversias; el respeto a la institucionalidad democrática y la promoción de los Derechos Humanos.

La construcción discursiva de la identidad regional ha estado vinculada al fortalecimiento de un esquema integración capaz de poner en perspectiva las cosmovisiones de los gobiernos de la región. Dicho proceso tomo relevancia, como se vio en el capítulo sexto, a partir de los años 2000 momento en el que

los presidentes sudamericanos comenzaron a reunirse con el fin de concretar un mecanismo de integración regional. Las declaraciones presidenciales del periodo incluyen discursos en que llaman a la construcción de la región como mercado económico común, y en los que se resalta la presencia de identidad regional y el sentimiento "nosotros". Así en el Comunicado de Brasilia, de septiembre de 2000, puede leerse:

Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido(...) Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales (Comunicado de Brasilia, 2000).

En este mismo documento se hace referencia a la consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana, por medio de la cual se contribuiría “al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur” (Comunicado de Brasilia, 2000). Igualmente, en las presentaciones de los presidentes se apeló a la construcción regional para hacer frente a los retos globales. Ejemplo de ello fue la presentación del presidente Cardoso, en la que puede leerse:

Inspirados por el éxito de las iniciativas de integración subregional y la perspectiva de su convergencia, estamos convencidos de que la configuración de un espacio económico integrado de América del Sur es un posible logro para esta generación. La economía internacional debe ser un espacio de oportunidades e inclusión. Debemos corregir todas las tendencias que conducen a la marginación, especialmente en los países más pobres, por lo que continuaremos trabajando hacia una globalización más simétrica que elimine las distorsiones resultantes del

proteccionismo en los mercados desarrollados y la inestabilidad del sistema financiero internacional. (Comunicado de Brasilia, 2000b)

En esta misma línea el presidente de Colombia, Pastrana Arango, expreso en su discurso “América del Sur debe insertarse en la economía mundial siguiendo la tendencia de regionalismo abierto, este debe permitir un mejor aprovechamiento de las ventajas potenciales en mercados externos a la región que pudieran ser más competitivos frente a las condiciones que actualmente prevalecen” (Comunicado de Brasilia, 2000b). Otro ejemplo, fueron las palabras del presidente de Ecuador, Gustavo Noboa: “Mi país apoya la opción comunitaria por un regionalismo abierto, que permita desarrollar con visión sudamericana una estrategia de integración regional y hemisférica en una economía globalizada... con el fin último de procurar la consecución de un desarrollo económico y social integral.” (Comunicado de Brasilia, 2000b)

En las siguientes reuniones se mantuvo la misma línea discursiva, en la que se destacaba la voluntad de “construir de manera coordinada un espacio integrado, mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios” (Consenso de Guayaquil, 2002). Así como la consolidación de una “identidad sudamericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los Derechos Humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias” (UNASUR, 2004).

En estos discursos de los presidentes suramericanos se puede leer una voluntad de cooperación resaltando las características en común que tanto a nivel político, cultural y económico compartían los países. Si bien, los discursos convergen en una visión de la identidad que abarcaba los valores democracia, los Derechos Humanos, el Estado de Derecho; en ellos se puede leer también el interés en la cooperación como herramienta de inserción a los mercados globales. Por lo tanto, deliberadamente hacen uso discursivo de la identidad suramericana compartida que adhieren a sus valores y normas constitutivos. Caracterizando la región como una unidad política, y no solo

geográfica, que une a los Estados alrededor de sus fronteras con intereses compartidos y comunes.

Como se describió a lo largo de cada capítulo, los principales valores compartidos correspondieron con el auge de los valores liberales, que en las últimas décadas ha enfatizado la importancia de democratización, así como la promoción y defensa de los Derechos Humanos, a tono con el discurso occidental predominante tras la Guerra Fría. Los países de la región han reconocido formalmente como universales los valores políticos de la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho y se han comprometido a implementarlos. La democratización y el fin de las dictaduras militares tuvo un impacto significativo en la región. El carácter autoritario y la violación de los DDHH de dichos gobiernos –especialmente en el Cono Sur- tuvo una relevancia mayor para adoptar y defender los procesos de democratización. Como sostiene Hurrell:

En primer lugar, la democratización implicó el cambio (aunque incompleto) del poder político y burocrático lejos de los militares, tanto en general como, muy importante, en la gestión de la política exterior regional. (...) En segundo lugar, la democratización también sentó las bases políticas para una mayor transparencia sobre la que se construirían posteriormente medidas más específicas de fomento de la confianza (1998a: 243-244).

Estos valores políticos representan una combinación de dinámicas internacionales internas, domésticas y externas: son interactivos y se constituyen mutuamente. Por tal razón, la defensa de democracia y los DDHH han sido analizados bajo la perspectiva de la localización normativa. Este concepto analítico, permite estudiar la promoción de la identidad regional, basada en dichos valores, abierta a la redefinición y cambio constante sobre la base de las preferencias e identidades de los actores locales. El resultado es un diálogo bidireccional que implica la localización de ideas universales y la universalización de los marcos normativos y sociales locales.

En este orden de ideas, se observó que uno de los elementos en común en los tres círculos trabajados ha sido la defensa de la democracia. Los países

sudamericanos comparten una cultura política democrática liberal y como tal la han privilegiado en sus agendas. Al respecto Battaglini indica:

Existe una estrecha correlación entre la estabilidad de la democracia sudamericana y tres fenómenos asociados: la resolución de conflictos limítrofes, la creación de instituciones regionales interdemocráticas que han reforzado la capacidad para prevenir y gestionar crisis y la reconfiguración de las amenazas. Se trata de tres fenómenos estructurales que favorecen la consolidación de la paz en la región (2015: 183).

Los países se han esforzado por mantener gobiernos democráticos -donde los militares están sujetos a las autoridades civiles-, por esta razón, organismos como el MERCOSUR y la UNASUR instituyeron una cláusula democrática, que establece la suspensión de cualquiera de sus miembros en caso de ruptura del orden constitucional. El fortalecimiento de los sistemas democráticos, ha contribuido a fortalecer la imagen de la región como un área ajena a los regímenes autoritarios.

En el caso de MERCOSUR el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, reiteraba su compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, el Estado de Derecho y sus instituciones, estableciendo “en caso de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional” (Protocolo de Ushuaia, 1998: art 1) la aplicación de medidas que promuevan el restablecimiento de la democracia, entre ellas sanciones políticas y diplomáticas.

Por su parte, la Unasur aprobó en 2010 el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia” con el fin de rechazar “desafío alguno a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente constituido y que adoptarán medidas concretas e inmediatas en caso de quebrantamientos al orden constitucional” (UNASUR, 2010b). Según el artículo primero del Protocolo este se “aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (UNASUR, 2010b). Entre otras sanciones se establecía la suspensión del

derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.

Estas medidas son un indicativo de su identidad política interna, es decir, su compromiso con la democracia plena, la identifican como una región democrática y más plural. Sin embargo, se debe reconocer que la defensa de la democracia muchas veces solo representa un discurso, debido a la poca implementación real de la misma. En este sentido, cabe señalar que el modelo neoliberal “estuvo marcado por altos niveles de desigualdad y de corrupción, ha deslegitimado el sistema democrático, considerado por amplios sectores sociales, dependiendo de los contextos nacionales, como ineficaz para proveer trabajo, bienes sociales y garantizar la seguridad” (Aguirre et al., 2020: 4).

Esto incrementa las vulnerabilidades de los procesos democráticos como: ingobernabilidad, violencia, falta de integración nacional, pobre inclusión social y étnica y fragilidad institucional. Afectando así, “no solo las oportunidades de un mayor desarrollo y crecimiento, sino que pueden transformarse en riesgos a la estabilidad nacional y desde allí al sistema regional y global” (Rojas Aravena, 2009: 608). Es por ello, que el fomento de una identidad regional basada en la defensa de la democracia implica ir más allá de los discursos y centrarse en la aplicación real de los mismos. No basta con construir organismos o instituir acuerdos regionales si al interior de los países no hay un compromiso local que involucre una verdadera cultura política democrática. Para ello es necesario que se implementen mecanismos de supervisión y aplicación a nivel nacional y regional.

Justamente los mecanismos de control y transparencia son parte fundamental en la generación de confianza. Para que estas fórmulas tengan impacto es necesario que se desarrollen acuerdos que permitan darle formalidad en el tiempo, siendo coherentes con respecto a las políticas públicas de cada Estado.

En el caso específico de la seguridad regional las principales acciones y mecanismos fueron las Medidas de confianza, enfocadas en la transparencia y disminución de la percepción del riesgo. Como se ha señalado, la mayoría de las medidas adoptadas por el CDS, fueron la continuidad de una serie de

acciones que se estaban concretando a nivel bilateral y subregional, sin las cuales el mismo no habría sido posible. Su construcción se basó en las tradiciones sociales, culturales y políticas de sus miembros, adoptando y redefiniendo los principios y prácticas de cooperación del mundo exterior.

Sin embargo, estas acciones de cooperación no han sido suficientes para neutralizar las debilidades estructurales de los países ni para colocar la dinámica regional en sus agendas políticas internas. Una vez más, este proceso tuvo mayor fuerza en el Cono Sur, en donde las MCM otorgaron mayor transparencia en las relaciones entre los Estados, fomentando la confianza y la interacción pacífica.

Si bien, durante el periodo de 1985 a 2015 aumentaron los niveles de confianza y previsibilidad en la seguridad, se buscó evitar conflictos por medio del diálogo, se logró cierta consolidación de la democracia, y se declaró la Región zona de paz; la falta de compromiso de parte de los distintos gobiernos no permitió la concreción de una dinámica cooperativa de seguridad que abarcara toda el área regional. La misma mostró una construcción discursiva basada en la identidad regional y la necesidad de fortalecer la seguridad regional, pero también serias debilidades estructurales a nivel de generación de confianza. La cooperación en forma de círculos concéntricos logró solo una expansión y fuerte consolidación hasta el segundo círculo, donde el mayor acercamiento permitió una identificación positiva entre y generación de confianza entre los Estados.

### **Síntesis**

Al hablar de seguridad regional se parte de la idea de que la misma se construye tanto de las narrativas como de las prácticas. Esto significa que los discursos, acuerdos políticos, y acciones estratégicas forman un conjunto que permite analizar la presencia de una dinámica cooperativa regional. Los procesos de cooperación no son nuevos en la región, y por tal razón sería erróneo ignorar los legados y trayectorias históricas, así como por respuestas que adoptaron los Estados en diferentes momentos de la historia. No obstante, es necesario resaltar que el tránsito hacia una cooperación en seguridad se vio favorecida con el regreso de la democracia y la necesidad de los Estados de insertarse a las nuevas economías globales. Esto preciso de una estabilidad y

paz regionales. Por tal razón, este último capítulo tuvo como objetivo analizar la formación de una dinámica cooperativa en seguridad en la región suramericana, a través de la comparación de tres círculos concéntricos.

Si bien, el proceso de convergencia política regional comenzó a materializarse en los 2000, fue posible por el paso de la rivalidad geopolítica a convergencia en cooperación del eje Argentina-Brasil, y el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas se vio favorecido por el cambio en las percepciones ya que los Estados dejaron de verse entre sí como una amenaza. La expansión de este proceso al segundo círculo, Cono Sur, favorecieron las relaciones pacíficas en la región, siendo el lugar en donde se desarrollaron y consolidaron el mayor número de MCM. Los países del área no solo tuvieron avances significativos en materia comercial y económica con la constitución del MERCOSUR; sino también avanzaron en acuerdos de carácter militar, llevando a los Estados a renunciar al uso de la fuerza entre ellos.

En el último círculo, el discurso sobre la construcción regional estuvo marcado por un compromiso político de los presidentes miembros de la UNASUR a avanzar en la cooperación. Varias de las medidas adoptadas fueron replica de las que ya implementadas como la medición del gasto militar y los ejercicios conjuntos. Su mayor fortaleza fue la resolución de distintas crisis por medio de la diplomacia presidencial. un cambio de tono político y reformas institucionales, hacen posible hablar en América Latina de una ruptura con valores hegemónicos establecidos por la doctrina neoliberal y el poder de EEUU como único modelo de economía política para la región.

Al analizar la interacción entre los factores endógenos y exógenos se encontró que los mismos no tuvieron la misma intensidad ni relevancia en cada círculo. La convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región y los cambios en el entorno de seguridad internacional, facilitaron el acercamiento entre los países, y con ello cambios en los patrones de interacción. Sin embargo, este proceso no tuvo los mismos resultados en cada círculo. Si bien los Estados del Cono Sur avanzaron en la identificación positiva, la reducción los dilemas de seguridad, la generación de patrones de amistad, se eliminó la retórica del balance de poder en la región, se ha

avanzado en la paulatina eliminación de las hipótesis tradicionales de conflicto fronterizo, este proceso no logró su expansión plena al tercer círculo, debido a las fuertes diferencias políticas y problemáticas de seguridad que atraviesa la subregión Andina. Sus bases geopolíticas contrastantes han impedido una cooperación de seguridad.

En general se encontró que, a nivel discursivo y normativo, hubo resultados positivos: los Estados suramericanos han avanzado en la formación de organismos internacionales, convergen en la defensa de principios como el Derecho Internacional y la soberanía, y han promovido métodos de resolución de conflictos. Sin embargo, estos se vieron menguados por la débil aplicación y puesta en práctica de los mismos. La aplicación de las Medidas de Confianza es sustancialmente más débil que la adopción formal de las mismas debido al grado de compromiso asumido por los países para su implementación.

Por otra parte, las condiciones estructurales de al interior de los Estados como la fragilidad democrática, la debilidad institucional, la mala articulación entre el Estado y la sociedad, las múltiples formas de violencia son comunes a todos los Estados de la región. Mientras cada Estado no logre mejorar estas condiciones la cooperación a nivel regional será difícil de implementar.

## **8. Conclusiones generales**

En los capítulos anteriores se ha identificado la región Sudamérica como una unidad geopolítica con intereses comunes, entendimientos colectivos y valores compartidos. Igualmente se ha observado que en ella persisten relaciones de carácter conflictivo, así como marcadas diferencias geopolíticas. La construcción regional ha implicado una dinámica con superposición y articulación de relaciones, debido justamente a que la región no puede concebirse con un carácter homogéneo, como un solo grupo, puesto cada Estado cuenta con sus propias construcciones nacionales y prioridades específicas. La región es un área plural en términos de culturas, etapas de desarrollo, desempeño económico, procesos políticos, etc.

Más allá de estas diferencias, esta investigación tuvo como objetivo el análisis de una dinámica cooperativa regional, producto de la interacción de factores endógenos y exógenos. Nuestra propuesta se centró en la convergencia de percepciones e intereses permitieron formular consensos y establecer acuerdos fomentando la confianza y la transparencia. Este proceso conforma una dinámica cooperativa en seguridad, la cual parte de los patrones de conocimiento mutuo y la formulación de acciones, dando prioridad al diálogo, la diplomacia y la solución pacífica de los conflictos. Como se pudo observar, la cooperación en materia de seguridad en la región presentó avances significativos, pero también contó con serias debilidades.

Para comprender cada uno de ellos, la primera parte de este apartado presenta una síntesis de los principales hallazgos en relación a la dinámica cooperativa de seguridad en la región. En función a ellos, la segunda parte evalúa el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como los aportes, obstáculos y desafíos del enfoque utilizado en la investigación.

### **Síntesis de hallazgos**

Este trabajo se centró en distintos aportes del enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales, entre ellos que la cooperación entre Estados responde a un proceso de socialización en el que intervienen que permiten a los Estado formarse expectativas relativamente estables sobre el

comportamiento de los otros, formando así hábitos de cooperación. Cabe precisar, que, si bien la región no estuvo exenta de guerras, enfrentamientos armados y disputas entre los países, justamente la resolución por vía diplomática, así como el acudir al arbitraje internacional canalizaron la mayoría de los conflictos. Igualmente, la región se ha caracterizado por la adhesión a los principios de igualdad soberana, no intervención, integridad territorial, autodeterminación, respeto del Derecho Internacional.

Entre las dimensiones que se tuvieron en cuenta para analizar la formación de la dinámica cooperativa se hizo énfasis en tres: el contexto en el que se desenvuelven los Estados; la percepción de las amenazas; y la formulación de prácticas estratégicas.

Respecto al primer elemento, es decir el contexto como determinante de los cambios en las percepciones de seguridad, se evidenció que tanto la Seguridad Nacional como la Regional han sido influenciadas por los cambios en ámbito internacional, así como al interior de cada país. Entre los factores externos que influyeron en esta dinámica se analizaron los cambios en el entorno de seguridad internacional. Así entonces, acontecimientos como: el fin la Guerra Fría; la globalización; el paso de unipolarismo al multipolarismo; incidieron en las relaciones intrarregionales por la necesidad de los Estados y la convergencia de los países en sus intereses geopolíticos al gestionar el mantenimiento de un entorno regional favorable tanto a nivel económico como de seguridad capaz de afrontar y ser parte de los cambios globales.

Un ejemplo de ello es el interés de los distintos gobiernos al privilegiar el proceso de integración económica con el fin de facilitar la inserción en los nuevos ámbitos internacionales. La convergencia de intereses en esta área, dio paso a esfuerzos conjuntos para promover la cooperación regional en temas de seguridad. Así mismo la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región, se observó en la adhesión a los principios de democracia y los Derechos Humanos; la tendencia creciente a la regionalización por parte de los Estados; la formación de la UNASUR como espacio de formulación de políticas regionales; y el establecimiento de MCM.

La interacción entre estos factores permitió también la formulación de entendimientos compartidos, así como la creación de estrategias que

favorecieron las relaciones pacíficas entre los Estados, especialmente la adopción de las MCM. Así, los valores que primaron en esta relación eran del orden liberal: la defensa de la democracia; la solución pacífica y consensuada de los conflictos; el respeto a los Derechos Humanos; el compromiso de los gobiernos con la preservación eficaz y legítima de la paz y la seguridad internacionales; la adhesión al Derecho Internacional, al principio de no intervención y especialmente el pleno respeto a la soberanía de los Estados. De igual forma, la transparencia y la apertura reemplazaron la competencia y percepciones de amenaza relacionadas con la seguridad.

El siguiente elemento analizado fue la identificación o percepción común de amenazas. Al respecto, se observó que la región ha mantenido la definición de amenaza militar a la soberanía e integridad de los Estados. Sin embargo, y en línea con los cambios en el entorno internacional, se presentó también la identificación de amenazas no convencionales, como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico. Si bien, la transnacionalidad de estos problemas ha llevado a los países a la profundización de mecanismos de cooperación bilateral para hacerles frente, no se encontró a nivel regional una posición conjunta a cómo enfrentar estas amenazas. Igualmente, al ser problemas que refieren más a la seguridad interior, las amenazas no convencionales no siempre se prestan a soluciones de seguridad tradicionales, razón por la cual, requieren un abordaje desde distintas áreas para enfrentarlas con éxito.

