

BRASIL Y ARGENTINA
EN EL AMBITO DEL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO:
NIVELES COMPARATIVOS Y MINIMOS DENOMINADORES COMUNES
(2008-2015)

Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre

FLACSO - 2018

BRASIL Y ARGENTINA
EN EL AMBITO DEL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO:
NIVELES COMPARATIVOS Y MINIMOS DENOMINADORES COMUNES
(2008-2015)

Tesis presentada al Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ARG como parte de los requisitos para obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales.

Área de concentración: Relaciones Internacionales de la América Latina;

Área de énfasis: Paz, Defensa y Seguridad Internacional

Línea de investigación: Pensamiento Estratégico, Defensa y Política Externa

ORIENTADOR: Dr. Nicolás Matías Comini

Lic. Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre
Maestría en Relaciones Internacionales
Cohorte 2015-2016
FLACSO

Buenos Aires, Enero de 2018

Agradecimientos

La lengua portuguesa siempre será mi primer *morada*. Por lo tanto, me resulta difícil darle las gracias en una lengua que no es autóctonamente mía, porque no sabré jamás si estoy siendo lo suficientemente justo con lo que tengo a decir en este momento. Aun así me arriesgo a hacerlo.

Siento que se me ha espesado la piel y puede ser que el corazón se me haya puesto tieso, pero la conquista es grande. Vivir éste *devir*, las costumbres, los gestos, los debates y la sabiduría de otro lado, me hizo mucho más fuerte desde el día que puse mis pies en la alfombra de la puerta de casa.

Agradezco a la vida y su gran océano de posibilidades. Quien me conoce, sabe que vengo de las playas, y el mar me es tan propio que me sirve de referente. El viento y olas, las lágrimas y sonrisas se convierten en la misma sal, el tiempo se define por las mareas y hay mucho más vida ahí adentro de lo que nos imaginamos al mirar desde afuera. Habrá el día en que lo entenderemos: los ascensos y los descensos, y la importancia de cuidar con valentía y con plenitud lo de adentro.

En una de las muchas veces que hablé con Diana Tussie, se le escapó un pequeño comentario de como el esfuerzo académico es solitario y doloroso pero incomparablemente placentero. Nunca tan cierto. Su nombre honra éste curso y su ejemplo, como académica y como mujer, es de un valor inestimable.

Los maestros de hoy y de ayer: ustedes siempre lo serán. Salgo repleto de la gran dedicación de ustedes, conocimiento, puro y vivo; y salgo con las ganas de hacer de este mundo un lugar más justo.

A mis compañeros en esta jornada: Roberto Teles, que en un principio embarcó conmigo; y los que vinieron a completar la cohorte: Darío Clemente, Fernando Coriasco, Karina Lima, Caro Carballo, Leonel Acosta, Pablo Boulocq y Rocío Valero Uria. Uno no recibe sólo: entre todos aprendimos de la mirada del otro y a luchar entre todos para así, juntos, alcanzar una victoria. Ustedes representan el día-a-día y, por lo tanto, la parte más presente.

A Nicolás Comini, gracias por ser un norte. Gracias por abrir las puertas, los brazos y dedicar tanto tiempo y atención. Sólo, yo no hubiese sabido cómo seguir adelante.

A Érica Winand y Lucas Miranda, ustedes no son solamente amigos, son inspiración.

A Flávia de Ávila, por la amistad y por estar siempre *dispuesta a producir*.

El año pasado perdimos al profesor Israel Barnabé, que hizo edificar pensamiento crítico a varios de los pocos que tuvimos la suerte de acceder a la enseñanza superior. Usted siempre será recordado con mucho cariño.

No restan dudas de que el apoyo que tuve y he tenido me restauraron el alma mil veces en esta jornada. Si no fuesen las palabras y el cariño de tantos, no hay ninguna garantía de que todo hubiese salido a la luz algún día. Marla de Queiroz dijo cierta vez: “*Se a vida nos ressent, também nos restaura*”.

El corazón para siempre será como un gran faro, si habitado por los que amamos.

Meu pai Fabrízio, Bianca, Camille, Eleazar, Fabrzinho, Fernanda, Gabriel e Rafael, João Pedro, Jójô, Kildani, Lourenço, Maria Clara, Malu, Mariana, Maria, Renso, Roberto, Tia Adenilde, Tia Anamaria, Tia Amanda, Tia Crismara, Tia Dulcyana, Tio Geraldo, Tia Kelen, Tio Bobô, Tio Sérgio, Serginho, Vovó Armando, Vovó Eremita, Vovó Vera: ustedes son luz y todo sea para honrar la confianza y cariño de ustedes.