Cabe recordar que durante la década de los noventa se redefinieron los conceptos de seguridad y defensa en varios de los países suramericanos, en los cuales se diferenció la Defensa Nacional de la Seguridad Interior/pública, al tiempo que se asignaba el uso de las Fuerzas Armadas para defender sus fronteras, soberanía e independencia. Las amenazas se definieron de carácter militar, razón por la cual, el papel de las Fuerzas Armadas se limitó a este. Sin embargo, en varios países se permite el uso de las Fuerzas Armadas contra las amenazas no convencionales, especialmente contra el narcotráfico, siendo una de las mayores diferencias entre los países sudamericanos. Más allá de esta diferencia, los gobiernos buscaron impulsar un papel constructivo de las Fuerzas Armadas en el marco de una sociedad democrática y bajo la plena vigencia del Estado de Derecho, enfatizándose en la subordinación militar a

las autoridades constitucionales, así como el irrestricto respecto a los Derechos Humanos.

El cambio en la percepción de los países en relación al otro, es decir, al superar muchas de las hipótesis de conflicto y dejar de percibirse como enemigos, permitió, especialmente a los países del Cono Sur, el desarrollo de la cooperación militar especialmente la participación en misiones de paz y de ejercicios conjuntos, favoreciendo a su vez la convergencia de intereses comunes como la formación de una Zona de Paz. Por el contrario, esta identificación positiva y mayor interdependencia no se desarrolló con el mismo énfasis entre los Estados del área Andina. Lo que constituyó un fuerte impedimento al momento de establecer consensos respecto a los temas de seguridad regional.

El último elemento, las prácticas estratégicas, se refiere a acciones que favorecen la cooperación regional, en este sentido nos centramos en las MCM, como mecanismos específicos capaces de promover un clima de estabilidad, transparencia y confianza ejes centrales de la dinámica cooperativa. Como se pudo apreciar estos instrumentos han estado destinados a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones que, por sorpresa o error, produzcan una crisis. Ejemplo de ello ha sido: los ejercicios combinados, las reuniones periódicas entre autoridades militares, el intercambio de personal, la cooperación técnica y científica en proyectos de interés común, y el intercambio de publicaciones profesionales, la participación en operaciones de paz de la ONU, la implementación de una Metodología Estandarizada Común, y el registro de inventario militar. También han tratado cuestiones como la no proliferación nuclear, el desarme, las disputas territoriales, la estabilidad política interna.

Si bien, en la región aún es limitada la cooperación militar multilateral como elemento de la confianza entre los Estados, se evidenció un marcado interés en el rol de la diplomacia presidencial consolidada en las reuniones de Jefes de Estado; y se identificó el diálogo político y el consenso como dimensiones estratégicas de la cooperación. Así mismo, el fomento de la estabilidad regional se consideró fundamental para promover una mejor situación estratégica para los Estados sudamericanos.

A lo largo de esta investigación se observó que las MCM promovieron relaciones estables entre los Estados, en cada uno de los tres círculos analizados. Así, por ejemplo, en la alianza argentino-brasileña redujeron el dilema de seguridad, al tiempo que la cooperación se transformó en una alianza con interdependencia positiva a través de la generación de la confianza mutua. La ampliación de este proceso al Cono Sur favoreció el desarrollo de relaciones de carácter cooperativo en materia de seguridad. Los acuerdos alcanzados entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, tanto a nivel bilateral como multilateral, permitieron la concreción de acciones con un compromiso más evidente y estable, al punto de considerarse como una Zona de Paz estable. Por último, el CDS-UNASUR como foro de diálogo, promovió acciones como la prevención de conflictos y la gestión de políticas entre los países en pro del mantenimiento de la paz en la región, basados en la estrategia de la Seguridad Cooperativa.

Esta construcción regional estuvo ampliamente determinada por la compatibilidad ideológica de varios gobiernos suramericanos. Su impulso igualmente fue el resultado de un proceso de socialización en el que diálogo, la negociación y el consenso primaron para lograr la cooperación en materia de seguridad regional. En este sentido, se observó que mientras los países avanzaron en canales y mecanismos de diálogo y coordinación; los países de área Andina encontraron mayores dificultades para llegar a dichos entendimientos.

Por otra parte, los factores endógenos y exógenos, impulsaron a los Estados a examinar nuevas formas de definir sus intereses y relacionarse con sus pares, favoreciendo la identificación discursiva de un “nosotros” regional. Para ello fue necesario el reconocimiento de que los problemas que enfrentaban no podían resolverse únicamente a través de sus propios esfuerzos; reflejando la importancia de un entorno internacional estable y pacífico, necesario para promover y conseguir otro tipo de objetivos.

Aunque muchas de las acciones tomadas para promover cooperación en materia de seguridad fueron de carácter declarativo, reflejan un cambio en la mentalidad por parte de los Estados de la región. En este sentido, la promoción de la identidad regional ha implicado un cambio de actitudes y percepciones entre los países. Esto gracias a la identificación positiva entre los

Estados, basada en rasgos y posiciones comunes, intereses y los valores compartidos.

Sin embargo, y esto se vio con mayor detalle en el séptimo capítulo, las marcadas diferencias y vulnerabilidades tanto políticas, económicas, sociales y de seguridad nacional, no permitieron el pleno desarrollo de la dinámica cooperativa. El marco constructivista discursivo que guío esta investigación permitió observar la construcción de espacios de cooperación como interdependencia positiva, en la cual primó el diálogo y consenso en las relaciones entre los Estados. No obstante, en la práctica no siempre se logró implementar estos acuerdos.

Como se ha advertido previamente la cooperación en la región sudamericana ha sido una construcción compleja, debido no solo a las distintas definiciones nacionales en materia de seguridad y las amenazas a la misma, sino también por la agenda que cada gobierno impulsa a nivel nacional. Esto muchas veces ha dificultado el avance hacia una seguridad regional más institucionalizada, debido a que estos cambios precisan de cierta estabilidad en el tiempo, un alto grado de compromiso político en donde la cooperación sea entendida como una forma de potencializar y garantizar beneficios mutuos.

Por otra parte, debido a su heterogeneidad y pluralidad la región sudamericana presenta una superposición de dinámicas subregionales, más concretamente entre los países de la Región Andina y el Cono Sur. Como ya los países del Cono Sur han profundizado sus compromisos con el resguardo de las instituciones democráticas; la solución de la hipótesis de conflicto favoreció este proceso de acercamiento entre ellos. En esta subregión la seguridad internacional se encaminó a niveles de apertura y transparencia a partir de las MCM, lo que favoreció a que la cooperación en esta área tuviera mayores resultados. Los acuerdos entre Argentina y Brasil que limitan el desarrollo de la energía nuclear y el proceso de dilución de hipótesis de conflicto entre estos dos países en la década de 1980, forjaron un acercamiento entre ellos que finalmente contribuyó a la creación de MERCOSUR.

Si bien, los países del área andina cuentan desde 1969 con su propio organismo de cooperación económico y comercial la Comunidad Andina, la

cual avanzó en un documento que estableciera una política de seguridad entre ellos, es necesario precisar que los países todavía muestran tendencias a estallidos fronterizos, conflictivos que permanecen irresueltos, así como disputas políticas que reducen las prácticas de cooperación en materia de seguridad. La subregión Andina ha registrado mayor densidad de desafíos derivados de las actividades del narcotráfico o del accionar de grupos armados irregulares, dificultando la implementación de acciones cooperativas; al tiempo que ha facultado la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico.

Si bien, este tipo de acciones fueron tratadas por diferentes Consejos (Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional) dentro de la UNASUR, al tiempo que existen acuerdos entre los países para hacerles frente, aún no existe consenso regional para avanzar al respecto.

Otra debilidad observada, es que si bien, varios de los conflictos abordados dentro de la UNASUR tuvieron resultados positivos fue gracias a que los propios Jefes de Gobierno se pusieron al frente de los diálogos y negociaciones para abordar la crisis interestatal e interna. Sin embargo, este fue un elemento que jugó en contra en el proceso de institucionalización de la UNASUR, pues justamente la diplomacia presidencial, tendió a politizar el proceso. El fin de gobiernos progresistas, el acenso de los nuevos gobiernos de derecha, así como el declive del regionalismo abierto o posliberal, significó una ruptura en el proceso que se lleva a cabo.

Además, la búsqueda de consenso no siempre produjo decisiones y acuerdos aceptables para todos los miembros. La toma de decisiones por consenso unánime fue tanto una fortaleza como una debilidad de la UNASUR. Las divisiones al interior del organismo, junto a una clara falta de liderazgo, conllevaron que las interacciones entre los países, se vieran ampliamente afectadas con los cambios de gobierno después de 2015. Esto conllevó a una paradoja normativa, puesto que las mismas normas y prácticas que constituyeron la UNASUR, como el consenso y unanimidad en la toma de decisiones llegaron a limitar su efectividad para enfrentar los desafíos internos.

Un claro ejemplo de ellos, que escapa a nuestro periodo y objetivos de estudio, ha sido el caso de la democracia en Venezuela; las divergencias en la toma de posición de parte de los gobiernos sudamericanos frente a la misma, fueron un punto de inflexión en este proceso. Ha tenido tal relevancia, que la falta de conceso desencadenó que, a una década de su formación, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay anunciaran su retirada del organismo. Cabe destacar que los países sudamericanos, han realizado considerables esfuerzos para alcanzar una solución a la crisis venezolana, evitando que tanto las disputas fronterizas se conviertan en enfrentamientos armados; así como manteniendo a raya la intervención militar externa, ya que justamente los países de la región han mostrado su acuerdo respecto a la no injerencia en los asuntos internos.

Así pues, aunque la estabilidad regional debería ser el objetivo común de los Estados Sudamericanos, las divergencias pusieron serias limitaciones a la construcción de una dinámica cooperativa regional. Lo que no significa que no se haya avanzado en una cultura de paz. Por esa razón, la siguiente sección evaluará los avances en el fomento de la confianza y la identidad regional.

### **Discusión de resultados**

Esta investigación se centró en la hipótesis de que la interacción de factores endógenos -la convergencia de objetivos seguridad entre los países de la región- y exógenos -los cambios en el entorno de seguridad internacional-, favorecieron la configuración de una dinámica cooperativa entre los Estados suramericanos durante los años de 1985 y 2015. Este proceso se desarrolló en forma de círculos concéntricos, con un punto de partida a mediados de la década de los ochenta con la alianza argentino-brasileña, extendiéndose al Cono Sur y abarcando la región con la constitución de UNASUR.

Esta construcción en forma de círculos concéntricos, permitió observar el desarrollo de múltiples dinámicas de seguridad que se presentan en la Sudamérica: la Alianza argentino-brasileña, la Zona de Paz del Cono Sur, y la Seguridad Cooperativa en el CDS de la UNASUR. Al tiempo que en cada una de ellas intervinieron los factores endógenos y exógenos, tanto como una respuesta estratégica a los desafíos externos y los intereses materiales de los

Estados, así como por el impulso de las ideas y las normas en a favor de la cooperación.

Así mismos, las particularidades, similitudes y diferencias entre cada círculo, permitió analizar la articulación de los mismos dando lugar una dinámica cooperativa en seguridad en la región sudamericana, durante el periodo de 1985 al 2015. Gracias a la perspectiva comparada, se pudo evidenciar que los círculos, a pesar de sus significativas diferencias, compartieron elementos causales comunes, en este caso la conjugación de factores endógenos y exógenos, pero más específicamente la formulación de MCM como las prácticas de cooperación en materia de seguridad.

Tras comparar los tres círculos se encontró que la mayor interdependencia entre los países del Cono Sur favoreció la formación de una dinámica cooperativa entre ellos. Si bien, hubo un interés de expandir estas relaciones de cooperación al nivel regional suramericano, por medio de la institucionalización de la Unasur y especialmente en el CDS; la dinámica cooperativa no logró concretarse por las marcadas diferencias geopolíticas y los patrones de enemistad que aún persisten a nivel regional.

En el tercer círculo, si bien tuvo una construcción discursiva centrada en la identidad regional, los intereses, objetivos y valores compartidos entre sus integrantes; no se logró una identificación positiva entre los Estados, y por consiguiente no hubo generación de confianza entre ellos. Los temas de cooperación en materia de seguridad regional fueron mucho más dispersos reflejando patrones de interdependencia más funcional, sin un verdadero compromiso políticos.

Por tal razón, no se alcanzaron muchos los objetivos propuestos en relación a la cooperación, y muchas veces los acuerdos quedaron solo en la parte declarativa y discursiva. Esto resta peso a nuestra hipótesis, ya que no se evidencia la concreción de una dinámica cooperativa que abarque el total de la región suramericana. Es innegable la construcción regional como un espacio en el que se fomenta el diálogo y la cooperación política para la convivencia pacífica, fortaleciendo a Suramérica como Zona de Paz; sin embargo, las dinámicas internas de los países siguen siendo un factor determinante de los compromisos plenos en cooperación

Por otra parte, como se mencionó en el segundo capítulo, la participación efectiva de las organizaciones regionales en la gestión de conflictos depende de varios factores, tales como el rango de compromiso de los Estados miembros, los valores e intereses compartidos, la capacidad institucional, financiera y material, y la legitimidad de esa participación. Es decir, para que estos procesos tengan impacto no solo es necesario el compromiso político de los países, sino que los mismos tengan también cierta capacidad de sostenerlos. La creación de organismos o instituciones multilaterales, la firma de tratados y acuerdos, puede no tener más que una consecuencia retórica si los miembros no pueden o no quieren pasar a etapas posteriores de cooperación. Un ejemplo de ello, es el registro de gastos militares del CDS-Unasur, en donde muy pocos países (entre ellos, Chile, Brasil y Argentina) cumplieron con el informe respectivo.

Como se remarcó a lo largo de la tesis un elemento central en este proceso fue la participación y liderazgo de Brasil. Este fue un elemento que jugó en contra cuando el país se centró en sus problemas internos restando interés en estos los procesos de regionalización. El cambio de gobiernos en la mayoría de países también afectó considerablemente las relaciones. Se evidenció con ello, una falta de coordinación y consenso respecto al rumbo que debía seguir la UNASUR. Lo que muestra que la naturaleza del entorno regional e internacional (factores externos), afecta de manera crucial el éxito o el fracaso de cualquier proyecto regional.

Otro de los problemas se enfrentó para llevar adelante el proceso, es la poca participación y de generación de conocimiento sobre el tema de seguridad y defensa por parte de la sociedad civil. Una vez más el Cono Sur avanzó más en estos temas, por medio de la participación civil y el desarrollo de comunidades epistémicas que debatieran estos temas. Sin embargo, gran parte de dichos temas han sido históricamente del dominio de los militares y con una mínima participación de otros actores. Esto repercute directamente tanto en la construcción de las identidades colectivas como de la generación de confianza. Si bien a nivel discursivo se hace referencia a estos elementos, es necesario una mayor participación de la sociedad civil y de otros grupos no estatales con el fin de que tanto los discursos como las acciones tomadas tengan un verdadero impacto. Cuando los países se constituyen como un

colectivo para gestionar la paz y la seguridad, si bien la gestión depende de los organismos del Estado; sus acciones deben contar con el respaldo colectivo. Este fue uno de los puntos no abordados en esta investigación, y justamente una línea para ser abordada en otros análisis.

Por último, nos queda concluir que en el periodo entre 1985 y 2015 en la región Sudamericana se alcanzaron considerables avances en la cooperación en materia de seguridad; se desarrollaron patrones y hábitos de cooperación producto de la interacción continua y los intereses compartidos. Sin embargo, también hubo amplias contradicciones y divergencias que no favorecieron la concreción de una dinámica cooperativa. Si bien hubo una identificación positiva entre varios países, esta no abarcó la totalidad de la región. Otra dificultad mayor fue la generación de confianza elemento clave para la estabilidad y la paz regional.

## Bibliografía

Acharya, A. (2018). *Constructing global order: Agency and change in world politics*. Cambridge University Press.

Acharya, A. (2011). Norm subsidiarity and regional orders: sovereignty, regionalism, and rule-making in the third world. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123.

Acharya, A. (2009) *Constructing a Security Community in Southeast Asia ASEAN and the problem of regional order*. Second edition Routledge

Adler, E. y Barnett M. (eds.) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Adler, E., y Pouliot, V. (2011). International practices. *International theory*, 3(1), 1-36.

Aguirre, M., Chavez, R. B., & Robledo, M. (2020). América Latina ante las crisis de la globalización y el multilateralismo. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. 1-20

Albrecht, U., & Brauch, H. G. (2009). Seguridad en la investigación para la paz y en los estudios de seguridad, 503-525. En Spring, U. O., & Brauch, H. G. (Eds.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. Universidad Nacional autónoma de México.

Anzelini, L. y Castro S. (2012) Los Estados medianos y la arquitectura de Seguridad Internacional: apuntes estratégicos para el caso argentino. *Revista Postdata* 17, N°2, págs. 37-85

Arce, L. (2011) En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 6(11), 105-127.

Ávila Magallanes, D. (2010) *La formación de una comunidad de seguridad en América del Sur*. Tesis inédita Universidad de Brasilia - UnB Instituto de Relaciones Internacionales–IREL. Brasilia.

Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985), pp. 226-254

Axelrod, R., (1984) *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books. A Member of the Perseus Books Group Revised edition published in 2006

Ayoob, M. (1999). From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order. *Australian Journal of International Affairs*, 53(3), 247-260.

Ayoob, M. (2002). Inequality and theorizing in international relations: the case for subaltern realism. *International Studies Review*, 4(3), 27-48.

Bachelet, M (2009) *Presentación. El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile

Barbé, E. (1987) "El 'equilibrio del poder' en la teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 11. 5-17.

Barnes, Barry, 2001. *Practice as Collective Action*. In *The Practice Turn in Contemporary Theory*, edited by Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina, and Eike von Savigny, 17–28. New York: Routledge.

Barnett, M. (1996) *Identity and Alliances in the Middle East*. En: Katzensdtein, P. Ed (1996) *The culture of national security: norms and identity in World politics*. New York: Columbia University Press, 400-447.

Barrios, M. (Dir) (2011), *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Editorial Biblios: Buenos Aires.

Bartolomé, M. (2016) *Algunas aproximaciones a la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos*. *Revista Política y Estrategia Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. N° 128, 2016, 101-134

Bartolomé, M. (2010) *La aplicación de la experiencia de la Triple Frontera a la lucha contra las amenazas a la seguridad en la región mesoamericana*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC) en Mesoamérica San Salvador.

Bartolomé, M. (2008) *El Estado moderno frente al desafío de un escenario de Seguridad Internacional de características postwestfalianas*. Centro de estudios estratégicos sobre seguridad y Defensa Nacional CEESEDEN. *El Estado moderno frente al desafío de un escenario de Seguridad Internacional*. Edición N° 5 Julio de 2008. 10-15

Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y Clausewitz*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos NÚM 14, Ministerio de Defensa Nacional, Chile.