Ana Suely, *mãe*, tú eres mi mayor mérito.

Mi gran y solemne *obrigado*.

Ruego, al que se le caiga estas páginas en manos que - siempre - tenga en cuenta el esfuerzo, el tiempo y el amor que dedicamos al hacer algo que, para nosotros, es verdadero. No obstante, también le pido que no sea condeciente si estoy cierto o errado con lo que planteo, sino que, por favor, de otro paso adelante en el gran sueño que tenemos nosotros - los hijos de este continente - de construir nuestro El Dorado: que nos abrigue grandes, bellos y diversos - cómo somos y sin el peso de la canasta en la espalda.

De verdad, creo en la ciencia y en el pensamiento crítico como los mejores instrumentos que tenemos en esta lucha. Pero, antes, tenemos que hacerlos nuestros.

Intentaron enterrarnos, pero sin saber que éramos semillas.
(Ese dicho se repite en tantos lados, que no logré identificar de donde vino)

Sumario

BRASIL Y ARGENTINA EN EL AMBITO DEL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: NIVELES COMPARATIVOS Y MINIMOS DENOMINADORES COMUNES (2008-2015).....	1
Sumario	7
Introducción:	9
¿A qué nos sentamos a discutir?	
La Defensa y la América del Sur: una relación posible	9
Capítulo 1:	14
Contexto conceptual	
Prerrogativas analíticas, interrogantes y niveles comparativos de la Defensa.	14
1.1 - El objeto, su importancia y la propuesta analítica	14
1.2 - Panorama regional y factibilidad de análisis.....	27
Capítulo 2:	35
La defensa en su marco regional:	
La UNASUR y los principales puntos introductorios de su discusión.....	35
2.1 – Enfoques teóricos de las relaciones internacionales y los regionalismos.....	37
2.2 – El contexto regional y la emergencia de la UNASUR.....	42
2.3 – UNASUR: ¿regionalismo post-liberal o post-hegemónico?.....	47
2.4 – La Defensa como dimensión clave de la UNASUR.....	58
2.5 – Conclusiones parciales: Marco-teórico regional	64
Capítulo 3:	66
¿Hemos concebido lo mismo?	
La defensa en el nivel conceptual:	
Documentos de Brasil y Argentina comparados.	66
3.1 – Del monopolio de la fuerza a las distintas comprensiones estatales de su uso	68
3.2 – Brasil, sus conceptos y documentos declaratorios	72
3.3 – Argentina, sus conceptos y documentos declaratorios en perspectiva comparada	79
3.4 – Conclusiones parciales: Nivel conceptual	84
Capítulo 4:	86
¿Nos hemos ocupado de lo mismo?	
La defensa en el nivel de los medios:	
Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina comparadas.....	86
4.1 – Las operaciones de misma naturaleza	87
4.2 – Los distintos entendimientos, las misiones y los principales puntos de divergencia al operacionalizar entre Brasil y Argentina	90

4.3 – Las operaciones de distinta naturaleza	96
4.4 – Conclusiones parciales: Nivel de los medios	106
Capítulo 5:	108
¿Hemos buscado lo mismo?	
La defensa en el nivel fundamental:	
Política ministerial de la Defensa de Brasil y Argentina comparadas.....	108
5.1 – Los contextos post-dictatoriales y las figuras de los Ministerios de Defensa en Argentina y Brasil	110
5.2 – Estructuras de los sistemas de defensa y tomada de decisión	123
5.3 – Política Externa Nacional y el espacio ocupado por la Defensa.....	128
5.4 – Conclusiones parciales: nivel de los fundamentos.....	137
Capítulo 6: Conclusiones	139
¿Cuáles son los resultados?	
Contabilizando los mínimos denominadores comunes y apuntando a un pensamiento regional en defensa.....	139
6.1 – Propuestas y cooperación a nivel de los entendimientos.....	144
6.2 – Propuestas y cooperación a nivel de los medios.....	147
6.3 – Propuestas y cooperación a nivel político.....	149
6.4 – Los mínimos denominadores comunes y los desafíos	153
Referencias citadas.....	157

Introducción:

¿A qué nos sentamos a discutir?

La Defensa y la América del Sur: una relación posible

La presente tesis tiene como objetivo general comparar en diferentes niveles (declarativo, operativo e político) la propuesta de la Unión de las Naciones de América del Sur (UNASUR) para la cooperación regional en defensa a través de las perspectivas argentina y brasileña en el tema, desde la creación del Consejo de Defensa Suramericano en 2008 hasta los hitos finales de 2015.

La región, aquí considerada “América del Sur”, ha entrado en un proceso de reestructuración de sus relaciones vecinales, a través de la reivindicación del espacio regional y de los procesos de integración como instrumento de autonomía y desarrollo. Este nuevo contexto, que será aquí analizado bajo la idea de un regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie 2012), está caracterizado por la vuelta del Estado como guía central de los procesos de integración, una agenda volteada al bienestar y al desarrollo en el lugar del puro estímulo a las exportaciones, un escenario de consenso político más amplio derivado de la ascensión colectiva de gobiernos nacionales de matriz cercana y un momento de alejamiento del hegemón porque sus ojos está volteados hacia otras partes del mundo.

En este escenario, la Defensa es reivindicada como área clave y puesta entre los temas centrales de la agenda regional por presentarse como un campo fértil para desarrollo y para la autonomía a nivel regional. Si la UNASUR trae consigo la idea de multilateralismo y del posicionamiento de la región el mundo, el casi simultáneo surgimiento de su Consejo de Defensa (CDS) en el seno de esta nueva entidad¹, se aboca a aquella sensible área como temática propia de la región y como instrumento de delineamiento de un nuevo regionalismo.

De ahí se erige la importancia de estudiar el Consejo de Defensa Suramericano, no solamente por ser la instancia creada para llevar a cabo los consensos regionales en materia de Defensa, sino porque el cómo y por qué hacerlo demuestra profundas complejidades, oportunidades y desafíos. Más allá, como siempre dice Manuel Domingos (2013:14), el desarrollo de los estudios de Defensa, “permite una rica comprensión sobre la trayectoria de la sociedad y del Estado en la medida que, poniendo luz sobre el instrumento de la fuerza,

¹ Los objetivos de ese Consejo son consolidar una zona de paz suramericana, construir una visión común en materia de defensa y articular posiciones regionales en materia de defensa.

propicie una benéfica revisión literaria de los fenómenos que hoy integramos”. Además, no hay Estado ni sociedad que prescindan de instrumentos de fuerza y en los cuales los elementos armados no desempeñen papel decisivo en los variados aspectos de la dinámica social. Una rápida mirada por nuestras historias nacionales y colectivas en el continente, revelan que pensar la Defensa es un ejercicio de pensar el propio futuro de la democracia, medios desarrollo social y como veremos a la continuación, un esfuerzo de autonomía.

Al reflexionar sobre esta temática regionalmente no estamos ejercitando solamente las estructuras teóricas que dispone las Relaciones Internacionales, estamos discutiendo nuestro propio espacio, nuestros modelos de inserción y la propia significación que tiene el camino que hemos elegido conjuntamente. Sin cualquier pérdida, se tratando de Relaciones Internacionales, los eventos de este cuño no sólo exigen explicaciones como pueden ser testeados desde distintos prismas a modo de prever impactos y, si posible, posibles resultados.

Como advierte Comini (2013: 17):

los asuntos de defensa, por su vinculación con la supervivencia e independencia de los Estados, siempre se han cruzado con un recelo particular cuando de procesos de integración se ha tratado. [...] Pocos pensaron en la posibilidad de innovar en esquemas regionales de defensa unificados. Hasta ese punto parecía llegar —y todavía lo parece— el límite de la integración interestatal de nuestro continente.

La Defensa, por su peso tradicional y por su propia naturaleza, se relaciona con la existencia del Estado, y por lo tanto ha asumido un carácter indelegable. Más allá, sus temáticas suelen ser tratadas al nivel del secreto, cerrada a siete llaves adentro de los gabinetes nacionales, limitando las posibilidades de integración. Siendo doce los países independientes que componen la región, esto nos motiva al siguiente interrogante: ¿Cómo trabajar consensos en materia de defensa? Es decir ¿cómo actuar sobre convergencias o divergencias en el modo de comprender, operacionalizar y articular la Defensa?, y ¿Cómo pensarlo a nivel regional?

Es evidente que si se plantea hacer un estudio problematizando adecuadamente cada una de las principales variables, no alcanzaremos a abarcar los doce países. A lo largo de las siguientes páginas, el trabajo se enfocará en Argentina y Brasil, como corte temático y como metonimia de la región. Además, establecemos tres niveles para compararlos: conceptual o declarativo, operacional o de los medios, político o de los fundamentos. Las razones por la elección de estos niveles serán abordadas en capítulo siguiente, en donde desarrollamos el contexto-conceptual en lo cual se inserta nuestra problemática.