Battaglino, J. (2015) *Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana*. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 51, Quito, 171-186

Battaglino, J. (2013). *La evolución de la zona de paz sudamericana*. Serie: Documentos de Trabajo. Escuela de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación Argentina, 12, 4-26.

Bayer, J. (2013) *El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas*. Vol. xi, Núm 19, 2013, 53-75

Benítez Manaut, R. (2003) *Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm. 64. 49-70

Bernal Meza, R. (2002) *Política exterior Argentina: de Menem a de la Rúa ¿Hay una nueva política?* *São Paulo em perspectiva*, 16(1), 74-93

Bernal-Meza, R. (1999) *Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumbo ao Mercosul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Núm. 42(2). 40-51

Bially Mattern, J. (2005). In *Ordering International Politics*. Routledge.

Bianculli, A. (2016) Latin America. En: Börzel, T. A., & Risse, T. (Eds.) (2016). The Oxford handbook of comparative regionalism. Oxford University Press

Bompadre, G. (2000) Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas. Relaciones Internacionales N 18. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9905> (accedido: 29 marzo 2018)

Bonfim, J. B. B. (2006). Palavra de presidente. LGE. Disponible en: [https://imprensa.com/wp-content/uploads/2019/01/palavra\\_de\\_presidente.pdf](https://imprensa.com/wp-content/uploads/2019/01/palavra_de_presidente.pdf) (accedido: 30/10/2019)

Booth, K. (2007). Theory of world security (Vol. 105). Cambridge University Press.

Börzel, T. A., & Risse, T. (2020). Identity politics, core state powers and regional integration: Europe and beyond. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(1), 21-40.

Bruckmann, M. (2013, mayo) Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en Unasur: Una visión estratégica. Ponencia presentada a la Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región, Caracas, Venezuela.

Bull, H. (2012). The anarchical society: a study of order in world politics. (4ª ed) Macmillan international Higher education.

Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 46(177), 9-33.

Buzan, B. (1997). Rethinking security after the Cold War. *Cooperation and conflict*, 32(1), 5-28.

Buzan, B. (1983). People, states, and fear: The national security problem in international relations. Wheatsheaf Books.

Buzan, B (1993). From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school. *International Organization*, 47, pp 327-352

Buzan, B. y Waever, O. & De Wilde, J. (1998) Security: A New Framework for Analysis, Boulder y London: Lynne Rienner

Buzan, B. y Waever, O. (2003) Regions and Powers: The Structure of International Security. New York: Cambridge University Press.

Campbell, J. (1999) Mercosur entre la realidad y la utopía. Buenos Aires: Grupo editor.

Candeas, A. (2010) A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG

Caro, I. (1995) Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica, *Estudios Internacionales* Año 28, No. 109 (enero-marzo 1995), 37-57

Carter, A.; Perry, W. y Steinbruner, J. (1992) A New Concept of Cooperative Security. Brookings Institution Press.

Castillo, A. (2012) Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la Seguridad Regional. Universidad Complutense de Madrid.

CEPAL, N. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2140>

Chacón, O., & Marcano, C. S. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 25, 125-146

Checkel, J. (2016) *The Regional identities and the community*. En: Börzel, T. A., & Risse, T. (Eds.) (2016). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford University Press

Child, J. (1994). Medidas de confianza mutua en América Central. *Medidas de confianza mutua en América Latina*, 43-72.

Cohen, R. (2006) *Cooperative Security: New horizons for international order* The Marshall Center Papers, 3. Disponible en: <https://as.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478928.pdf> (accedido: 25 octubre 2016)

Cohen, R., & Mihalka, M. (2001). *Cooperative security: new horizons for international order*. George C Marshall Center APO AE 09053 European Center For Security Studies.

Colacrai, M., Lorenzini M. y Pignatta M. (2010) *Identidad y Fuerzas Profundas en la Política Exterior de Chile a Identidad y política exterior*. En: BUSSO, Anabella Coord. (2010) *Fuerzas profundas e identidad: reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, V. 2.

Collor, F (1991) *O Brasil e a nova estrutura internacional (discursos presidenciais)*. — Brasília, Presidência da República. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos>

Comini, N. (2015) El origen del Consejo de Defensa Suramericano. *Modelos en pugna desde una perspectiva argentina*. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2. 109-135.

Comini, N. y Frenkel, A. (2017) *Unasur beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council*. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292017000100213&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292017000100213&script=sci_arttext) (accedido: 30 octubre 2017)

Corbo Longueira, D. J. (2007). La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay. *Perspectiva comparada sobre los modelos de salida política en el Cono Sur de América Latina*. *Humanidades: revista de la Universidad de Montevideo*, 7(1), 23-47.

Cortes, M. y Creus, N. (2009) *Argentina-Brasil: Intensidad variable en una relación estratégica inevitable*. En: Lechini, G, Klagsbrunn, V y Goncalves, W (eds.), *Argentina e Brasil: vecendo os preconceitos. As variadas arestas de uma concepção estratégica*, 11–12. Río de Janeiro-Rosario: Revan.

Cramer E, C. (1992) *Cooperación militar dentro de la integración regional*. En: 6to Simposio de Estudios Estratégicos. Buenos Aires.

Cronin, B. (1999). *Community under anarchy. Transnational Identity and the Evolution of Cooperation*, New York.

Dabène, O. (2000). *The contingency of agenda setting in the Union of South American Nations (Unasur) Agenda 2004*.

Dalponete, B. (2019). *Strategic culture and regional security governance: the agency of regional secondary powers in the creation of the South American Defence Council* (Doctoral dissertation, University of Birmingham).

Dalponete, B., & Marinkeff, C. (2008). *La integración regional y la cooperación internacional en América del Sur*. In IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008).

De la Lama, J. (1998) *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*. Santiago de Chile: Flacso

Deibert, R. J., Krause, K., & Williams, M. C. (1998). *Critical security studies: concepts & cases*. *International Journal*, 53(2), 375.

Deutsch, K. (1974) *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.

Diamint, R. (1992) *La seguridad estratégica regional y las Medidas de Confianza Mutua pensadas desde Argentina*. En: Caro, I., y Varas, A. (Ed.) (1992). *Medidas de confianza mutua en América Latina*. FLASCO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales); Stimson Center; SER (Seguridad Estratégica Regional)

Diekmann, A., and Lindenberg, S. (2015). *Cooperation: Sociological Aspects*. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Second Edition, Vol. 4. Oxford: Elsevier. pp. 862–866

Domínguez, J. (2004) *Disputas fronterizas en América Latina*. *Foro internacional* 177, XLIV. 2004 (3) 357-391

Dominguez, J. (2007) *International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion*. En: Acharya, A., y Johnston, A. I. (2007) *Crafting cooperation: regional international institutions in comparative perspective*. Cambridge University press pp. 83-128

Eissa, S. y Llenderozas, E. (2016) *Argentina, Brasil y Chile: construyendo una política de defensa común*. *Confluencias y desafíos*. DAAPGE 27. 161–194

Emmers, R. (2004). *Security cooperation in the Asia-pacific: Evolution of concepts and practices*. In *Asia-Pacific Security Cooperation*. Tan, S., & Acharya, A., (Eds.). Institute for Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University. (pp. 3-18).

Epstein, C. (2011). *Who speaks? Discourse, the subject and the study of identity in international politics*. *European Journal of International Relations*, 17(2), 327-350.

Escobar, A., & Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el perro y la rana.

Facetti, J. F. (2007). Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Paraguay. RESDAL.

Farrell, M., Fawcett, L., Hurrell, A., Foqué, R., Steenbergen, J., Gavin, B., & Hettne, B. (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice*. Pluto Press.

Fawcett, L. (2005) Regionalism from an Historical Perspective. In *Global politics of regionalism: theory and practice*. (22-37)

Ferro Clérico, L. (2006) Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006) *América Latina Hoy*, 44. 115-132.

Flemes, D. (2003). Seguridad Cooperativa en el sur de América Latina-Una propuesta teórica. Ponencia en el 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago. Manuscrito.

Flemes, D., y Radseck, M. (2012) Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238.

Fontana, A. (2001) Seguridad Internacional y Transición Democrática. La Experiencia Argentina 1983-1999. Documento de Trabajo Núm. 62, Universidad de Belgrano

Forti, A. (2013, noviembre) Enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región. Presentación Foro de políticas y estrategias de defensa regional. Caracas, Venezuela.

García Pino, G. (2009) El consejo de defensa suramericano: contexto y perspectivas. En: Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile

Granato, L. (2012) Un recorrido por las fases de la integración Sudamericana “de la mano” de las políticas externas de Brasil y Argentina. *La revista del CCC [en línea]*. Septiembre / Diciembre 2012, Núm 16.

Grieco, J (1988). Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42, pp 485-507

Grimson, A. (2008) Identidades nacionales e integraciones regionales. Funes, Patricia y Lazzari, Axel (coords.) *Explora. Las ciencias en el mundo contemporáneo*, Buenos Aires, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. Fascículo, 6.

Guerrero, P. (2002). *La cultura: estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Editorial Abya Yala.

Hansen, L. (2006) *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Routledge.

Hardin, R. (1993). The street-level epistemology of trust. *Politics & society*, 21(4), 505-529.

Herz, J. H. (1950). Idealist internationalism and the security dilemma. *World politics*, 2(2), 157-180.

Hettne, B (2005). Regionalism and World Order. In Farrell, M., Fawcett, L., Hurrell, A., Foqué, R., Steenbergen, J., Gavin, B., & Hettne, B. (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice*. Pluto Press. (269-286)

Hettne, B. (2008). Security regionalism in theory and practice. In *Globalization and Environmental Challenges* Dean, J., Dimas, S., Spring, Ú. O., van Ginkel, H., Shiva, V., Töpfer, K., & Serra, N. *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century* (Vol. 3). Springer Science & Business Media. (pp. 403-412).

Hettne, B., & Söderbaum, F. (2010). Regional security in a global perspective. In Engel, U., & Porto, J. G. (Eds.) *Africa's New Peace and Security Architecture*. Ashgate Publishing, Ltd..

Hirst, M. (2003) *Los claroscuros de la Seguridad Regional en las Américas*. Nueva Sociedad, 185, 83-101.

Hirst, M., y Pinheiro, L. (1995) A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista brasileira de política internacional*, 38(1), 5-23.

Hoffman, A. M. (2002). A conceptualization of trust in international relations. *European Journal of International Relations*, 8(3), 375-401.

Hogg, M. A., Terry, D. J., & White, K. M. (1995). A tale of two theories: A critical comparison of identity theory with social identity theory. *Social psychology quarterly*, 255-269.

Hopmann, P. T. (1995). Two paradigms of negotiation: Bargaining and problem solving. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 542(1), 24-47.

Hopmann, P. T. (2010). Synthesizing rationalist and constructivist perspectives on negotiated cooperation. *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, 95-110.

Hurrell, A. (2005). The regional dimension in international relations theory. *The Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Farrell, M., Fawcett, L., Hurrell, A., Foqué, R., Steenbergen, J., Gavin, B., & Hettne, B (eds) (pp. 38-53)

Hurrell, A. (1998b) *Security in Latin America*. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 74, No. 3(Jul., 1998) 529-546

Hurrell, A. (1998a). An emerging security community in South America? In E. Adler & M. Barnett (Eds.), *Security Communities* (Cambridge Studies in International Relations, pp. 228-264). Cambridge: Cambridge University

Jaguaribe, H. 2009. Brasil-Argentina, a indispensavel aliança. En: Lechini, G, Klagsbrunn, V y Goncalves, W (eds.), *Argentina e Brasil: vecendo os preconceitos. As variadas arestas de uma concepção estratégica*, 11–12. Río de Janeiro-Rosario: Revan.

Jaguaribe, H. (2004) *Argentina y Brasil – Problemas y Perspectivas Ante el Siglo XXI – Instituto de Estudos Políticos e Sociais*

Jervis, R. (1999). Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate. *International security*, 24(1), 42-63.

Jobim, N. (2009) Iniciativa política de Brasil. Desarrollo del núcleo de asuntos estratégicos y promoción de una propuesta. En: Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur crónica de su gestación. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile

Kacowicz, A. (1998) *Zones of Peace in the Third World*. New York: State University of New York Press

Kacowicz, A. y Mares D. (Eds) (2016) *Routledge handbook of Latin American Security*. New York: Routledge

Katzenshtein, P. (Ed) (1996). *The culture of national security: norms and identity in World politics*. New York: Columbia University Press

Keating, V., & Ruzicka, J. (2015). Going global: Trust research and international relations. *Journal of Trust Research*, 5(1), 8-26.

Kelly, P. (1997). *Checkerboards and shatterbelts: the geopolitics of South America*. University of Texas Press.

Keohane, R. (1983) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires: Grupo editor Latinoamericano

Keohane, R. y Nye, J. (1989) *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Krause, K. y Williams, M. (1997) *From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies*. En: *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London, University College London (UCL) Press. 33-59.

Krepon, M. y Varas, A. (1992). *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*. En: Caro, I., & Varas, A. (1992). *Medidas de confianza mutua en América Latina*. FLASCO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales); Stimson Center; SER (Seguridad Estratégica Regional).

Kupchan, C. A. (2010). *How enemies become friends: The sources of stable peace* (Vol. 121). Princeton University Press.

Kydd, A. (2000). Trust, reassurance, and cooperation. *International Organization*, 54(2), 325-357.

Lake, D., & Morgan, P. M. (1997). *The new regionalism in security affairs. Regional orders: Building security in a new world*. The Pennsylvania State University.

Laraburu, P. (2013). *O sentido de autonomia na iniciativa brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano* (Doctoral dissertation, Tesis de Maestría). Universidade de Brasília, Brasil. Instituto de Relações Internacionais

Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*, (15), 74-87.

Lizama, N. (2013) El constructivismo como nueva perspectiva para analizar las relaciones entre Estados: el caso de la crisis del gas entre Bolivia y Chile. *Universum* (Talca), 28(2), 83-102.

Lorenzini, M. (2010) Procesos políticos democráticos como fuerza profunda: la transición democrática y sus vinculaciones con la Política Exterior en Chile. En: Busso, A. (Ed) (2010) Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos, Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, V 2, 57-88.

Lose, L. G. (2015). Communicative action and the world of diplomacy. In *Constructing International Relations: The Next Generation*, Karin M. Fierke and Knud Erik Jorgensen, eds. Routledge. 179-200.

Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona. *Anthropos*, 1973.

Maciejewski, W. (2002). *The Baltic Sea Region. Cultures, politics, societies*. Usala: Baltic University Press.

Mares, D. (2001) *Violent peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America* Columbia University Press.

Mares, D. (2016) Interstate disputes: militarized coercion and 'peaceful settlement. En: Kacowicz, A. y Mares D. (Eds) (2016) *Routledge handbook of Latin American Security*. New York: Routledge 254-265.

Martínez Larrechea, E. (2007) El Uruguay internacional y su dimensión estratégica sudamericana. *Cuadernos del Claeh*, 30(94-95), 193-210.

McSweeney, B. (1999) *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge, GB: Cambridge University Press.

Medeiros Filho, O. (2010) *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo)

Menezes Teixeira, Augusto (2010). Regionalismo y Seguridad Sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (38),41-53. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918282005>

Merke, F. (2008) *Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil* (Tesis doctoral inédita) FLACSO: Buenos Aires

Migliori, E. (2014) "La resolución de conflictos al interior de la Unión de Naciones Suramericanas: factores y determinantes". Ponencia presentada en el Primer seminario abierto beca presidente Néstor Kirchner: Territorios, Medios de Comunicación y Políticas Públicas para la Inclusión.

Mihalka, M. (2001) *Cooperative Security: From Theory to Practice*, en *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Papers NÚM3, The George C. Marshall European Center for Security Studies.

Mihalka, M. (2005). *Cooperative Security in the 21st Century*. *Connections*, 4(4), 113-122.

Milliken, J. (2015). Discourse study: bringing rigor to critical theory. In *Constructing International Relations: The Next Generation*. Fierke, K. M., & Jorgensen, K. E. (Ed). Routledge. 136-159.

Møller, B. (1996) Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. Desarrollo Económico - revista de ciencias sociales IDES, Buenos Aires. Vol. 36, No. 143. 769-792

Moncayo, G. R. (2008), "La mediación papal en el conflicto de la zona austral", [en línea], Serie de Artículos Y Testimonios, N. 51, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/publicaciones>

Moreira, Á. (2008) Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa. RESDAL, Documento de debate, Buenos Aires, 1-20.

Müller, H. (2013). Security cooperation. In Handbook of international relations (4<sup>a</sup> ed). Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. A. (Eds.). Sage. 369-391.

Müller, H. (2015). International relations as communicative action. In Constructing International Relations: The Next Generation, Karin M. Fierke and Knud Erik Jorgensen, eds. Routledge. 160-178

Nef, J. (2002) Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua. En: Rojas Aravena, F. y GOUCHA, M. (Eds.) (2002) Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe. Santiago Chile: FLACSO-Chile/UNESCO

Nolte, D y Wehner, L, (2016) Geopolitics in Latin America, old and new. En: Kacowicz, A. y Mares D. Routledge handbook of Latin American Security. New York: Routledge

Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Revista CIDOB d'afers internacionals, 161-180.

Oye, K. A. (1985). Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies. World politics, 38(1), 1-24.

Pace, M. (2006). The politics of regional identity: meddling with the Mediterranean. Routledge.

Pagliari, G. (2009) Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. (Doutorado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília

Pardo Rueda, R. (1999) Nueva seguridad para América Latina. Bogotá: CEREC/FESCOL Universidad Nacional de Colombia Ed. Unilibros

Pereyra, G. y Varela, M. (2014) Cooperative Security: Confidence-building Measures with Brazil in times of Argentinian democracy. Austral: Brazilian Journal of Strategy y International Relations v. 3, n. 6, Jul.-Dec. 2014.165-191

Perez de Armiño, K. (2012). ¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad. Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales, (1), 235-308.

Pignatta, M. E. (2010). Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino. Busso Anabella (comp.) Fuerzas Profundas e Identidad.

Reflexiones sobre su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos, 2.

Pocock, J. G. (2011). *Pensamiento político e historia: ensayos sobre teoría y método*. Ediciones Akal.

Polverini, E. (2010) *Política, Defensa y Seguridad Suramericana*. Working paper # 41 CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/145413/41%20DS.pdf> (accedido 30/08/2016)

Portales, C. (2011) *la (re)construcción de la identidad internacional de Chile: La política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Serie Working Papers ICSO-UDP

Rathbun, B. C. (2011). *Trust in international cooperation: International security institutions, domestic politics and American multilateralism* (Vol. 121). Cambridge University Press.

Resende-Santos, J. (2002). The origins of security cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 44(4), 89-126.

Rial, J. (2003) *Hacia un sistema de Seguridad Cooperativa en el Cono Sur*. *Revista Estudios de Relaciones Internacionales - Nº 25 Madrid*.