Por lo tanto, los objetivos específicos de este trabajo son cuatro: ubicar la UNASUR (o la perspectiva que trae a la región) teóricamente, recurriendo la literatura de los regionalismos y al contexto regional a lo cual ella corresponde, haciendo hincapié en la temática de la defensa; comparar las diferentes concepciones de defensa entre Brasil y Argentina (nivel declarativo); identificar el contexto operativo de las Fuerzas Armadas de cada país, las misiones principales y subsidiarias que asumen, y en lo que han ocupado, cuantitativa y cualitativamente, desde la creación del CDS (nivel operacional); identificar el comportamiento y los intereses regionales de cada país a través de la agenda de sus Ministerios de Defensa y de las principales medidas adoptadas para avanzar en la materialización de dicha agenda (nivel político).

Antes de todo este ejercicio comparativo, se hace necesario ubicar teórica y contextualmente la propia UNASUR, recurriendo la literatura de los regionalismos y el contexto regional a lo cual ella corresponde, haciendo hincapié en la temática de la defensa. Este, nuestro primero objetivo específico, se dedica a revisar, dentro de las corrientes que tocan el tema de los regionalismos, categorías comparativas para determinarlos y seleccionar el enfoque que mejor explique el fenómeno de la UNASUR. Este esfuerzo da origen no solamente al marco teórico que se presentará de manera transversal a lo largo del trabajo, sino como todo el capítulo 1: “La defensa en su marco regional: La UNASUR y los principales puntos introductorios de su discusión”.

En el primer nivel, declarativo o conceptual, se trabajan los documentos declarativos que expresan el entendimiento que los países tienen sobre la defensa. Son leyes, libros blancos, políticas nacionales y planes estratégicos que aborden el tema puntual o integralmente y sirvan como declaración pública del accionar nacional. Teniendo forma jurídica, la cristalización de estos conceptos nacionales, nos permite ver el alcance, la arquitectura, la importancia y el comportamiento que el país puede tener. También permite apreciar qué se entiende por amenaza, la competencia que se le da a los distintos actores de la defensa en el ámbito nacional y la posibilidad de cooperación en el tema. Este nivel, por lo tanto, refleja la problemática que el propio CDS enfrenta al proponer una conceptualización o una agenda común regional, al comparar las limitaciones de Brasil y Argentina. Nos es inoportuno decir que éste capítulo se constituye primordialmente de consulta a material bibliográfico.

El nivel siguiente, operativo o de los medios, se trabaja las fuerzas armadas como principal agente de la defensa nacional, y sus misiones principales y subsidiarias.

Aparte de la autonomía que pueda tener o no un cuerpo militar – fruto obvio de la relación cívico-militar de un país – las misiones que tienen pueden diferir de un país para otro. Además, el uso que se le da a las fuerzas armadas marca el grado de especialización que pueden tener en determinado tipo de misión, alterando el grado de complementariedad o acción combinada que pueden tener distintas Fuerzas Armadas de la región. Es decir, a depender de lo que están permitidas a hacer y lo que han hecho, las Fuerzas Armadas pueden cooperar más o menos en un esquema de defensa regional. En este sentido se buscará observar los principales cambios recientes (de la creación del CDS hasta el año de 2005) que tuvieron las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina en sus misiones y en que han sido empleadas, otra vez como síntesis del panorama de la región. Este capítulo se compone de consulta a material bibliográfico.

En el tercer y último nivel, político o de los fundamentos, se entiende que la agenda política de un gobierno es siempre marcada por priorizar determinados temas en relación a otros. En el debate político, el interés de solidificar una determinada institución (acá considerando los Ministerios de Defensa), la cantidad de proyectos a ella incumbida y el presupuesto de lo cual dispone indica la relevancia que ésta posee en la agenda gubernamental. Así, la evolución o la involución de la institucionalidad y la presencia de la defensa en cuanto tema también es fundamental para comprender la capacidad de movilización de recursos si pensamos un esquema regional de Defensa. No es inoportuno decir que el CDS es compuesto por los ministros de defensa de la región. Además de consulta a material bibliográfico, se buscó entrevistar e informantes clave (académicos especialistas y gestores públicos), para que nos pudiesen ayudar a entender este proceso.

El capítulo final de este trabajo, contiene el cruce de las divergencias y convergencia que encontramos durante los tres niveles con la agenda y los productos en el ámbito de Consejo de Defensa Suramericano. Es decir, el CDS, por sí o por la mano de su Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, ha trabajado en crear una propuesta regional de Defensa – o propuestas, encabezadas por sus líneas de trabajo. En este último capítulo se buscará discutir lo que ha sido hecho en este sentido, teniendo en cuenta las problemáticas que erigieron de los tres capítulos anteriores y los resultados que el Consejo ha alcanzado en sus planes de trabajo. Es por eso que este capítulo se intitulará como “conclusiones”, porque una vez levantadas las problemáticas

buscaremos entender las respuestas que nos ofrece el Consejo de Defensa Suramericano en un proyecto regional.