Riggirozzi, P. (2011). *Hacia un regionalismo post-neoliberal en América Latina: Reforma o Ruptura*. Brasil. EdUECE.

Riquelme, J. (2018) *Integración regional y comunidades de seguridad: Una perspectiva desde América del Sur* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata (UNLP)-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales)

Riquelme, J. (2013) *La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica* revista relaciones internacionales estrategia y seguridad. Vol. 8(1) 279-308

Risse-K, T. (2017) *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations Ideas do not float freely-*. First published by Routledge

Risse-K, T. (1997) *Between a New World Order and None: Explaining the Re-emergence of the United Nations in World Politics*. Centre for International and Strategic Studies, York University. En Keith, K., y Williams, M. C. (1997) *Critical security studies: concepts and cases*.

Risse-K, T. (1995) *Democratic peace-warlike democracies? A social constructivist interpretation of the liberal argument*. In Risse, T. (2017) *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations* (pp. 65-87). Routledge

Robledo H, M, y Rojas Aravena, F. (2002). *Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina*. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos. *Fasoc*, 1(17), 5-31.

Rojas Aravena, F. (1994) *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*. Augusto Varas e Isaac Caro (Editores) FLACSO Santiago

Rojas Aravena, F. (2009). *Seguridad en el Continente Americano: desafíos, percepciones y conceptos*. *Reconceptualizar la seguridad en el siglo*

XXI, México, DF, CRIM, CEIICH, CEA-UNAM, Senado de la República, 607-634.

Rojas Aravena, F. (2005) Francisco. Panorama de la seguridad en la América del Sur. La Seguridad en las Américas. Nuevos y Viejos desafíos. Madrid y Frankfurt: Ed. Iberoamericana y Vervuert, 205-226.

Rojas Aravena, F. y Fuentes C. (2005) Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO UNESCO

Romero, P (2009) Hacia una nueva construcción discursiva de la autonomía. En: Lechini, G, Klagsbrunn, V y Goncalves, W (eds.), Argentina e Brasil: vecendo os preconceitos. As variadas arestas de uma concepção estratégica, 11–12. Río de Janeiro-Rosario: Revan.

Runza, R. A. (2004) Análisis y Evaluación de las relaciones argentino-chilenas de defensa, desde la perspectiva de la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG) Lateinamerika Analysen 8, S. 137-166.

Russell, R. y Tokatlián, J. (2010) Autonomía y neutralidad en la Globalización. Uma readaptação contemporânea. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Saint Pierre, H. (2012) Defesa' ou Segurança?' Reflexões em torno de conceitos e ideologias. Em: MEI, Eduardo y Saint Pierre, Héctor. Paz e Guerra. Defesa e segurança entre as nações. São Paulo, Editora UNESP.

Sanahuja, J. (2012) Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. Editorial Complutense, S. A.

Sandoval Góes G. y Villagra Massera, H. (2015) Brasil e Chile: Posição geopolítica no contexto mundial contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. ESG, ANAPE

Santana Moreira, A. (2009) A Guerra das Malvinas como intensificadora de tendencias: as Medidas de Confiança Mútua (MCM) entre as Marinhas de Brasil e Argentina. En: Lechini, G, Klagsbrunn, V y Goncalves, W (eds.), Argentina e Brasil: vecendo os preconceitos. As variadas arestas de uma concepção estratégica, 11–12. Río de Janeiro-Rosario: Revan.

Sarney, J. (1985) Sentimento do mundo. O Presidente José Sarney abriu com este discurso o Debate-Geral da 40. Assembléia- Geral da Organização das Nações Unidas, dia 23 de setembro de 1985, na sede da ONU, em Nova Iorque. Disponible en: <http://funag.gov.br/loja/download/510-Discurso-Selecionado-do-Presidente-Jose-Sarney.pdf>

Selcher, W. A. (1985). Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa. Estudios Internacionales, 18(70), 270-301.

Serbin, A (2018) Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 1, 1-18.

Serbin, A. (2011) OEA y UNASUR: Seguridad Regional y sociedad civil en América Latina. Documentos CRIES, (14), 37.

Snidal, D. (1985). Coordination versus prisoners' dilemma: Implications for international cooperation and regimes. *American Political Science Review*, 79(4), 923-942.

Soares de Lima M. R. Coord. (2017). Atlas da política brasileira de defesa. Rio de Janeiro, CLACSO/LATITUDE SUL.

Solingen, E. (2001). Mapping internationalization: domestic and regional impacts. *International Studies Quarterly*, 45(4), 517-555.

Stadtmüller, E. (2005). Regional dimensions of security. Farrell, M., Fawcett, L., Hurrell, A., Foqué, R., Steenbergen, J., Gavin, B., ... & Hettne, B. (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice*. 104-119.

Tajfel, H. (1974). Social identity and intergroup behaviour. *Social science information*, 13(2), 65-93.

Thompson, W. R. (1973). The regional subsystem: a conceptual explication and a propositional inventory. *International Studies Quarterly*, 17(1), 89-117.

Tickner, A. (2016) Securitization and the limits of democratic security. En: Kacowicz, A. y Mares D. *Routledge handbook of Latin American Security*. New York: Routledge. pp 89-99.

Tickner, A. B., & Mason, A. C. (2009). Agentes de inseguridad en los Andes: crimen transregional y relaciones estratégicas. Oswald Spring, Ursula y Hans Gunter Brauch, *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, UNAM. 589-606

Tilly, C. (1984). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A., Madrid.

Tokatlián, J. (2009) El Papel del Comando Sur y la Guerra Contra las Drogas. En: Derghougassian, K. (Coord.) (2009) Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina. Cuadernos de actualidad en defensa y estrategia N 4. Ministerio de defensa de Argentina.

Tokatlián, J. (2009) El Papel del Comando Sur y la Guerra Contra las Drogas. En: Derghougassian, K. (Coord.) (2009) Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina. Cuadernos de actualidad en defensa y estrategia N 4. Ministerio de defensa de Argentina.

Touval, S., & Zartman, I. W. (Eds.). (2010). *International cooperation: the extents and limits of multilateralism*. Cambridge University Press.

Tulliu, S., & Schmalberger, T. (2003). *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. UNIDIR

Ugarte, J. (2016) Argentina, Brasil, defensa: La evolución de las doctrinas, normas y estructuras de defensa en ambos países en las últimas cuatro décadas. *Relaciones Internacionales* n° 50, 247-272

Ugarte, J. (2001) Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. *Latin American Studies Association*

Ullman, R. H. (1983). Redefining security. The MIT Press vol. *International security*, 8(1), 129-153.

Varas, A. (1994) la seguridad hemisférica cooperativa de pos-Guerra Fría. Repositorio Flacso Andes.

Videla, D. (2003) la Seguridad Cooperativa: un modelo de seguridad estratégica en la región *Revista Marina*, N 6

Vitelli, M. (2015) Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur: las identidades estratégicas y la Seguridad Regional. Cuadernos de política exterior argentina. Rosario julio-sep. N 121.

Vitelli, M. (2016) América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro internacional* 225, lvi, 2016 (3), 724-755

Von Busekist, A. (2004). Uses and Misuses of the Concept of Identity. *Security Dialogue*, 35(1), 81-98.

Wæver, O. (2002). Identity, communities and foreign policy: discourse analysis as foreign policy analysis, Lene Hansen & Ole Wæver (ed) *European Integration and National Identity*. 20-49

Wæver, O. (1997), *Concepts of Security*, Copenhagen, Departamento de Ciencias Políticas.

Walt, S. (1991). The renaissance of security studies. *International studies quarterly*, 35(2), 211-239.

Walt, S. (1985) Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, Vol. 9, No. 4. 3-43

Waltz, K. (1988) *Teoría de la política internacional*, primera edición 1979, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Weber, M. (1944) *Economía y Sociedad*, esbozo de sociología comprensiva. México: fondo de cultura económica Vol. II

Weldes, J. (1996). Constructing national interests. *European journal of international relations*, 2(3), 275-318.

Wendt, A (1996) Norms, identity, and culture in national security. En: Jepperson, R. L., Wendt, A., Katzenstein, P. J., & Katzenstein, P. J. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*.

Wendt, A. (1994) Collective Identity Formation and the International State, *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2

Wendt, A. (2005) La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N 1

Wetering, C. (2018). Mistrust amongst democracies: Constructing US-India insecurity during the Cold War. Haukkala, H., Van de Wetering, C., & Vuorelma, J. (Eds.). *Trust in international relations: Rationalist, constructivist, and psychological approaches*. Routledge. (pp. 57-80).

Wolfers, A. (1952). "National security" as an ambiguous symbol. *Political science quarterly*, 67(4), 481-502.

## Documentos

Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la defensa entre Argentina y Brasil, Puerto Iguazú (2005) Disponible en: <https://www.resdal.org/ultimos-documentos/acuerdos-arg-bra-nov05.html>

Andina, C. (2004). Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina. Comunidad Andina

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2010a) Estatuto del CEED. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/Estatuto-CEED.pdf> (accedido 02 agosto 2015)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2010b) Cuadernos de Defensa N° 1. Modernización de Ministerios de Defensa. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano CDS-Unasur. Presidencia Pro Tempore Ecuador. Impreso en Quito, mayo 2010. Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Cuadernos-Defensa-n1.pdf> (accedido 18 marzo 2015)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2010c) Cuadernos de Defensa N° 2 Confianza y seguridad en américa del sur. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano CDS-Unasur. Presidencia Pro Tempore Ecuador. Impreso en Quito, mayo 2010. Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Cuadernos-Defensa-n1.pdf> (accedido 18 marzo 2015)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2012a) Informe preliminar del CEED al Consejo Defensa Suramericano Acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana. Disponible en: [http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME\\_CONCEPTOS\\_SEG\\_DEF.pdf](http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf) (accedido 06 agosto 2016)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2012b) Informe acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2013) Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región: "Visiones hacia una Estrategia Suramericana para el aprovechamiento de los Recursos Naturales", Caracas-Venezuela Disponible en <https://docplayer.es/13257922-Conferencia-suramericana-visiones-hacia-una-estrategia-suramericana-para-el-aprovechamiento-de-los-recursos-naturales.html> (accedido 04 abril 2016)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2015a) Guía metodológica de la matriz optimizada área de investigación: política de defensa estudio sobre política de género: la

mujer en el ámbito de la defensa. Disponible en [http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/GENERO\\_GUIA.pdf](http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/GENERO_GUIA.pdf) (accedido 25 abril 2018)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2015b) Institucionalidad de la Defensa en Suramérica. Centro de estudios Estratégicos de Defensa Consejo de Defensa Suramericano Unión de Naciones Suramericanas Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INST-DEF-ESP.pdf> (accedido 08 diciembre 2018)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2015c) Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Centro de estudios Estratégicos de Defensa Consejo de Defensa Suramericano Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en <https://biblio.flacso.org.ar> (accedido 12 diciembre 2018)

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2015d) Informe de Gestión de la Presidencia Protempore del Consejo de Defensa Suramericano. Disponible en: <http://docs.unasursg.org/most-viewed-documents> (accedido: 05 mayo 2017)

Comunicado, de Brasília (2000a). Brasilia: «Documento final de la Reunión de presidentes de América del Sur». Brasilia, 1 de septiembre [http://www.sela.org/media/3201536/t023600002377-0-comunicado\\_de\\_brasilia.pdf](http://www.sela.org/media/3201536/t023600002377-0-comunicado_de_brasilia.pdf)

Comunicado, de Brasília (2000b). I Cumbre Suramericana. Declaración de los Presidentes. Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_brasilia2000\\_declaracion\\_de\\_los\\_presidentes.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia2000_declaracion_de_los_presidentes.pdf)

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (1995) Estados Unidos: Williamsburg. Disponible en: <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (1996) Argentina: Bariloche. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/docminist96.asp>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (1998) Colombia: Cartagena. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/docminist98.asp>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2000) Brasil: Manaus. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2002) Chile: Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/cp10851s04.doc>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2004) Ecuador: Quito. Disponible en: <http://vicdmaecuador2004.org/espanol/html/indexespaniolfinal.htm>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2006) Nicaragua: Managua. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/CSH%20-%20Doc%204.pdf>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2008) Canada: Banff. Disponible en: [https://www.oas.org/csh/docs/Final%20Declaration\\_Spanish.doc](https://www.oas.org/csh/docs/Final%20Declaration_Spanish.doc)

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2010) Bolivia: Santa Cruz de la Sierra. Disponible en: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/INF.&classNum=6170&lang=s>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2012) Uruguay: Punta del Este. Disponible en: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/CSH/INF&classNum=328&lang=s>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2014) Perú: Arequipa. Disponible en:

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2016) Puerto España. Disponible en: [https://6bd92d92-10d8-4bd7-bcfe-d76ef680f559.filesusr.com/ugd/c3ec19\\_ebefb4790b474aea8b0f78cae1dc3671.pdf](https://6bd92d92-10d8-4bd7-bcfe-d76ef680f559.filesusr.com/ugd/c3ec19_ebefb4790b474aea8b0f78cae1dc3671.pdf)

Consejo de Defensa Suramericano (2008). Estatuto del CDS. Disponible en: <https://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf> (accedido 02 agosto 2015)

Consejo de Defensa Suramericano (2010a). Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa. Disponible en [http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/Metodologia\\_Comun.pdf](http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/Metodologia_Comun.pdf) (accedido 25 marzo 2016)

Consejo de Defensa Suramericano (2010b). Procedimientos de aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/MFCS-Procedimientos.pdf> (accedido 25 marzo 2016)

Consejo Defensa Suramericano (2010c) I Reunión Extraordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Guayaquil-Ecuador. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2010d) II Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Manta-Ecuador. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2010e) Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, Santa Cruz-Bolivia. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2011a) IV Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Lima-Perú. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2011b) V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Lima-Perú. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2012a) II Reunión sobre una Metodología para transparentar el inventario militar de la región Suramericana, Santiago de Chile-Chile. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2012b) VI Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Asunción-Paraguay. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2012c) VII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Lima-Perú. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2013a) Reunión del Grupo de Trabajo para elaborar una propuesta de mecanismo de seguimiento de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad del Consejo de Defensa Suramericano, Lima-Perú. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2013b) VIII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Lima-Perú. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2014a) I Reunión de la Iniciativa "Crear un Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua", Brasil. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2014b) I Reunión del Consejo Superior de la Escuela Suramericana de Defensa, Montevideo-Uruguay Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2014c) IX Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Paramaribo, República de Surinam. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017).

Consejo Defensa Suramericano (2014d) Seminario Mejores Prácticas para a Planeación Estratégica del Sector Defensa, Bogotá-Colombia. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2014e) X Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Cartagena-Colombia. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2014f) XI Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Montevideo-Uruguay. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo de Defensa Suramericano (2014g). Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa, 2006-2015. Buenos Aires, Argentina.

Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf> (accedido 25 marzo 2016)

Consejo de Defensa Suramericano (2014h). Registro suramericano de gastos de defensa 2011-2015. Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-03-Registro-Gasto-Defensa.html> (accedido 25 marzo 2016)

Consejo de Defensa Suramericano (2015a). Manual para el uso del Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM) Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/RESIM-Matriz.pdf> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2015b) I Reunión Extraordinaria del Consejo Superior de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE-CDS), Quito-Ecuador. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2015c) III Reunión Extraordinaria de Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Quito-Ecuador. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consejo Defensa Suramericano (2015d) XII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, Montevideo-Uruguay. Disponible en <http://docs.unasursg.org> (accedido 29 noviembre 2017)

Consenso de Guayaquil (2002) “sobre Integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo”. II Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en la ciudad de Guayaquil, los días 26 y 27 de julio de 2002. Anexo II Declaración Sudamérica como Zona de Paz. Disponible en: [https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dclaration\\_de\\_Guayaquil\\_2002.pdf](https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dclaration_de_Guayaquil_2002.pdf)

Consenso de Buenos Aires (2003) Kirchner, N., & Lula Silva, L. I. Aportes para la Integración Latinoamericana. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_3\\_p.\\_pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5) (accedido 09 noviembre 2017)

Constitución política Chile (1980). Ministerio del Interior. Decreto Supremo N 1150, Santiago, Chile. 24 de octubre 1980

Consulta de S.E. (2012) del Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024”. Disponible en <https://issuu.com/martinbeltran/docs/ensyd> (accedido 15 diciembre 2017)

de Cartagena, A. (1989). Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación. Galápagos, Ecuador.

Declaración sobre Asistencia Mutua y Solidaridad Americana “Acta de Chapultepec” (1945) Conferencia interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz: Disponible en <https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-chapultepec-1945/>

Declaración Conjunta sobre Política Nuclear Foz do Iguazu, 30 de noviembre de 1985. Disponible en: [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_archivo.php?tratados\\_id=kqCrlZQ=&tipo=kg==&id=maOr&caso=pdf](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqCrlZQ=&tipo=kg==&id=maOr&caso=pdf)

Grupo Río, (2008) Declaración de Santo Domingo. XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río 7 de marzo de 2008. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3991610>

[https://6bd92d92-10d8-4bd7-bcfe-d76ef680f559.filesusr.com/ugd/c3ec19\\_37b65456cecb43348b18ec858988bda6.pdf](https://6bd92d92-10d8-4bd7-bcfe-d76ef680f559.filesusr.com/ugd/c3ec19_37b65456cecb43348b18ec858988bda6.pdf)

Junta Interamericana de Defensa (2006) Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa Aprobado en la primera sesión plenaria, celebrada el 15 de marzo de 2006 AG/RES. 1 (XXXII-E/06) [http://www.jid.org/?page\\_id=4207](http://www.jid.org/?page_id=4207) (accedido 03 abril 2017)

Ley N° 1.337 “Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna” Gaceta Oficial República de Paraguay, Asunción. 14 de Abril de 1999.

Ley N° 23.554 “Ley de Defensa” Boletín Oficial República Argentina, Buenos Aires. 26 de Abril de 1988.

Ley N° 24.059 “Ley de Seguridad Interna” Boletín Oficial República Argentina, Buenos Aires. 06 de Enero de 1992.

Ley N° 37.594 “Ley Orgánica de Seguridad de la Nación” Gaceta Oficial República de Venezuela. 18 agosto de 2002.

Ley N° 684 “Ley sobre la organización y funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional” Diario Oficial República de Colombia, Bogotá. 17 de Agosto de 2001.

Ley N°18.650 “Ley Marco del Defensa Nacional” Diario Oficial República de Uruguay. 08 Marzo de 2010.

Ley N° 28.478 “Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional” Diario Oficial República de Perú. 25 de marzo de 2005.

MERCOSUR (1998a) Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz. Ushuaia el 24 de julio de 1998. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/decs/es#t61>

MERCOSUR (1998b) Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático que establece la Cláusula Democrática. Ushuaia, el 24 de julio de 1998. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>

MERCOSUR (1999) Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur. 7 de Diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/22-internacional-plan-general-cooperacion-coordinacion-reciproca-para-seguridad-regional-rmd1999000022-1999-12-07/123456789-0abc-de2-2000-09991dserced>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina (1991) Declaración conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas-Compromiso de Mendoza

Ministerio de Coordinación de Seguridad y Ministerio de Defensa Republica de Ecuador (2011) Agenda política de la defensa. Quito, Ecuador

Ministerio de Defensa de la República de Bolivia (2004) Libro Blanco de Defensa de la República de Bolivia.