La hipótesis de trabajo de esta tesis es que, si bien hay divergencias conceptuales (entendimientos sobre Defensa expresos en los documentos declarativos), de actuación (historial y actuación sus fuerzas armadas) y de intereses (agenda ministerial) entre Brasil y Argentina que demuestran la falta de convergencia que existe entre los distintos países que componen el CDS, poniendo a su vez en jaque su propuesta común de defensa, existen elementos a partir de los cuales las partes convergen permitiendo avanzar en mínimos comunes denominadores que garantizan la propia existencia y desarrollo del Consejo en cuestión.

Para corroborarla, esta tesis está estructurada de la siguiente manera: el capítulo 1 se concentra en el contexto conceptual, que trae el objeto, su importancia y nuestra propuesta analítica y el panorama regional y factibilidad de análisis. Seguidamente, el capítulo 2 se enfoca en la Defensa en su marco regional, analizando la UNASUR y sus puntos introductorios de su discusión, al tiempo que trae el marco teórico que conduce este trabajo y las discusiones de cómo la UNASUR se inserta como un regionalismo. Los tres capítulos siguientes (3, 4 y 5) se dedican a los niveles comentados, cada cual compuesto de las principales temáticas relacionadas. Finalmente, se presentan las conclusiones relevadas.

Capítulo 1:

Contexto conceptual

Prerrogativas analíticas, interrogantes y niveles comparativos de la Defensa.

1.1 - El objeto, su importancia y la propuesta analítica

América del Sur ha entrado en un proceso de reestructuración de sus relaciones regionales, articulando nuevos direccionamientos en donde las relaciones políticas, económicas y estratégicas presentan cierta cercanía en temas y agendas visando posicionar la región el mundo, ampliando el multilateralismo y elevando el papel de los estados de la región en el sistema internacional (Celi 2014). Este esfuerzo de congregación (Amorim 2013) dio origen a la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Oficializada con la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR en 2008, su artículo 3º la define como una organización conformada por los doce países soberanos de la región. La misma se constituye como un organismo internacional cuyo objetivo es construir un espacio de integración cultural, económica, social y política que respeta la realidad de cada nación. Entre otros órganos, la institución es conformada por consejos ministeriales sectoriales. El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), creado en Salvador en 2008, es uno de los más relevantes.

Encargado de implementar “políticas de defensa en materia de comunicación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de Defensa, formación y capacitación”, el Consejo posee 4 objetivos específicos, a saber: 1) Consolidar una zona de paz suramericana; 2) Construir una visión común en materia de defensa; 3) articular posiciones regionales en materia de defensa; y 4) Apoyar acciones de remoción de minas, así como prevención mitigación y asistencia a las víctimas de desastres naturales. Todas las decisiones del Consejo son consensuadas.

Las expresiones “construcciones de visión común” y “articulación de posiciones” son las que particularmente nos llaman más la atención. La construcción de ideas y expectativas sudamericanas pasan por uno entendimiento compartido de los conceptos (Saint-Pierre y Silva 2013) que permitan, a su vez, operacionalizar la cooperación. Este argumento es la base del esfuerzo de la UNASUR en avanzar hacia la

univocidad conceptual² de defensa en la región. Por univocidad conceptual, su explicación viene de la pregunta planteada por Nicolás Comini (2013): “¿de qué se defiende la América del Sur?”.

Por lo tanto, la construcción de un corpus común se traduce en el proceso de institucionalización de la cooperación en Defensa que va desde la implementación de medidas de transparencia y confianza hasta la inclusión de definiciones, acuerdos y medios para dicha cooperación (Saint-Pierre y Montoya 2014, Celi 2014).

En este marco, el CDS, por intermedio de los trabajos del CEED³, publicó en 2012 en su llamado “Informe de Avance”, un dibujo inicial de la definición regional:

La Defensa constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.