Ministerio de Defensa de la República de Bolivia (2010) Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (2005) Libro Blanco de la Defensa Nacional

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (2009) El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, crónica de su gestación. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano Santiago de Chile.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (2010) Libro Blanco de la Defensa Nacional. Segunda edición.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador (2002) Libro Blanco de la Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador (2008) Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Paraguay (2013) Libro Blanco Defensa Nacional

Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay (2014) Libro Blanco de la Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional República Oriental del Uruguay (1999) Bases para una Política de Defensa Nacional

Ministerio de Defensa y Presidencia de la Nación de la República de Argentina (2010) Libro Blanco de la Defensa.

Ministro de Defensa de la República de Brasil (2008). Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil.

Ministro de Defensa de la República de Brasil (2012) Livro Branco de Defesa Nacional

Ministro de Defensa de la República de Perú (2005) Libro Blanco de la Defensa Nacional

Naciones Unidas De Alto Nivel, I. D. G. (2004). Sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Disponible en: <https://www.resdal.org/ultimos-documentos/doc-onu.html> (accedido 25 noviembre 2015)

Naciones Unidas ONU, A. G. (1945) Carta de San Francisco Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html> (accedido 25 noviembre 2015)

Naciones Unidas ONU, A. G. (1985) Conceptos de Seguridad ONU (Resolución A/40/553) Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/99705?ln=es> (accedido 25 noviembre 2015)

Naciones Unidas ONU, P.N.U.D. (1994) Human Development Report. Oxford University Press. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>(accedido 25 noviembre 2015)

Organismo para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) (1967) Texto del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.opanal.org/texto-del-Tratado-de-tlatelolco/>

Organización Estados Americanos (1948) “Carta de San Francisco”. A/41, disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/Tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/Tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp)

Organización Estados Americanos (1991) Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas. Disponible en: [http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224\\_03rev3.pdf](http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf)

Organización Estados Americanos (1995) Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/mfcdeclsant.asp>

Organización Estados Americanos C.S.H (2000) Resumen temático de las posiciones de los Estados miembros presentadas en la reunión especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica sobre conceptos de seguridad celebrada los días 20 y 21 de abril de 1999. CP/CSH-276/00 Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdocResumen%20tematico.asp>

Organización Estados Americanos (2002) Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica AG/DEC. 27 OEA 2002. Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002. Disponible en: [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm)

Organización Estados Americanos (2003) Declaración sobre Seguridad en las Américas CES/dec.1/03 rev. En: Documento Claves de la OEA sobre Seguridad: Volumen I: Seguridad Nacional. OEA: CES/dec.1/03 rev. 1

Texto del Pacto ABC o Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje (1915) Disponible en: [http://www.artes.uchile.cl/documentos/texto-del-pacto-abc\\_125167\\_0\\_5255.pdf](http://www.artes.uchile.cl/documentos/texto-del-pacto-abc_125167_0_5255.pdf) (accedido 29 noviembre 2017)

Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá" (1948). Conferencia Interamericana. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-42\\_soluciones\\_pacificas\\_pacto\\_bogota.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-42_soluciones_pacificas_pacto_bogota.asp)

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) “Tratado de Río” (1947). Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html>

Unión de Naciones Suramericanas (2004) Declaración del Cusco “sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”. III Cumbre presidencial Sudamericana, celebrada en la ciudad de Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/unasur/1-DeclaraciondelCusco2004.pdf>

Unión de Naciones Suramericanas, T. C. (2008a). Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/download/3348/3640>

Unión de Naciones Suramericanas (2008b) Declaración de la Moneda Reunión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008. Disponible en: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf)

Unión de Naciones Suramericanas (2009) Declaración de Bariloche Declaración conjunta de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Unión Suramericana de Naciones, San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009  
Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/cd%20Anuario%202010/Am-lat/unasur/DeclaracinUNASURcumbreeextra.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd%20Anuario%202010/Am-lat/unasur/DeclaracinUNASURcumbreeextra.pdf)

Unión de Naciones Suramericanas (2010a) Declaración de Georgetown Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, celebrada en la ciudad de Georgetown, Guyana, 26 noviembre 2010. Disponible en: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_guyana10\\_de clara\\_unasur\\_1110.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_guyana10_de clara_unasur_1110.pdf)

Unión de Naciones Suramericanas (2010b) Protocolo sobre Compromiso con la Democracia. Georgetown, Guyana, 26 noviembre 2010. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR\\_-\\_Protocolo\\_adicional\\_al\\_Tratado\\_Constitutivo\\_de\\_UNASUR\\_sobre\\_compr omiso\\_con\\_la\\_democracia\\_6\\_p\\_.pdf?sequence=65&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR_-_Protocolo_adicional_al_Tratado_Constitutivo_de_UNASUR_sobre_compr omiso_con_la_democracia_6_p_.pdf?sequence=65&isAllowed=y)

Unión de Naciones Suramericanas (2012) Declaración de Lima VI Reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno de la UNASUR. Lima, Perú, 30 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=212> (accedido 11 diciembre 2016)

Unión de Naciones Suramericanas (2015) Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones. Resolución N° 023/2015 por la cual se resuelve aprobar el manual de cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR. Montevideo, 21 de diciembre de 2015. Disponible en: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/Res23-2015.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res23-2015.pdf)

## Anexos

### *Anexo 1 Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad Cono Sur<sup>5</sup>*

Argentina-Chile	1990	Reunión bilateral Armadas de Argentina y Chile en Punta Arenas
Argentina-Chile	1990	Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90)
Argentina-Chile	1991	Reuniones anuales de los Estados Mayores - Conjuntos
Argentina-Chile	1991	Visita a Chile del Jefe del Estado Mayor Conjunto argentino
Argentina-Chile	1991	Visita a Chile del Ministro de Defensa argentino
Argentina-Chile	1991	Visita ministro de Defensa argentino a Chile (04/91)
Argentina-Chile	1991	Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile: actos tragedia Alpatocal (07/91)
Argentina-Chile	1991	Visita delegación FACH a Córdoba (08/91)
Argentina-Chile	1991	Visita oficiales Ejército argentino a Punta Arenas (09/91)
Argentina-Chile	1991	Visita delegación argentina por actos de independencia chilena (09/91)
Argentina-Chile	1992	Encuentros anuales .de coordinación
Argentina-Brasil	1992	Mejora del sistema de información de los programas nucleares
Argentina-Brasil	1992	Constitución de la Agencia Brasilero- Argentina para la Cuenta y Control (ABAcc) de materiales nucleares
Argentina-Chile	1992	Participación argentina en FIDAE 92
Argentina-Chile	1992	diálogo Bilateral Armadas en Ushuaia
Argentina-Chile	1992	Encuentro Anual de Armadas en Valparaíso
Argentina-Chile	1992	Diálogo bilateral Armadas (Ushuaia 05/92)
Argentina-Chile	1992	Encuentro anual de Armadas (Valparaíso 11/92)
Argentina-Chile	1992	Encuentro de Cdtes. en Jefe Fuerzas Aéreas (Mendoza 06/93)
Argentina-Chile	1992	Participación argentina en FIDAE' 92 (03/92)
Argentina-Chile	1992	Visita a Chile del Jefe de Estado Mayor de Defensa argentino (09/92)

<sup>5</sup> Este anexo solo expone las medidas realizadas entre los años 1990 a 2001 correspondiendo al periodo delimitado para el 2 círculo concéntrico: Cono Sur. A la fecha se siguen realizando actividades conjuntas de carácter militar tanto bilateral como multilaterales. Como el "Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil", firmado el 30 de noviembre de 2005, en Puerto Iguazú, funcionamiento el Grupo de Trabajo Conjunto de Defensa en Buenos Aires, el 22 de abril de 2008. Asimismo, destacaron la realización del " Primer Encuentro de Coordinación y Colaboración de Policías de la Patagonia Chilena-Argentina", el día 23 y 24 de abril de 2015 en la ciudad de Coyhaique, República de Chile

Argentina-Chile	1992	Visita delegación argentina a actos de independencia de Chile (09/92)
Argentina-Chile	1992	Visita del Cmdte. en Jefe Ejército de Chile a Argentina (09/92)
Argentina-Brasil	1993	Ejercicio "FRATERNAL XIII" (Río de Janeiro)
Argentina-Brasil	1993	FRATERNAL. aviación naval argentina opera desde el portaaviones brasileño
Argentina-Brasil-Uruguay	1993	Ejercicio de simulación en Brigada
Argentina-Chile	1993	Seminario en Santiago sobre Armas Químicas
Argentina-Chile	1993	Suscripción como signatarios originales de la Convención de Armas Químicas
Argentina-Chile	1993	Segunda Conferencia Espacial de las Américas en Santiago
Argentina-Chile	1993	Ejercicio combinado de salva taje en el Canal de Beagle
Argentina-Chile	1993	Encuentro de Comandantes en Jefes de las Fuerzas Aéreas en Mendoza
Argentina-Chile	1993	Puesta en marcha del Programa de Intercambio de oficiales superiores de las FFAA argentinas con la Academia Nacional de Estudios Estratégicos (ANEPE) de Chile
Argentina-Chile	1993	Altos mandos de las FFAA de Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante Conferencia de Ejércitos Americanos
Argentina-Chile	1993	Ejercicio conjunto salvataje (Canal Beagle 7/93)
Argentina-Chile	1993	Puesta en marcha de programa de intercambio de oficiales superiores de FF.AA. argentinas con ANEPE (10/93)
Argentina-Chile	1993	Altos mandos de FF.AA. Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante conferencia ejércitos americanos (11/93)
Argentina-Chile	1993	Visita delegación argentina por actos de batalla de Chacabuco (02/93)
Argentina-Chile	1993	Visitas oficiales argentinos a zona austral de Chile (06/93)
Argentina-Chile	1993	Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chileno por actos de independencia argentina (07/93)
Argentina-Brasil	1994	Operativo naval ARAEX II Litoral atlántico
Argentina- Uruguay-Paraguay	1994	Ejercicio de gabinete.
Argentina-Brasil	1994	Operativo naval FRATERNAL Litoral atlántico
Argentina-Chile	1994	Conferencia en Argentina sobre avances espaciales chilenos
Argentina-Chile	1994	Reuniones de trabajo entre los Subsecretarios de Guerra y Asuntos Militares de Chile y Argentina
Argentina-Chile	1994	Entrenamiento combinado de alta montaña de Ejércitos
Argentina-Chile	1994	Reunión de expertos en Buenos Aires sobre Medidas de Confianza Mutua

Argentina-Chile	1994	Reunión en Santiago de Estados Mayores de las FFAA
Argentina-Chile	1994	Reunión de trabajo en Santiago de los Estados Mayores para la elaboración de un reglamento que norme los encuentros y la creación de un sistema de cooperación entre FFAA en casos desastres naturales
Argentina-Chile	1994	Reunión de trabajo de Estados Mayores en Santiago (10/94)
Argentina-Chile	1994	Visita del Jefe de Estado Mayor General de la Armada a Chile (08/94)
Argentina-Chile	1994	Visita delegación argentina de la Fuerza Aérea a Punta Arenas (09/94)
Argentina-Chile	1994	Visita alumnos de ANEPE a Argentina (10/94)
Argentina-Chile	1994	Visita del Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile a Argentina (10/94)
Argentina-Chile	1995	Agenda acordada que incluye aspectos de la Seguridad Internacional, así como temas bilaterales que se derivan de una dinámica vinculación
Argentina-Brasil	1995	Ejercicio FRATERNAL 15. Prácticas de guerra antisuperficie, antisubm., antiaérea y electrónica. Participan 450 efectivos argentinos y 650 brasileños. Litoral atlántico
Argentina-Chile	1995	Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad. (1997).
Argentina-Chile	1995	Reunión en Arica de la red de apoyo fronterizo de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú
Argentina-Chile	1995	Seminario en Santiago acerca de "Los países del Cono Sur ante la Conferencia de Williamsburg" organizado por FLACSO, SER2000 y el WILSON CENTER
Argentina-Chile	1995	Los subsecretarios de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile, Fernando PETRELLA y Mariano FERNANDEZ suscribieron el MOU que da lugar a la creación del COMPERSEG
Argentina-Chile	1995	Encuentro en Puerto Montt de los jefes de las Fuerzas Aéreas. Tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a incrementar las medidas de confianza mutua entre ambas instituciones aéreas
Brasil-Paraguay	1995	Acuerdo de Cooperación Militar
Argentina-Chile	1995	Cumplimiento de intercambio de visitas entre jefes navales
Argentina-Chile	1995	Decisión de notificar la realización de maniobras militares, en el marco del memorándum de entendimiento bilateral
Argentina-Chile	1995	Encuentro entre jefes de Estados de las Fuerzas Aéreas en el marco de la tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a incrementar las medidas de confianza mutua
Argentina-Chile	1995	Anuncio de la conformación de una comisión bilateral entre los Ejércitos
Argentina-Brasil	1996	Operativo Fraternal. Ejercicio naval.

Argentina-Brasil-Paraguay- Uruguay- Chile (obs)	1996	Operativo Cruz del Sur. Participaron 1000 efectivos argentinos y 500 brasileños.
Argentina-Chile	1996	Pilotos argentinos son inscriptos en el programa de entrenamiento de la FACH
Argentina-Chile	1996	Reunión de la VI Conferencia de Comandantes en Jefes de las Fuerzas Aéreas
Argentina-Chile	1996	Reunión en Bariloche de Ministros de Defensa
Argentina-Chile	1996	Visita a Chile del Ministro de Defensa argentino
Brasil- Uruguay y Sudáfrica.	1996	Operativo Atlasur II. Ejercicios de acciones de superficie, antiaéreas, antisubmarinas y de guerra electrónica.
Argentina-Chile	1996	Pilotos militares argentinos inscriptos en programa de entrenamiento junto a especialistas de la FACH
Argentina-Chile	1996	Reunión de la trigésima sexta Conferencia de Comandantes en jefes de las Fuerzas Aéreas (Conjefamer)
Argentina-Chile	1996	Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la conferencia americana de ministros de defensa en Bariloche
Argentina-Chile	1996	II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina
Argentina-Chile	1996	Ministro de Defensa argentino visita en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones
Argentina- Brasil y Uruguay Paraguay- Chile (observadores)	1997	Ejercicio CRUZ DEL SUR 97. Participan 2.300 soldados, 1.591 de Brasil, 416 de Argentina y 293 de Uruguay.
Argentina-Brasil	1997	Ejercicio TAMBA 1. Maniobras de intercepción con el empleo de radares de ambos países.
Argentina-Brasil	1997	Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación
Argentina-Brasil	1997	Colaboración para Fabricaciones Militares.
Argentina-Brasil	1997	Formalización de la Alianza Estratégica entre Brasil y Argentina
Argentina-Chile	1997	Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes
Argentina-Chile	1997	Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de Interconsulta entre FFAA de ambos países
Argentina-Chile	1997	Encuentro del COMPERSEG
Argentina-Chile	1997	Reunión de Jefes de Estados Mayores
Argentina-Chile	1997	Homenaje de Gendarmería Argentina a carabinero muerto en Laguna del Desierto Ministros de Defensa
Argentina-Chile	1997	Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales
Argentina-Chile	1997	Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de interconsulta entre las Fuerzas Armadas de ambos países

Argentina-Chile	1997	Encuentro del Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino. Diálogo bilateral ministerial político-estratégico
Argentina-Chile	1997	Reunión de Jefes de Estado Mayores. Avance en maniobras conjuntas
Argentina-Brasil	1998	Operativo FRATERNO XVIII. Simulacros
Argentina-Chile	1998	Encuentro de Ministros de Defensa en Santiago en ocasión de la FIDAE98
Argentina-Chile	1998	II Reunión de Interconsulta de Estados Mayores y Altos Mandos
Argentina-Chile	1998	II Encuentro conjunto de Cancilleres y Ministros de Defensa en Buenos Aires
Argentina-Chile	1998	Reunión académica de la ANPEE y la EDN
Argentina-Chile	1998	V y VI reuniones del COMPERSEG
Argentina-Chile	1998	Encuentro en Santiago en ocasión de FIDAE 1998.
Argentina-Chile	1998	Segunda reunión de interconsulta entre las fuerzas armadas de Argentina y Chile
Argentina-Chile	1998	II Encuentro conjunto de Cancilleres y Ministros de Defensa. Campo de mayo. Buenos Aires
Argentina-Chile	1998	Reunión Academias de Estudios Políticos y Estratégicos y Escuela Nacional de la Defensa
Argentina-Chile	1998	V Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino
Argentina-Chile	1998	VI Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino
Argentina-Brasil	1999	Operativo FRATERNO XIX. Ejercicios de superficie para aumentar la operabilidad con junta. Intervinieron 2.012 efectivos, 12 destructores y seis helicópteros.
Argentina-Brasil	1999	Acuerdos de Cooperación Tecnológica (1999,2002, 2003, 2005).
Brasil-Uruguay	1999	Operativo POST-FRATERNO. Tareas de interacción de apoyo logístico en el mar entre embarcaciones y aeronaves. Participaron 1.587 efectivos, 7 destructores, 4 helicópteros y 1 buque tanque.
Argentina-Chile	1999	Abrazo de Presidentes en el Estrecho de Magallanes
Argentina-Chile	1999	Presentación del Libro blanco argentino
Argentina-Chile	1999	III Encuentro del 2 + 2
Argentina-Chile	1999	Destructor argentino Hércules se repara en Chile
Argentina-Chile	1999	Abrazo del Estrecho (15 de febrero)
Argentina-Chile	1999	Actividades de cooperación para realización de ejercicios
Argentina-Chile	1999	Intercambio personal
Argentina-Chile	1999	Construcciones navales
Argentina-Chile	1999	Presentación Libro Defensa-argentino.