Según Saint-Pierre y Diego Silva (2013: 306), el CEED realmente expresa el compromiso con la construcción compartida de Defensa para la ejecución de políticas regionales en este ámbito, pero difícilmente llegará a tanto. De la definición de Defensa regional del CEED pueden desprenderse algunas conclusiones preliminares. La primera es que el Consejo reconoce que hay, concretamente, diferencias conceptuales entre los países que necesitan ser dirimidas una vez que representan un obstáculo a la conducción de los trabajos del Consejo; y que el Centro es un semillero de producción académica, ideas y soluciones normativas para los problemas de la región. Tratase, por lo tanto, de un escenario fértil a la creación valores conjuntos y alternativas críticas a las propuestas de defensa de actores extra regionales. De manera simplificadora, Maria Celina D’Araújo (2013: 9) concibe que el

² “Univocidade conceitual, isto é, que todos atribuíam a cada conceito, e só a ele, uma e apenas única semântica.” (Saint-Pierre y Silva 2014: 285).

³ Centro de Estudios Estratégicos en Defensa (CEED), creado en 2010. En su Carta Constitutiva encontrase, entre otros objetivos, la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la concretización de medidas de Confianza Mutua.

CDS es, en la práctica, un instrumento institucional que tiene como objetivo fomentar el intercambio entre los países de la UNASUR con vistas a crear convergencias en la elaboración de políticas de defensa y seguridad, así como a incentivar medidas de fomento de la confianza mutua, el intercambio de personal y ejercicios conjuntos. También se propone delinear las bases para una industria de material bélico y una acción coordinada en operaciones de paz y frente a desastres naturales. Sus objetivos más publicitados son consolidar América del Sur como una zona de paz, construir una 'identidad regional en materia de defensa' y producir consensos para fortalecer la cooperación regional.

Esto motiva el siguiente interrogante: ¿Cómo trabajar consensos en materia de defensa? Es decir ¿cómo actuar sobre convergencias o divergencias en el modo de comprender, operacionalizar y articular la Defensa?, y ¿Cómo pensarlo a nivel regional?

En un esfuerzo de ubicar el caso argentino, Jorge Battaglino (2015) en la búsqueda de “cómo compatibilizar las necesidades de la defensa con los valores e ideología dominantes de una sociedad”, propone recuperar aspectos importantes de los estudios de la Defensa como puntos de partida para el análisis de la defensa, que se traducen en tres niveles:

el nivel de la definición conceptual de la defensa nacional, generalmente presente en trabajo académicos, pero fundamentalmente en documentos oficiales de los estados;

el nivel de los medios, es decir, de aquellos aspectos materiales y no materiales que posibilitan, por ejemplo, la cantidad de armamento que posee un estado, su doctrina militar o si posee industria militar, (...)

el nivel de los fundamentos de la defensa, (...) pues define los recursos materiales y simbólicos que un estado le destinará.

Estos serán los tres niveles que usaremos para ocupar, respectivamente el tercer, cuarto y quinto capítulos del trabajo que proponemos, en donde nos enfocaremos, sobretudo, en los documentos declaratorios – en cuanto punto neurálgico del primer nivel; la actuación de las fuerzas armadas - como institución/medio central de la estructura de defensa en el segundo nivel; y los ministerios de defensa – cuyo importancia como centro de las discusiones políticas del tema y de las relaciones civil-militares reflejan la importancia que dicha temática posee para a nivel de la sociedad civil; por razones que tendremos la oportunidad de presentar más adelante.

Sin embargo, tan importante como la “división” en los tres niveles, es la argumentación para hacerlo. Su primer argumento tiene como base romper la idea de la naturalización del interés de la defensa. Para el Battaglino (2015), la lógica de

argumentación en donde la defensa no necesita ser explicada y la sola enunciación del término es suficiente para comprender su importancia y lo que se encuentra en juego - que no puede ser otra cosa que la misma supervivencia del estado - no sólo es deficitaria sino que empobrece la discusión al no permitir su análisis sistémico. Ejemplo de ello es la experiencia histórica argentina, en donde la temática ha recibido distintos grados de atención incluso en momentos en donde sus medios pudiesen ser requeridos. En sus propias palabras:

las concepciones esencialistas sobre la defensa, en el sentido de aquellos argumentos que dan por sentada su importancia o que creen que los estados deben preocuparse indefectiblemente por ella, no contribuyen a comprender la riqueza y variaciones históricas que el por la defensa tiene en cada unidad estatal. (...) El interés de las sociedades por la defensa varía considerablemente, aun cuando los estados experimenten amenazas a su existencia, por ello, su relevancia no debería ser presumida ni naturalizada. (Battaglini 2015: 198).

Esto nos deriva a dos distintas inquietudes en donde la primera es los casos en que el tema ocupe poco espacio y se vuelve difícil el análisis por simplemente no tener tanta importancia en cuanto política pública y, por consiguiente, las diferentes formas que puede asumir esta idea a nivel regional, complejizando la posibilidad de ensamblar un entendimiento común. Se por un lado Battaglini explica que esta situación se origina de que “la defensa es una dimensión de la óptica estatal profundamente condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional; por ello nunca podría tener el mismo peso para todos los estados” ((2015: 198), por otro Saint-Pierre y López lo refuerzan cuando señalan que "un concepto categoriza, define, limita, la realidad en torno a una hipótesis formulada por un ser histórico y social"⁴ (2013: 285). Se reconoce, por lo tanto, que el campo se nutre bastante de las experiencias históricas, la estructura, la puja de fuerzas y los detentores de los procesos que la condicionan y de las concepciones que ahí buscan tener su lugar.

Esta aclaración hecha por Saint-Pierre y López también confirma los otros dos argumentos del autor: el carácter polisémico de un concepto oriundo de las ciencias sociales - y como tal presenta rasgos comunes a algunos de ellos (aunque en el imaginario común se asocie a la posesión de mayor cantidad de armamento); y, al asociarse invariablemente al arena política es un concepto disputado en el sentido que

⁴um conceito categoriza, define, limita, a realidade em torno de uma hipótese formulada por um ser histórico e social".

“no existe una definición neutral, orientación tiene efectos sobre la percepción de amenaza de los estados , las misiones de las fuerzas armadas y de seguridad, los recursos que destinan a ellas, como se entrenan o el armamento que adquieren, entre otros” (Bataglino 2015: 198).

La defensa, entonces, debería constituirse como un área central no solamente en el ámbito de las relaciones internacionales al dedicarse a la más clásica forma de interacción entre los estados, la fuerza⁵, sino de la propia construcción del estado westfaliano, como debatiremos más propiamente adelante. No sólo en términos de justificación de la problemática, sino de la utilidad de este trabajo, podemos recorrer desde citación clásica de Aron (2002: 73): “la distinción entre diplomacia y estrategia es relativa. Los dos términos denotan aspectos complementarios del arte único de la política – el arte de dirigir el intercambio con otros Estados en beneficio del ‘interés nacional’⁶; se torna evidente que los analistas de relaciones internacionales se han encargado de los estudios de la política externa y de la defensa de los varios países del mundo: son las dos caras de la misma moneda. La defensa por lo tanto, ha sido un área por excelencia de Relaciones Internacionales, por el abordaje que requiere. Pero, más allá, para Manuel Domingos Neto (2013: 46)⁷, el

[...] desarrollo de los Estudios de la Defensa permitirá una comprensión rica sobre la trayectoria de la sociedad y del Estado en la medida en que, poniendo luz sobre el instrumento de la fuerza, propicie una benéfica revisión literaria de los fenómenos que hoy integramos. Los estudios sobre las Fuerzas Armadas y las Políticas de Defensa pueden ayudar a comprender los alongamientos y procesos que conforman la experiencia humana. Esa es la primera razón que añado en favor de los Estudios de la Defensa. [...] La segunda razón para el desarrollo de los Estudios de la Defensa dice respeto a la necesidad de pensar el futuro de la democracia, el desarrollo social y el orden mundial. No hay estado ni sociedad que prescindan de instrumentos de fuerza y en los cuales los elementos armados no desempeñen papel decisivo en los variados aspectos de la dinámica social.

Los niveles planteados por Battaglino (2015: 200), según el propio autor, buscan responder a las tres interrogantes: “¿Cómo define un estado la defensa nacional? ¿Cuáles son los medios que despliega para garantizarla? Y ¿Cuáles son los factores que determinan el grado de atención política que recibe?”.

⁵ Es amplia y conocida la literatura de los estudios de guerra y paz en las relaciones internacionales e incluso uno de los enfoques fundantes de la disciplina: el realismo y distintos desdoblamientos.

⁶Traducción propia.

⁷Traducción propia.

Para la primer pregunta ocuparemos el capítulo 3 de este trabajo, “La defensa en el nivel conceptual: Documentos de Brasil y Argentina Comparados.

Varios son los autores (Battaglini 2015; Saint-Pierre 2011; Proença Júnior y Diniz 1998) que defienden que del conjunto de definiciones presentes en los documentos oficiales es posible hacer un análisis de la defensa. Además, el ejercicio de análisis, categorización y agrupamiento - en general oriundo de investigaciones académicas que desde distintas disciplinas - tienen gran importancia a la hora de aportar para los estudios de la defensa. Para Saint-Pierre por ejemplo:

los conceptos son herramientas epistémicas que no necesariamente necesitan ajustarse a los acontecimientos, pero que son construidos para permitir una aproximación a los mismos con el objetivo de comprenderlos, explicarlos y, eventualmente, operar sobre ellos⁸ (2011: 409).