Argentina-Chile	1999	Tercer Encuentro Reunión 2 + 2
Argentina-Chile	1999	Actividades de Construcción conjunto de buques de guerra.
Argentina-Chile	1999	Destructor argentino Hércules en reparación en Chile.
Chile-Ecuador	1999	Protocolo de Cooperación
Argentina-Brasil	2000	Ejercicio REVISTA NAVAL 500 AÑOS DE BRASIL
Argentina-Brasil	2000	Ejercicio FRATERO XX de operaciones navales para desarrollar interoperabilidad
Argentina-Brasil Bolivia (observador)	2000	Iguazú. Evacuación, rescate, búsqueda, traslado de personas aisladas.
Argentina-Chile	2000	Ejercicio Cabañas 2000
Argentina-Chile	2000	Ejercicio naval combinado en el Atlántico
Argentina-Chile	2000	Ejercicio naval en el Canal de Beagle
Argentina-Chile	2000	Ejercicio Andes 2000
Brasil- Paraguay- Uruguay	2000	Ejercicio de control de tráfico marítimo de tablero COAMAS
Brasil-Chile	2000	Grupo de Trabajo Bilateral
Argentina-Chile	2000	Ejercicio Cabañas 2000.
Argentina-Chile	2000	Ejercicio combinado en Atlántico.
Argentina-Chile	2000	Ejercicio en Canal Beagle. Fuerzas Aéreas
MERCOSUR	2000	Ejercicio CRUZ DEL SUR 2000
Argentina-Brasil	2001	Ejercitación conjunta. Coordinar las acciones de interceptación hasta el espacio de c/ nación y reemplazo por aviones de la otra.
Argentina-Brasil	2001	Ejercicio PLATA I Detección de aviones intrusos
Argentina-Brasil	2001	Ejercicio IGUAZU II. Planificación de acciones de apoyo a organismos de defensa civil ante desastres naturales

## Anexo 2 Definiciones nacionales de seguridad, defensa y estrategia

ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: Preservar o restaurar la 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 Federal.</li> <li>• Defensa: Conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.</li> <li>• Estrategia: se halla fundada y estructurada sobre la base de a) el principio de "legítima defensa"; b) una concepción y actitud estratégica de carácter defensiva; c) una disposición autónoma/ cooperativa respecto de las realidades y procesos regionales en materia de defensa y Seguridad Internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: 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.</li> <li>• Defensa: Conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas.</li> <li>• Estrategia: Esta guiada por las siguientes directrices: 1. Disuadir la concentración de fuerzas hostiles. 2. Organizar las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia. 3. Desarrollar las capacidades de monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas. 4. Fortalecer los tres sectores de importancia estratégica: el espacial, la cibernética y la energía nuclear. E</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: 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.</li> <li>• Defensa: Amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. La función defensa existe para dar seguridad externa al país, bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional.</li> <li>• Estrategia: 1. Disuadir y neutralizar cualquier agresión al territorio nacional. 2. Contribuir a la paz y la estabilidad internacionales en conformidad a los intereses nacionales, y brindar ayuda humanitaria. 3. Contribuir con capacidades específicas de la defensa a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública para apoyarlas en su tarea de dar protección a la población civil frente a amenazas transnacionales, en conformidad con la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: 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.</li> <li>• Defensa: Es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente.</li> <li>• Estrategia: Adopción de una postura no agresiva, si disuasiva y propensa al respeto y apoyo al orden internacional y sus valores; enmarcada dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional y de los compromisos asumidos por el país como miembro de la Organización de las Naciones Unidas y como parte en acuerdos de integración y otros convenios bilaterales y multilaterales suscritos por la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: Condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza.</li> <li>• Definición Defensa: Conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del Uruguay, conservar la integridad de su territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.</li> <li>• Estrategia: La Defensa Militar del País se fundamenta en la capacidad de sus Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales movilizables, de conformidad a lo que prevén las normas, particularmente la Política Militar de Defensa y ejecutando los actos militares que imponga la Defensa Nacional, en el marco de la Constitución y las leyes.</li> </ul>

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: En lo referente a la seguridad externa, tiene que ver con la contraposición de intereses, antagonismos, ambiciones territoriales y otros, que pueden generar conflictos internacionales o derivar en situaciones subversivas. Tiene que ver con la independencia nacional, integridad territorial y soberanía nacionales.</li> <li>• Definición Defensa: Es la reunión y acción de todas las fuerzas materiales que una Nación puede poner a las amenazas de un adversario interior y exterior, asegura en todo tiempo y circunstancia y contra todas las formas de agresión, la seguridad e integridad del territorio nacional, junto con los de su población; respetando alianzas, acuerdos y Tratados.</li> <li>• Estrategia: a.- La firme decisión de trabajar por la unidad regional y continental en el marco de la convivencia pacífica entre Estados. b.- Contribuir al mantenimiento de la paz mundial. c.- Preservar al instrumento militar como una garantía de la vigencia del estado de derecho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: asegurar en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.</li> <li>• Defensa: Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.</li> <li>• Estrategia: La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad se constituye en un marco de acción sectorial que apunta a la detención definitiva del reloj de la violencia en Colombia y la neutralización oportuna de cualquier nueva amenaza que busque recrearse en el ámbito nacional, con lo cual se pretende alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los Derechos Humanos y de los derechos y garantías constitucionales.</li> <li>• Defensa: Constituye todas las acciones coordinadas por una nación para desarrollar una capacidad de protección efectiva de su población, recursos, patrimonio cultural e intereses, que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza o agresión actual o potencial, con el propósito de garantizar un estado de convivencia pacífica de la sociedad.</li> <li>• Estrategia: Incorpora aspectos tales como la prevención de conflictos, la gestión de crisis, el control del comercio de armamentos, el establecimiento de regímenes más estrictos de seguridad y controles frente a riesgos de regionalización de conflictos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: Es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y 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. Cabe agregar que la multidimensionalidad de la seguridad está vinculada a problemas tan diversos como la pobreza, el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, la delincuencia internacional y otros.</li> <li>• Defensa: 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.</li> <li>• Estrategia: está basada en la concepción de una visión geopolítica y geoestratégica orientada a la valoración de los múltiples recursos reales y potenciales, así como a los retos y amenazas que el Perú debe superar. Para ello, plantea la búsqueda y construcción de un escenario de paz y fomento de la confianza con los Estados vecinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad: Está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías, de los principios y valores constitucionales, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos.</li> <li>• Defensa: Es el 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 el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación.</li> <li>• Estrategias: la planificación, ejecución y control de las operaciones militares, a los efectos de garantizar la independencia y soberanía de la Nación, asegurar la integridad del territorio y demás espacios geográficos de la República, así como la cooperación en el mantenimiento del orden interno</li> </ul>

*Anexo 3 Identificación de amenazas de los países Sudamericanos*

	<b>TRADICIONALES</b>	<b>NO-CONVENCIONALES</b>
<p><b>ARGENTINA</b> Ley Defensa Nacional Ley N° 23.554 Argentina (1988); Libro Blanco de la Defensa Argentina (2010)</p>	<p>En cuanto a las dimensiones de los riesgos y amenazas que deben defenderse los sujetos, la legislación de defensa hace explícito que el primero debe ser externo.</p> <p>Con ese fin, la "agresión externa" se definió como el "uso de las Fuerzas Armadas de un estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país".</p>	
<p><b>BOLIVIA</b> Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010); Libro Blanco de Defensa Bolivia (2004)</p>	<p>Una situación potencial en que el Estado Boliviano sea agredido por la Fuerza Armada de otros países, ha sido considerada una amenaza convencional</p>	<p>Las amenazas adversas son de todo orden, normalmente son internas, se interponen a los esfuerzos que realiza el Estado en el intento de alcanzar o preservar los objetivos nacionales pueden ser: a. la pobreza es el potencial origen de otra forma de amenazas de orden interno; b. la Exclusión social. c. Racismo.</p> <p>Mientras que las amenazas Antagónicas son internas o externas, que manifiestan actitudes dolosas y se contraponen a la consecución o preservación de los objetivos nacionales a. corrupción: b. Narcotráfico: c. depredación del medio ambiente d. terrorismo e. crimen organizado f. tráfico de armas</p>
<p><b>BRASIL</b> Política de Defensa Nacional Brasil (2005); Estrategia Nacional de Defensa Brasil (2008); Livro Branco de Defesa Nacional de Brasil (2012)</p>	<p>Cabe al Estado propiciar y garantizar condiciones para que se pueda considerar que el país no corra riesgo de una agresión externa, ni esté expuesto a presiones políticas o imposiciones económicas insoportables, y sea capaz de, libremente, dedicarse al propio desarrollo y al progreso.</p>	<p>Nuevos temas -o nuevas formas de abordar temas tradicionales- pasaron a influir en el ambiente internacional de este siglo. Las implicaciones para la protección de la soberanía, vinculadas al problema mundial de las drogas y delitos conexos, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, la defensa cibernética, las tensiones derivadas de la creciente escasez de recursos, los desastres naturales, ilícitos transnacionales, actos terroristas y grupos armados al margen de la ley explicitan la creciente transversalidad de los temas de seguridad y defensa</p>

<p><b>CHILE</b> Libro Blanco de la Defensa Nacional (2010)</p>	<p>1.amenazas convencionales externas, 2. Efectos del conflicto interno en Colombia; 3 narcotráfico y crimen organizado, 4. Terrorismo internacional. 6. inequidad en el comercio internacional. 7. proliferación de armas de destrucción masiva, 8. Deterioro del medio ambiente</p>	<p>INTERNAS: pobreza y deterioro del nivel de vida, 2. corrupción, 3, migración descontrolada, 5. conflictos de gobernabilidad, 6. deterioro del medio ambiente. 7 efectos de catástrofes naturales, 8. Conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas.</p>
<p><b>COLOMBIA</b> Estrategia Nacional de cooperación internacional de Colombia (2012); Ley 684 Colombia (2001)</p>		<p>Entre las principales amenazas se ha identificado las FARC y el ELN, BACRIM, Milicias y redes criminales, Delincuencia común y crimen organizado. Amenazas que constituyen un riesgo inmediato para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos: El terrorismo, El negocio de las drogas ilícitas, Las finanzas ilícitas, El tráfico de armas, municiones y explosivos, El secuestro y la extorsión, El homicidio.</p>
<p><b>ECUADOR</b> Libro Blanco de Defensa de Ecuador (2002); Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa de Ecuador (2008)</p>	<p>Amenazas convencionales externas.</p>	<p>Las nuevas amenazas a la seguridad y defensa son las siguientes: La extrema pobreza e injusticia social. El terrorismo. El narcotráfico. La posibilidad de que grupos terroristas y fundamentalistas -o gobiernos que apoyen a este tipo de movimientos- estén en capacidad de acceder a armamentos de carácter nuclear, químico o bacteriológico. La corrupción. La degradación del ambiente. La escasez de recursos naturales.</p>
<p><b>PARAGUAY</b> Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna N° 1.337 Paraguay (1999); Libro Blanco Defensa Nacional Paraguay (2013)</p>	<p>El eje dominante respecto de la seguridad se centra en la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial del Estado frente a posibles agresiones externas</p>	<p>El Estado considera otras fuentes de inseguridad, tanto de origen global como interno, tales como las económicas y medioambientales. La seguridad humana tiene dos dimensiones básicas: garantía de satisfacción de necesidades básicas y condiciones de seguridad y ausencia del miedo; todo, respetando los principios y garantías de libertad. Las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, enfermedad, represión, etc.) o consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o factores humanos.</p>

		<p>En tal sentido, el crimen internacional organizado, el terrorismo y el narcotráfico y sus delitos conexos saturan el ámbito de atención de los organismos de Seguridad y Defensa. Adicionalmente se puede señalar las reemergencias de conflictividad vinculados a los recursos estratégicos y al medio ambiente</p>
<p><b>PERÚ</b> Ley del sistema de Seguridad y Defensa Nacional, N° 28.478 Perú (2005)</p>	<p>Las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional.</p>	<p>Las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales.</p> <p>El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional. Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares. Corrupción. Depredación del medio ambiente.</p>
<p><b>URUGUAY</b> Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, n° 14.157 Uruguay (1974- reforma: 2007); Bases para una política de Defensa Nacional Uruguay (1999); Política de Defensa Nacional Uruguay (2014)</p>		<p>Amenazas tales como la inmigración ilegal, el terrorismo informático o el tráfico de drogas, aunque en un nivel inicial son competencia de las fuerzas policiales, pueden llegar a escalar a un nivel mayor, y afectar a aquellos bienes cuya tutela la comunidad ha confiado a las Fuerzas Armadas</p>
<p><b>VENEZUELA</b> Ley Orgánica de Seguridad de la Nación n° 37.594 Venezuela (2002)</p>		<p>Las amenazas como el narcotráfico, la guerrilla y todas las actividades ilícitas que se llevan a cabo en la frontera. Dado que estas realidades y percepciones coexisten con el creciente interés nacional, regional y hemisférico en desarrollar sistemas estables de cooperación regional, es necesario profundizar estos últimos sin desarrollar los primeros.</p>

Anexo 4 Informe de actividades CDS 2009- 2016

AÑO	EJES	PLAN DE ACCIÓN	INFORME DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS
<b>2009-2010</b> <b>INFORMES EN ACTAS DE REUNIÓN: 28 Y 29 DE ENERO 2010 MANTA-ECUADOR / 5 DE MAYO 2010 GUAYAQUIL-ECUADOR / 14 y 15 de JULIO 2010 QUITO-ECUADOR / 23 DE NOVIEMBRE 2010 SANTACRUZ-BOLIVIA</b>	<b>POLÍTICA Y DEFENSA</b>	1.a Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa. (Responsable: Chile).	NO CUMPLIDA
		1.b Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa. (Responsables: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, agosto de 2009).	CUMPLIDA Seminario realizado en Montevideo, del 1 al 3 de septiembre 2010
		1.c Transparentar la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa. (Responsables: Argentina y Chile).	EN PROCESO: Presentación del plan de trabajo para el diseño de una metodología común de medición de gastos. Libros: Registro suramericano de gastos agregados en defensa 2006-2015
		1.d Propiciar la definición de enfoques conceptuales. (Responsable: Venezuela. Compromete seminario).	CUMPLIDA: Seminario: "Visión de Enfoques conceptuales de Defensa, riesgos y amenazas a la región" 26 al 29 de Mayo en caracas
		1.e Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial. (Responsable: Venezuela. Compromete seminario).	EN PROCESO
		1.f Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa. (Responsables: Chile y Perú).	NO CUMPLIDA
	<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y</b>	2.a Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales. (Responsables: Argentina, Bolivia, Guyana, Perú y Venezuela).	CUMPLIDA Seminario " la Participación de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas en caso de desastres a consecuencia de Fenómenos naturales" Ica-Perú 07 al 11 junio

	<b>OPERACIONES DE PAZ</b>	2.b Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral. (Responsables: Argentina y Uruguay).	EN PROCESO: Conferencia "Lecciones aprendidas en operaciones de paz" tercera semana agosto Uruguay
		2.c Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias. (Responsable: Brasil y Colombia).	EN PROCESO
		2.d Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales. (Responsables: Argentina, Perú y Venezuela).	EN PROCESO
	<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>	3.a Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica. (Responsable: Ecuador. Compromete la realización de un taller para elaborar un marco conceptual y una metodología para el diagnóstico).	EN PROCESO
		3.b Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo. (Responsable: Venezuela. Compromete un taller de trabajo).	NO CUMPLIDA
	<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>	4.a Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el PLAN DE ACCIÓN 2009 – 2010 intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos. (Responsable: Venezuela. Compromete un documento propositivo para articulación de una Red).	consideración proyecto de formación de cuadros académicos para la consolidación comunidad epistémica de la defensa de América del sur
4.b Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes. (Responsables: Chile, Ecuador, Guyana, Perú y Uruguay).		NO CUMPLIDA	

		4.c Crear el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en Buenos Aires, Argentina. (responsable: Argentina y Chile).	EN PROCESO: Exposición alcance del proyecto del estatuto del CEED
		4.d Realizar durante el 11, 12 y 13 de noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (ESEE). (Responsables: Argentina, Brasil y Chile).	CUMPLIDO
<p align="center"><b>2010-2011</b>  <b>Informe avance</b>  <b>Lima 12 y 13 de</b>  <b>mayo 2011</b></p>	<p align="center"><b>POLÍTICA Y</b>  <b>DEFENSA</b></p>	1.a Desarrollar la red del CDS para el intercambio de información de políticas de defensa. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Presidencia Pro Tempore del CDS.	EN PROCESO: se colocará en la página web la información que remitan a los países referentes a MFCM aproximadamente, el 50% de los países miembros han cumplido con enviar la citada información
		1.b Desarrollar la metodología de medición de gastos de Defensa. Responsable: Chile. Corresponsables: Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador.	EN PROCESO: realización de talleres y reuniones donde se trata de lograr un registro en base de: Metodología regional de gastos y verificación empírica a una muestra cotada de países. Libros: Registro suramericano de gastos agregados en defensa 2006-2015
		1.c Realizar un seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales. Responsable: Venezuela. Corresponsables: Ecuador, Surinam.	EN PROCESO
		1.d Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa. Responsable: Perú. Corresponsable: Chile.	EN PROCESO
		1.e Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el tratado de UNASUR. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Argentina.	EN PROCESO

<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ</b>	2.a Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral. Responsable: Uruguay. Corresponsable: Argentina.	CUMPLIDA Conferencia "Lecciones aprendidas en operaciones de paz" del 1 al 3 de septiembre del 2010
	2.b Realizar un seminario sobre los desafíos en el manejo de crisis en operaciones en mantenimiento de paz, que se llevara a cabo en Ecuador. Responsable: Ecuador	EN PROCESO: Seminario "Manejo de crisis en operaciones de mantenimiento de paz" agosto 2011
	2.c Realizar un ejercicio combinado regional, en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de la paz, en Buenos Aires 2011. El objeto es promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción. Responsable: Argentina. Corresponsable: Chile.	EN PROCESO
	2.d Realizar un ejercicio en la carta sobre los desastres naturales que se llevará a cabo en la Punta Callao en la primera quincena de diciembre 2010. Responsable: Perú.	CUMPLIDA: El Perú realizó en La Punta Calleo el Ejercicio en la carta.
	2.e Consolidar el inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias. Responsable: Brasil. Corresponsable: Colombia.	se unió al siguiente punto 2 f
	2.f Proponer mecanismos de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados Miembros (2.c) en caso de desastres naturales. Responsable: Brasil. Corresponsables: Chile, Perú, Colombia, Venezuela.	EN PROCESO: se estudia la creación de un software ad hoc, que actualiza periódicamente
	<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>	Fase 1 3.a Gestionar la consolidación del diagnóstico de la industria y tecnología de la defensa de los países miembros. Responsable: Ecuador.
3.b Realizar un panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación de conformidad, con énfasis en el sector Defensa, que se		EN PROCESO

		llevará a cabo en Río de Janeiro en abril del 2011, en el marco de la "Feria Latin America Aerospace and Defense". Responsable: Brasil.	
		3.c Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Venezuela.	EN PROCESO: presento el documento "Bases para el desarrollo del instera interactivo para los países de UNASUR"
		3.d Articular un calendario anual de las ferias, seminarios, y otros eventos sobre industria y tecnología de la defensa que se desarrollan en la región, y promover la participación de los Estados Miembros en representación del Consejo de Defensa Suramericano. Responsable: Argentina.	EN PROCESO: se presentó el calendario de ferias
		fase 2 3.a Identificar las posibles áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología. Responsable: Argentina.	NO CUMPLIDA
		Fase 3 3.a Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Ecuador.	NO CUMPLIDA
		3.b Estudiar la posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS. Responsable: Argentina.	EN PROCESO: A desarrollar el "taller de trabajo sobre las posibilidades, restricciones en el ámbito de la complementariedad y sinergias en la industria de la defensa en el ámbito suramericano" lima 11 de mayo
	<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>	4.a Consolidar una base de datos que contenga información de las instituciones militares y de los centros de formación de especialistas civiles en defensa, así como de sus programas; utilizar las herramientas tecnológicas existentes para facilidad de actualización de información y comunicación. Establecer una red de contactos de	EN PROCESO: Ecuador se encuentra preparando un software

		los centros académicos de los países miembros. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Venezuela.	
		4.b Elaborar una propuesta de programa suramericano de formación en Defensa, dirigido a civiles representantes de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano. Responsable: Argentina. Corresponsable: Chile.	EN PROCESO: Argentina distribuyó el proyecto de "Programa Suramericano en formación en Defensa".
		4.c Realizar un Curso de Defensa, a efectuarse a partir de marzo del 2011, en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar. Responsable: Brasil.	EN PROCESO
<b>2012 En: anexo II Declaración de Lima 10 y 11 de noviembre 2011 Anexo VI reunión Asunción 4 de junio 2012</b>	<b>POLÍTICA Y DEFENSA</b>	1.a Conformar un Grupo de Trabajo responsable de establecer una metodología que permita estandarizar un mecanismo para transparentar el inventario militar de los países suramericanos y su actualización periódica. Chile Santiago de Chile Perú	EN PROCESO: han desarrollado 3 reuniones: en donde se efectuó una revisión final del texto del FOSIM
		1.b Realizar un Taller a efectos de evaluar e identificar las temáticas y lineamientos de investigación del CEED que más adecuadamente respondan a los intereses comunes. Colombia Club Militar o Club de la Fuerza Aérea Argentina , Chile, Perú	CUMPLIDA: En Bogotá 24 y 25 de octubre 2012 se realizó el taller "temáticas y lineamientos de investigación del CEED"
		1.c Compartir conocimientos y experiencias en el diseño y estructuración sobre los regímenes salariales y pensiones del personal de las Fuerzas Armadas, mediante la realización de un Seminario con participación de todos los países miembros de UNASUR. Colombia Bogotá Uruguay, Perú	NO CUMPLIDA
		1.d Diseñar e implementar en coordinación con la Secretaría General de UNASUR un Sistema de Aula Virtual como instrumento que permita realizar reuniones, seminarios e intercambio de información virtual en tiempo real, como video conferencias, con la finalidad de mantener el contacto permanente entre los integrantes de los países miembros de UNASUR y facilitar la frecuencia de las reuniones, minimizando los gastos de las sesiones presenciales. Perú Lima Paraguay, Argentina	EN PROCESO: Remisión del proyecto de directiva para la implementación del Aula Virtual

		1.e Desarrollar una propuesta en coordinación con la Secretaría General de UNASUR, para crear el correo corporativo del dominio “@UNASURCDS.ORG” como instrumento, el cual permitirá una comunicación segura y eficiente entre los integrantes de la comunidad UNASUR. Perú Lima Paraguay	EN PROCESO: inicio del periodo de prueba
		1.f Conformación de un Grupo de Trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa. Perú Lima Uruguay, Venezuela	EN PROCESO: el 14 y 15 de mayo de 2012, en lima, se llevó a cabo la reunión para la conformación del grupo de trabajo
		1.g Realizar un Seminario para evaluar la incorporación de la mujer en la Defensa en todos los niveles. Venezuela Caracas Chile, Surinam, Argentina	CUMPLIDA Seminario: "Incorporación de la mujer en la defensa en todos los niveles, margarita 8 y 9 de noviembre
		1.h Teniendo en cuenta el apoyo logístico, científico y técnico que los Ministerios de Defensa prestan para mantener la presencia física de los países suramericanos, miembros plenos y adherentes en el Continente Antártico; promover una política de cooperación que incentive la presencia de integrantes de los estados miembros de la UNASUR en los viajes o misiones de familiarización, adaptación y en el desarrollo de proyectos de investigación científica en este continente, en observancia del estricto cumplimiento del Tratado Antártico. Uruguay Brasil, Ecuador, Venezuela, Argentina, Chile, Perú	EN PROCESO
		1.i Reglamentar el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, tomando en cuenta el Reglamento General de UNASUR. Paraguay Asunción Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, Chile	EN PROCESO: se desarrollaron dos reuniones en el cual se elaboró el proyecto del reglamento
		1.j Diseñar una estrategia e instrumentos de difusión sobre los principios y objetivos del CDS entre la sociedad civil y particularmente entre las instituciones educativas y de defensa de los estados miembros. Perú Lima Paraguay, Chile, Ecuador, Brasil	EN PROCESO: se elaboró el proyecto de estrategias de difusión, los aportes de los países, distribuido a discusión

		1.k Realizar un tercer Seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como la definición de enfoques conceptuales. Venezuela Caracas Ecuador, Surinam, Colombia, Bolivia	EN PROCESO: Realización del seminario el 1 y 2 de noviembre en Caracas
		1.l Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR. Ecuador Argentina	EN PROCESO
		1.m Realizar un Seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica con el fin de avanzar en el estudio y proposición de mecanismos de cooperación de defensa en la región. Colombia Bogotá Argentina, Chile, Venezuela, Brasil, Perú	NO CUMPLIDA: Actividad a ser considerada en el plan de acción
	<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ</b>	2.a Realizar un segundo ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz denominado "UNASUR II" Argentina Buenos Aires Uruguay, Colombia	CUMPLIDA: CURSO AVANZADO DE DEFENSA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE BRASIL. Rio de Janeiro, 27 de agosto al 1 de noviembre
		2.b Realizar un Taller sobre protección de civiles en operaciones de paz, con énfasis en la aplicación de mandatos, entrenamiento y desarrollo de estándares comunes de capacitación y doctrina. Ecuador Quito Argentina	NO CUMPLIDA
		2.c Perfeccionar el mecanismo de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados miembros en caso de desastres naturales. Brasil Brasilia Perú	EN PROCESO: desarrollo de la actividad de manera virtual
		2.d Realizar un Taller para proponer mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros para responder de manera inmediata ante desastres naturales y antrópicos de magnitud, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales. Perú Lima Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay	EN PROCESO: Lima, los días 24 y 25 de mayo de 2012 reunión, en la cual se elaboró un Proyecto de Protocolo de Cooperación, el mismo fue presentado en la VI Reunión cid la instancia Ejecutiva.

		2.e Organizar un taller sobre la elaboración de mapas de riesgos de desastres naturales para mitigaciones anticipadas, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales. Chile Santiago de Chile Ecuador	EN PROCESO: El Taller se llevó a cabo en la ciudad de Santiago de Chile, e 4 y 5 de abril de 2012; asimismo, en la VI Reunión de la Instancia Ejecutiva
<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>		3.a Realizar un Seminario Internacional de Tecnología Industrial Básica - Seguridad y Defensa, para incentivar la cooperación y el intercambio de la Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa en América del Sur. Brasil Río de Janeiro Venezuela, Perú, Colombia	EN PROCESO: las delegaciones optaron por unir la actividad 3a y 3c; realizándose los seminarios en la ciudad de sao José dos campos-Brasil del 21 al 23 de noviembre
		3.b Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa. Ecuador Quito Venezuela. Para el mes de marzo 2012.	EN PROCESO
		3.c Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano. Venezuela Ecuador, Colombia	EN PROCESO: actividad unificada 3a
		3.d Conformar un Grupo de Trabajo de expertos que, en un plazo de seis meses, presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Básico – Primario Suramericano. Argentina Chile, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela	EN PROCESO
<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>		4.a Realizar un Curso Avanzado de Defensa en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, destinado a Altos Funcionarios de Defensa de los países suramericanos, civiles y militares, durante el año 2012. Brasil Río de Janeiro Colombia	CUMPLIDA: CURSO AVANZADO DE DEFENSA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE BRASIL. Rio de Janeiro, 27 de agosto al 1 de noviembre
		4.b Implementar el Programa Suramericano de Formación de Civiles en Defensa. Argentina Buenos Aires Curso virtual presencial (una semana) de Abril	EN PROCESO: dos etapas Virtual (5 módulos) y presencial 17 al 20 diciembre)

		4.c Realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa y evalúe la posibilidad de proponer un programa de educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de UNASUR. Bolivia La Paz	NO CUMPLIDA
		4.d Realizar una expedición al Polo Sur de los países de la UNASUR durante la Campaña Antártica 2012-2013. Argentina Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Ecuador, Surinam, Venezuela, Bolivia	NO CUMPLIDA
2013: Informe de avance de las actividades del plan de acción Lima 16 y 17 mayo 2013	<b>POLÍTICA Y DEFENSA</b>	1.a Crear un Grupo de Trabajo para gestión y monitoreo de áreas especiales utilizando los recursos del Centro Gestor de Protección de la Amazonia (CENSIPAM) en provecho de los países miembros de la UNASUR. Brasil Brasilia Perú, Colombia, Ecuador, Surinam, Venezuela, Guyana.	EN PROCESO: previsto realizar una reunión en la ciudad de Manaus el 15 y 16 de agosto de 2013.
		1.b Completar el estudio metodológico para transparentar el inventario militar de los países suramericanos. Chile Santiago de Chile Perú Enero a diciembre 2013.	EN PROCESO: La delegación de Chile, lleve a cabo Primer Ejercicio de Aplicación de la Metodología para Transparentar el Inventario Militar Suramericano el 26 de abril de 2013 en la ciudad de Santiago de Chile. Se tiene previsto realizar el ejercicio final en el CEED, antes de la reunión ordinaria del CDS.
		1.c Realizar un seminario de las mejores prácticas en metodologías de planeación estratégicas en defensa con participación de todos los países miembros de UNASUR. Colombia Bogotá Chile	EN PROCESO
		1.d Implementar la plataforma de Aula Virtual del UNASUR-CDS como instrumento que permita realizar reuniones, seminarios e	CUMPLIDA/ PENDIENTE EL EMPLEO POR PARTE DE LOS PAÍSES

		intercambio de información virtual en tiempo real, como video conferencias, con la finalidad de mantener el contacto permanente entre los integrantes de los países miembros de UNASUR. Perú Lima	
		1.e Crear un grupo de trabajo para evaluar la propuesta de implementación de una metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción. Venezuela Perú	EN PROCESO
		1.f Mantener el grupo de trabajo para establecer una política y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas e informáticas en el ámbito de la defensa. Perú Lima Colombia, Venezuela, Brasil, Uruguay. Primer trimestre.	EN PROCESO
		1.g Creación de un grupo de trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR. Venezuela Perú, Ecuador, Surinam, Guyana.	EN PROCESO
		1.h Realizar el IV Seminario de Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región. Venezuela Colombia, Chile, Surinam, Guyana	EN PROCESO
		1.i Continuar con las labores del Grupo de Trabajo encargado de formular el Reglamento del Consejo de Defensa Suramericano. Perú Brasil, Argentina, Ecuador, Chile.	EN PROCESO: III Reunión del grupo de trabajo, lima 14 y 15 de marzo 2013
		1.j Realizar el I Foro para tratar Políticas y Estrategias de Defensa de la región. Venezuela	EN PROCESO
	<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y</b>	2.a Continuar con el Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de mapas de riesgo de desastres naturales a nivel de cada país suramericano. Chile Santiago de Chile Perú, Ecuador, Guyana.	EN PROCESO: previsto realizar el segundo Taller para el desarrollo de esta actividad los días 11 y 12 de junio de 2013, en la ciudad de Santiago de Chile.

<b>OPERACIONES DE PAZ</b>	2.b Realizar el Tercer Ejercicio Combinado Regional en la carta, sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz y Ayuda Humanitaria denominado "UNASUR III", incluyendo en estos ejercicios entre otros elementos, la inclusión de la mujer y protección de civiles en operaciones de paz. Argentina Venezuela, Perú, Uruguay, Ecuador, Chile, Brasil.	EN PROCESO: Se propone la ejecución del ejercicio la semana del 16 al 20 de septiembre de 2013.: EJERCICIO COMBINADO UNASUR III
	2.c Crear un Grupo de Trabajo para reunir en un mecanismo de respuesta a los desastres naturales: el Protocolo de Cooperación presentado por Perú, por medio de la Actividad 2.d y el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados para respuesta a los desastres, presentado por Brasil, a través de la actividad 2.c del Plan de Acción 2012. Evaluar la posibilidad de utilizar los mecanismos ya existentes. Brasil Brasilia Chile, Argentina, Venezuela, Perú Primer trimestre virtual.	EN PROCESO: revisto realizar la Primera Reunión del Grupo de Trabajo para la definición de requisitos, el 30 y 31 de Julio de 2013 en la ciudad de Brasilia
<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>	3.a Realizar un Seminario Suramericano de Tecnología Industrial Básica – Seguridad y Defensa para incentivar la cooperación y el intercambio en el ámbito de la UNASUR, de mecanismos que incentiven y atribuyan a las industrias regionales una mayor prioridad y con normas especiales para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa, así como desarrollar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa. Brasil Sao Paulo Ecuador, Venezuela, Colombia.	EN PROCESO: e tiene previsto realizar el Seminario del 02 al 04 de octubre 2013, en la ciudad de Brasilia.
	3.b Crear un Grupo de Trabajo, constituido de expertos con el propósito de presentar el diseño, el desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no tripuladas, considerando los requisitos operacionales presentados en el informe de factibilidad concluido el año 2012. Brasil Brasilia Argentina, Chile, Venezuela.	EN PROCESO: tiene previsto realizar la Primera Reunión del Grupo de Trabajo del 26 al 29 de junio en la ciudad de Brasilia. tiene programado realizar una Segunda Reunión del Grupo de Trabajo, del 21 al 24 de agosto de 2013
	3.c Conformar un Grupo de trabajo que presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo de una industria para la	EN PROCESO

		producción de raciones alimenticias a fin de cubrir las necesidades de Suramérica para asistencia en caso de eventos naturales, catástrofes y/o ejercicios militares. Evaluar la posibilidad de utilizar los mecanismos ya existentes. Venezuela Argentina, Guyana, Brasil, Colombia.	
		3.d Elaborar un estudio y formular una propuesta para la creación de un Programa Suramericano de Producción de medicamentos en el ámbito de la defensa, en consulta con el Consejo Suramericano de Salud y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) del Consejo sobre esta materia. Argentina Uruguay, Brasil.	EN PROCESO: Realización del "Seminario de Producción Pública de Medicamentos en el Ámbito de la Defensa de los Estados Miembros de la UNASUR celebrado en Buenos Aires, el 17 de abril 2013
	<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>	4.a Concluir el planeamiento preliminar de la expedición al Polo Sur, realizando el curso de capacitación del personal que participará en la actividad, para realizar eventualmente la misma, durante la Campaña Antártica 2014. Argentina Venezuela, Surinam, Perú, Ecuador, Uruguay, Brasil.	EN PROCESO
		4.b Realizar el Segundo Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa. Argentina Brasil, Chile. Tercer trimestre Virtual.	EN PROCESO
		4.c Realizar un curso de capacitación y actualización de buceo en altura, dirigido a operaciones militares y rescate subacuático. Bolivia La Paz Argentina	EN PROCESO
		4.d Realizar el II Curso Avanzado de Defensa Suramericano (II CAD-SUL). Brasil Río de Janeiro Colombia, Argentina.	EN PROCESO: el Curso se realizara en el periodo del 3 de setiembre al 7 de noviembre de 2013 en la ciudad de Rio de Janeiro.
		4.e Realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa que evalúe la posibilidad de proponer un programa de educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de UNASUR. Bolivia Ecuador, Guyana.	EN PROCESO

		4.f Elaborar una propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa. Ecuador Venezuela, Perú, Guyana, Surinam, Uruguay. Responsables: Brasil, Argentina, Ecuador.	EN PROCESO: la Primera Reunión del Grupo de Coordinación entre los países responsables se realizó en la ciudad de Quito, Ecuador, el 7 y 8 de mayo de 2013.
<b>2014 En: X REUNIÓN CARTAGENA 14 de agosto de 2014</b>	<b>POLÍTICA Y DEFENSA</b>	1.a Realizar un Seminario Regional de Ciberdefensa con el objetivo de generar capacidades para enfrentar los desafíos de las amenazas cibernéticas e informáticas del ámbito de la defensa. Argentina Ecuador y Perú Ministerio de Defensa de Buenos Aires. Colombia, Uruguay, Venezuela Se coordinará con Cosiplan, otros consejos ministeriales competentes, Grupo de trabajo Telecomunicaciones del MERCOSUR. En el marco del grupo de trabajo creado para establecer una política y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas e informáticas en el ámbito de la defensa (1.f del plan acción 2013)	CUMPLIDA: Seminario "regional de ciberdefensa" buenos aires 14 al 16 de mayo 2014
		1.b Realizar un Seminario suramericano en Derecho Operacional, coexistencia de DAH y DIH. Colombia Argentina Surinam	EN PROCESO: se realizará los días 24 y 25 de octubre 2014
		1.c II Seminario-Taller Suramericano "Las mujeres en el ámbito de la Defensa de la UNASUR". Argentina	EN PROCESO: se realizará los días 13 y 14 de noviembre 2014 Esta actividad quedó bajo Responsabilidad del CEED — Eje Políticas de Genero: La misma se encuentra en fase de sistematización de datos de la Matriz y en proceso de realización del Cuestionario
		1.d Crear un grupo de trabajo para "Proponer y Consolidar Lineamientos Estratégicos del CDS-UNASUR, para la Construcción Progresiva y Flexible de una Visión Compartida de Defensa Regional", de acuerdo a lo ordenado en el numeral 16 de la Declaración de Paramaribo el 30 AGO. 13 y en concordancia con los lineamientos orientadores aprobados en el "IV Seminario Visión de los Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la	CUMPLIDA: 29 de julio caracas: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL UNASUR: 1. Respeto y fortalecimiento de los principio y objetivos establecidos en el tratado constitutivo u el estatuto del CDS 2. La cooperación y las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MCM) como

		<p>Región", realizado en Caracas, noviembre 2013. En este sentido, definir intereses generales y específicos de los países en el ámbito de la defensa, con el propósito de analizarlos y compatibilizarlos con los lineamientos estratégicos de la visión compartida de defensa suramericana. Chile Venezuela Argentina Colombia Ecuador Surinam</p>	<p>principales factores para la estabilidad y el fortalecimiento regional en el ámbito de la defensa. 3. Fortalecer la capacidad de defensa de los Estados miembros como una construcción y consolidación de América del Sur como zona de paz. 4. La necesidad de coordinación y articulación entre las diversas instancias de UNASUR en lo referente a los temas de defensa. 5. Buscar la autonomía regional en tecnologías sensibles para la defensa. 6. Promover la responsabilidad y participación ciudadana en los temas de la defensa regional. 7. Considerar la relevancia del uso soberano, la defensa y la protección de los recursos naturales como elemento para la construcción de la visión estratégica suramericana. 8. Fortalecer la seguridad de la infraestructura y de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito regional. 9. Promoción y participación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa. 10. Respeto y Protección de los Derechos Humanos. 11. Construcción de un sistema de asistencia y respuesta inmediata ante situaciones de desastres naturales o antrópicos en el ámbito de la defensa. 12. Fomento del diálogo y la cooperación con otros países especialmente, con América Latina y el Caribe. 13. Articulación de posiciones compartidas sobre temas de</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			defensa en otros foros multilaterales. 14. Fomento de una Identidad Suramericana en Defensa a través de la educación y formación. 15. Compromiso de reducir permanentemente las asimetrías entre los Estados Miembros del CDS.
		1.e Continuar la actividad 1.a del Plan de Acción 2013 – Creación de un Grupo de Trabajo para la gestión y monitoreo de áreas especiales. Brasil Perú y Surinam	EN PROCESO
		1.f Organizar un Seminario Suramericano sobre Movilización Nacional. Brasil	EN PROCESO: se realizará los días 15 y 18 de septiembre 2014
		1.g Realizar la segunda reunión virtual, para evaluar la propuesta de implementación de una metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción (Actividad 1.e-2013). Venezuela	CUMPLIDA: VIDEOCONFERENCIA 15 DE JULIO
		1.h En cumplimiento con lo solicitado por la Secretaria General de UNASUR, realizar la conferencia “La Defensa y los Recursos Naturales”, conjuntamente con la II Reunión de la Actividad (1.g 2013), así como un taller para realizar un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales estratégicos de la región, en coordinación con el CEED. Argentina Ecuador Venezuela Buenos Aires Surinam	CUMPLIDA: CONFERENCIA "LA defensa u los RRNN" del 9 al 11 de junio buenos aires
		1.i Realizar una conferencia de Alto Nivel propuesta por el CDS en el marco de la Inauguración de la nueva sede de la Secretaría General de UNASUR. Ecuador Quito	EN PROCESO: Se realizará el 20 de noviembre
		1.j Crear un Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua. Brasil	CUMPLIDA: 5 y 6 de junio de 2014 Salvador-Bahía Brasil

<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ</b>	2.a Realizar el ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR IV. Argentina Perú Septiembre 2014	EN PROCESO: Se realizará el 3 al 7 de noviembre
	2.b Realizar Foro Suramericano de experiencias en Desminado Humanitario. Colombia Argentina, Chile	EN PROCESO: Se realizará septiembre NO CUMPLIDA
	2.c Mantener actividad 2.c. 2013: Establecer el mecanismo de respuesta a los desastres naturales, con acceso vía Internet, utilizando el Protocolo de Cooperación y hacer disponible el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados Miembros del CDS 01-Apr-14 01-Oct-14 Brasil Brasilia Argentina, Perú	EN PROCESO: Se realizará 9 y 10 septiembre salvador bahía
	2.d Organizar un Taller sobre el tema: “Operaciones de Mantenimiento de Paz y Acciones Humanitarias: LECCIONES APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS” Brasil Rio de Janeiro Argentina, Chile Paraguay	EN PROCESO: Se realizará en noviembre
	2.e Elaboración del Atlas de Mapas de riesgo de Desastres Naturales en Suramérica. Perú Brasil, Chile Ecuador	EN PROCESO: Se realizará el 24 al 25 de septiembre
<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>	3.a A partir de lo avanzado en el Plan de Acción 2013, Actividad 3.d, trabajar sobre el mapeo de capacidades instaladas, con el fin de formular un plan estratégico una producción pública de medicamentos en el ámbito de la Defensa de UNASUR. Argentina Buenos Aires Brasil, Uruguay	NO CUMPLIDA: se canceló la realización de la misma por encontrarse en desarrollo en el marco del Consejo Suramericano de Salud de la UNASUR.
	3.b Mantener las actividades del Grupo de trabajo constituido por especialistas con el propósito de presentar el diseño, desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no-tripuladas (VANT REGIONAL). Brasil Brasilia Argentina Colombia, Ecuador 3.C Conformar un grupo de trabajo y realizar la primera reunión virtual, que presente un informe de factibilidad con vistas al diseño y desarrollo de una industria para la producción de Raciones Alimenticias a fin de cubrir las necesidades de Suramérica para	EN PROCESO: Se realizarán dos reuniones presenciales: 2 y 4 de septiembre Brasilia

		asistencia en caso de eventos naturales, catástrofes o ejercicios militares (Actividad 3.c-2013). Venezuela Tercer trimestre 2014	
		3.c Grupo de trabajo para realizar la primera reunión virtual que presente un informe de factibilidad con vistas al diseño y desarrollo de una industria para la producción de raciones alimenticias a fin de cubrir las necesidades de Suramérica, para asistencia en caso de eventos naturales, catástrofes o ejercicios militares. Venezuela	EN PROCESO: se realizará actividad virtual el 18 de septiembre. Se canceló la realización de la misma por encontrarse en desarrollo en el marco del Consejo Suramericano de Desarrollo Social de la UNASUR.
		3.d Realizar un taller para socializar el sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa. A su vez, realizar el primer seminario de catalogación en el marco del CDS. Brasil Rio de Janeiro Argentina, Chile Paraguay	CUMPLIDA: Quito 28 abril Buenos Aires 24 al 26 de junio
		3.e Elaboración del Atlas de Mapas de riesgo de Desastres Naturales en Suramérica. Argentina Ecuador Brasil Perú Se propone realizar este taller para implementar y realizar una inducción para optimizar el funcionamiento del sistema de información sobre industria y tecnología de la defensa.	NO CUMPLIDA: REVISAR ACTAS
	<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>	4.a Realizar la capacitación de Técnica Polar para la participación en la Campaña Antártica 2015. Argentina Cavihaue Surinam Técnica Polar 2015 - Campaña Antártica	CUMPLIDA: La actividad se desarrolló del 24 de febrero al 11 de marzo de 2015, en las localidades de CAVIHUE — COPAHUE
		4.b Realizar el III Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa. 01-Aug-14 01-Nov-14 Argentina Buenos Aires	EN PROCESO
		4.c Intercambiar, experimentar y ejecutar técnicas y conocimientos de paracaidismo en la modalidad de salto libre en altura. Bolivia Cochabamba	NO CUMPLIDA
		4.d Realizar el III Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (III CADSUL) Brasil Colombia	EN PROCESO: se realizará actividad 9 de septiembre Rio de Janeiro

		4.e Realizar el I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico. 01-Jul-14 31-Jul-14 Ecuador Brasil, Chile Ecuador	EN PROCESO: se realizará actividad 20 de octubre al 24 de noviembre 4 sem distancia 1 sem presencial. Esta actividad se pasó para el ámbito de la ESUDE.
		4.f Realizar el Primer Curso Suramericano de Derecho Internacional y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas Perú Chile, Colombia	EN PROCESO
<b>2015</b> <b>Informe</b> <b>de</b> <b>gestión a abril de</b> <b>2015</b>	<b>En:</b> <b>de</b> <b>POLÍTICA Y</b> <b>DEFENSA</b>	1.a Realizar el II Seminario suramericano en DAH y DIH. Argentina	EN PROCESO: se realizará actividad 6 y 7 de agosto 2015 BsAs
		1.b Realizar el II Seminario – Taller “Homologación de Conceptos de Género en el CDS de la UNASUR”. Seminario sobre integración de la perspectiva de género en la educación militar y en las instituciones de la defensa. Chile	EN PROCESO: se realizará actividad 13 y 14 de agosto y en octubre en Chile
		1.c Partiendo de la aprobación de los lineamientos estratégicos de la UNASUR, para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de Defensa Regional, crear un Grupo de Trabajo con el objeto de desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la Defensa dentro de la Región. Venezuela	EN PROCESO: pauta para desarrollarse los días 28 y 29 Julio de 2015, SANTIAGO DE CHILE
		1.d Realizar un Seminario de Política Nacional de Defensa para desarrollar una metodología de Defensa. Brasil 1) Dar oportunidad para que los Estados divulguen sus Políticas Nacionales de Defensa en el ámbito del CDS. 2) Dar presencial mayo transparencia a esas políticas dentro del continente Suramericano, contribuyendo para las MCM del CDS.	EN PROCESO: pauta para desarrollarse en dos fases, una virtual y otra presencial. La fase virtual no se ha podido cumplir debido a problemas técnicos en el sistema de video conferencia. La fase presencial está prevista para los días 17 al 19 de junio de 2015 en la ciudad de Salvador Bahía, Brasil.
		1.e Realizar un Seminario de "Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano". Argentina	EN PROCESO: pauta para desarrollarse los días 13 y 15 MAYO Buenos Aires

		1.f Continuar con la actividad 1.g del Plan de Acción 2014, del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una propuesta de Implementación de una Metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción del CDS-UNASUR. Venezuela	EN PROCESO: pautada para desarrollarse los días 5 y 6 MAYO
		1.g Realizar un simposio sobre el control del espacio aéreo desde la perspectiva de la defensa aérea como una problemática común de la región. Argentina	CUMPLIDA: SIMPOSIO "CONTROL DEL ESPACIO AÉREO" 8 al 10 abril Bariloche
		1.h Continuar con la actividad 1.j del Plan de Acción 2014: Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua. Brasil	EN PROCESO: pautada para desarrollarse los días 13 MAYO virtual y 2 y 3 de septiembre presencial
		1.i Realizar un seminario para discutir y compartir las experiencias en torno al ciclo de vida de equipos mayores. Colombia Bogotá Brasil	NO CUMPLIDA
		1.j Conferencia Internacional de Pensamiento Estratégico en Seguridad y Defensa: "Comunidad de Seguridad y Zona de Paz Suramericana". Chile	EN PROCESO: pautada para desarrollarse los días 19 y 20 noviembre Santiago de Chile
		1.k Taller sobre temas de inteligencia estratégica militar con el objetivo de consolidar una agenda base común para conformar un curso de inteligencia estratégica militar suramericano. Argentina	EN PROCESO: pautada para desarrollarse los días 16 y 17 de septiembre Buenos Aires
	<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ</b>	2.a Realizar el ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR V. Chile	EN PROCESO
		2.b Realizar el Foro Suramericano de Experiencias en Desminado Humanitario. Colombia	NO CUMPLIDA
		2.c Desarrollar la capacidad en el área de entrenamiento en Medicina Operativa por medio de un seminario internacional. Brasil 1) Incentivar la cooperación y el intercambio entre los países miembros del CDS. 2) Permitir una visión general de las capacidades de entrenamiento médico militar en el ámbito de los países miembros del CDS. BRASIL	EN PROCESO: desarrollarse los días 25 a 26 de Junio de 2015, en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil.

		2.d Seminario "Contribución Militar a las Acciones Humanitarias y la Gestión de Riesgo: Experiencias Nacionales en Emergencias y Desastres Naturales". Taller sobre las iniciativas de cooperación sur-sur a nivel regional, intercambio de experiencias. Chile	EN PROCESO: desarrollarse los días 9 y 10 de Setiembre de 2015, en la ciudad de Santiago de Chile
		2.e Realizar un simposio sobre los desafíos suramericanos en operaciones de paz. Argentina 1) Discutir temas relacionados a la participación de los países del CDS en Operaciones de Paz, en Misiones de Paz de la ONU, en especial las Operaciones Robustas. 2) Subsidiar la revisión doctrinaria en curso de la ONU.	EN PROCESO: días 15 al 17 de Julio de 2015, en CAECOPAZ, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.
	<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>	3.a Realizar un seminario de fomento sobre la base industrial de defensa suramericana y catalogación. 1) Dar continuidad a los trabajos de integración de la Industria de Defensa Suramericana. 2) Dar continuidad a los trabajos relativos a las catalogaciones en el ámbito del Consejo.	EN PROCESO: La actividad está pautada para desarrollarse los días 26 y 27 de Agosto de 2015, en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil.
	<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>	4.a Curso de Capacitación de personal civil y militar en emergencias en la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Argentina	NO CUMPLIDA
		4.b Realizar el II Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos Perú	NO CUMPLIDA
		4.c Realizar el IV Curso Suramericano de Formación en Defensa. Argentina	EN PROCESO: desarrollarse entre los días 17 de Agosto a 16 de Octubre, en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil. Esta actividad se coordinara con la ESUDE.
		4.d Realizar el IV Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (IV CADSUL) Brasil	EN PROCESO: desarrollarse entre los días 17 de Agosto a 16 de Octubre, en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil. Esta actividad se coordinara con la ESUDE.
		4.e Realizar el I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico Ecuador	NO CUMPLIDA

<b>2015 INFIRME DE GESTIÓN</b>	<b>GRUPOS DE TRABAJO EXTRA- PLAN DE ACCIÓN</b>	I Continuar con el Grupo de Trabajo de ciberdefensa y coordinar con el COSIPLAN la realización de un seminario. Ecuador y Perú Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay	Por Circulares N° 734 del 1911/15 se remite Carta 001-2015 de Perú, donde se solicita Puntos de Contactos y remisión de "Terminología" sobre ciberdefensa y ciberseguridad, tarea que forma parte del cronograma de trabajo establecido en el seminario en Buenos Aires en mayo de 2014.
		II Grupo de Trabajo sobre Defensa y Recursos Naturales para avanzar en la elaboración del inventario de los recursos naturales estratégicos de la región en coordinación con el CEED-CDS. Argentina y Ecuador Chile y Perú	La actividad está pautada para desarrollarse de forma virtual durante el primer trimestre de 2015 en la ciudad de Quito, Ecuador y de forma presencial los días 23 y 24 de junio de 2015 en Buenos Aires, Argentina.
		III Grupo de Trabajo para la elaboración del Atlas Suramericano de Mapas de riesgo de Desastres ocasionados por fenómenos naturales. Perú Uruguay	La actividad se desarrollará los días 23 y 24 de abril en la ciudad de Lima, Perú y posteriormente está pautada una segunda reunión durante el mes de Octubre, en Argentina.
		IV Grupo de trabajo constituido por especialistas con el propósito de presentar el diseño, desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves Venezuela no-tripuladas (VANT UNASUR). Brasil Venezuela	La actividad está pautada para desarrollarse del 9 al 12 de Junio en la ciudad de Sao José dos Campos-SP y los días 27 a 30 de Octubre en Rio de Janeiro, Brasil.
		V Continuar con la ejecución de las actividades del proyecto de diseño, desarrollo, producción y comercialización del Avión EPB UNASUR 1 Argentina, Brasil Ecuador y Venezuela Se decidió consultar por nota a Argentina sobre la continuidad como responsable de este Grupo. Sujeto a ratificación de Argentina. Ecuador está a la espera de ratificar su participación en el proyecto.	La actividad está pautada para desarrollarse en los meses de Mayo y Setiembre en Argentina y, del 21 al 23 de Abril en Caracas, Venezuela. Se recibió Carta de Argentina del 12 de febrero de 2015 y Lineamientos Generales del

			Proyecto, que fue circulado por la N° 752-2015 del 2 de marzo de 2015.
2016	<b>POLÍTICA Y DEFENSA</b>	1.a "Crear un grupo de trabajo sobre Perspectiva de Género en el CDS". Chile Nota: Esta actividad se presenta como continuación de la Actividad 1 b. del Plan de Acción 2015.	SIN DATOS DISPONIBLES
		1.b Partiendo de los lineamientos estratégicos para una construcción progresiva y flexible en materia de Defensa Regional, Continuar con la Actividad del Plan de Acción 2015, con el objeto de profundizar y Operacionalizar la propuesta del marco conceptual común en el ámbito de la Defensa Regional. Venezuela Chile	SIN DATOS DISPONIBLES
	<b>COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ</b>	2.a Realizar el ejercicio combinado regional a la carta, sobre Desastres Naturales: UNASUR VI. Chile	SIN DATOS DISPONIBLES
		2.b "Grupo de Trabajo sobre modalidades para implementar un protocolo de empleo de las fuerzas militares en apoyo humanitario". Chile	SIN DATOS DISPONIBLES
		2.c Foro Suramericano de Experiencias en Desminado Humanitario". Colombia Chile, Perú y Ecuador Propuesta Plan de Acción 2015 al 2016.	SIN DATOS DISPONIBLES
		2.d Grupo de Trabajo para institucionalizar los temas de Misiones de Paz y fomento de la Cooperación Sur-Sur. Ecuador y Chile	SIN DATOS DISPONIBLES
	<b>INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA</b>	3.a Realizar el III Seminario de Catalogación y/o I Seminario sobre políticas Industriales de Defensa de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano, de modo de permitir las sinergias de las políticas industriales de Defensa Suramericana. Brasil Chile Se presenta como continuación de la Actividad 3.a del Plan de Acción 2015	SIN DATOS DISPONIBLES
	<b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN</b>	4.a "III Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos" Perú	SIN DATOS DISPONIBLES

*Anexo 5 Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*

<b>I. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA</b>	<p>A.1. Organización, funciones y procedimientos de los Ministerios de Defensa</p> <p>A.2. Información sobre Fuerzas Militares: efectivos, armas y equipos.</p> <p>A.3. Banco de información sobre registro de transferencia y adquisición de equipos y armas convencionales</p> <p>A.4. Mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR del texto integral de los acuerdos de cooperación intrarregional y extrarregional en materia de defensa y seguridad.</p> <p>A.5. Petición de aclaración sobre temas de defensa</p> <p>B. Gastos de defensa</p>
<b>II. ACTIVIDADES INTRA Y EXTRA REGIONALES</b>	<p>A. Mecanismo de notificación de maniobras, despliegues o ejercicios militares, terrestres, aéreos o navales en las zonas fronterizas.</p> <p>B. Mecanismo de notificación de ejercicios militares con países regionales o extrarregionales</p> <p>C. Invitación a observadores militares de los países de la UNASUR a los ejercicios militares con países regionales o extrarregionales</p> <p>D. Mecanismo de comunicación entre las Fuerzas Militares de Frontera para coordinar e informar sus actividades.</p>
<b>III. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD</b>	<p>A. Intercambio de información sobre los Sistemas Nacionales de marcaje y rastreo de armas.</p> <p>B. Medidas para prevenir la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejercen la violencia cualquiera sea su origen.</p> <p>C. Medidas para la prevención, combate y sanción de actos de terrorismo.</p>
<b>IV. GARANTÍAS</b>	<p>A. Proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza, cualquier tipo de agresión militar o de amenazas a la estabilidad, la soberanía y la integridad territorial</p> <p>B. Garantía de conservación de Suramérica como una zona libre de armas nucleares y de la utilización de la tecnología nuclear con fines exclusivamente pacíficos.</p> <p>C. Cláusula sobre sujeción de los acuerdos de cooperación en materia de defensa a los principios del Derecho Internacional</p> <p>D. Garantía de no utilización de los acuerdos de cooperación en materia de defensa en contra de la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los estados de UNASUR.</p>
<b>V. CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN</b>	<p>A. Mecanismo voluntario de visitas a instalaciones militares</p> <p>B. Programas de contactos y cooperación militar</p> <p>C. Verificación de las situaciones en las zonas de frontera</p>

Fuente: Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, 2010