Más allá, una política declaratoria - como bautiza Proença Junior y Diniz (1998: 12) - busca establecer límites constitucionales/legales que no sólo revelan y establecen internamente el desarrollo institucional al cual define, sino en última instancia, al indicar el modo por lo cual el país interpreta su accionar sobre el tema, es una señal de su credibilidad delante sus pares en ello. Estos enunciados abstractos, como define Battaglini (2015) suelen tener dos ejes comunes, siendo el primer la idea de “resguardo o protección de ciertos objetos referentes como la soberanía, el territorio, los intereses nacionales, la independencia, la autodeterminación, la integridad territorial, los derechos y libertades de los ciudadanos, entre otros aspectos” (2015: 203-4).” y el segundo “la protección de tales objetos referentes frente a amenazas que puede ser de origen externo o interno o ambas” (ídem).

La condición defensiva, en términos integrales y caracterizado por la acción coordinada de todo el Estado, busca la preparación en contra “conflictos, amenazas o riesgos que involucren actual o potencialmente el empleo de las fuerzas armadas en el marco del esfuerzo coordinado de una nación” (ídem), que, por vía de regla, se registra y se anuncia a través de sus documentos oficiales. En este nivel se trabaja los documentos declarativos que expresan el entendimiento que los países tienen sobre la defensa. Son leyes, Libros Blancos, Políticas nacionales y Planes Estratégicos que

⁸ “os conceitos são ferramentas epistémicas que não necessariamente precisam se ajustar aos acontecimentos, mas que são construídos para permitir uma aproximação aos mesmo com o objetivo de compreendê-los, explica-los e, eventualmente, operar sobre eles.”

aborden el tema puntual o integralmente y sirvan como declaración pública del accionar nacional (Battaglino 2015). Teniendo forma jurídica o de planteo, la cristalización de estos conceptos nacionales, nos permite ver el alcance, la arquitectura, la importancia y el comportamiento que el país puede tener; así como lo que se entiende por amenaza, la competencia que se le da a los distintos actores de la defensa en el ámbito nacional y la posibilidad de cooperación en el tema. Este capítulo, por lo tanto, al comparar las limitaciones de Brasil y Argentina en este nivel se refleja la problemática que el propio CDS enfrenta al proponer una conceptualización o una agenda común regional, en su punto sencillo y a la vez más abstracto: el discursivo.

Para cumplir el objetivo específico de este capítulo, el nivel declaratorio, se utilizará básicamente fuentes documentales para discutir las diferentes percepciones que Brasil y Argentina presentan sobre la defensa. Es decir, recorrer entre sus Políticas Nacionales, Documentos de Defensa, Leyes, Libros Blancos, entre otros, el contorno y el entendimiento que se le da a la Defensa en cada país y la manera como esta, conceptualmente, se instrumenta. Como advierte Battaglino (2015: 2014), “aunque el componente militar tiene un rol central en enfrentar o disuadir riesgos o amenazas, la defensa también se construye y fortalece a partir de la acción de componentes no militares del estado, por ejemplo, de una política exterior que contribuya a fortalecer la resolución pacífica de los conflictos”.

De todas maneras, en el marco de estas definiciones oficiales y conceptuales no suele contemplarse referencias a los medios o instrumentos para lograr lo que se dice, más allá de las alusiones obvias a las fuerzas armadas como instrumento principal de la defensa de un país (Proença Júnior y Diniz 1998). Todos aquellos medios que coadyuvan a que la defensa sea viable o efectiva generalmente no son examinados en este nivel (Battaglino, 2015), por lo que buscaremos analizar dicha temática en nuestro tercer capítulo. Al tener las fuerzas armadas como instrumento principal de la defensa de un país (Saint-Pierre y Winand 2007, López 2007, Saint-Pierre 2013, Resdal 2015) nos detendremos en las principales discusiones que le dicen respecto en el marco diplomático, sus funciones constitucionales primarias y subsidiarias y en que han sido utilizadas recientemente, dando origen a nuestro Capítulo 4: “La defensa en el nivel de los medios: Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina comparadas”.

En este nivel se trabaja las Fuerzas Armadas, como principal agente de la Defensa Nacional, y sus misiones principales y subsidiarias. Aparte de la autonomía que

pueda tener o no un cuerpo militar – fruto obvio de la relación cívico-militar de un país (Diamint 2013, López 2007) – las misiones que tienen pueden diferir de un país para otro. Además, el uso que se le da a las Fuerzas Armadas marca el grado de especialización que pueden tener en determinado tipo de misión, alterando el grado de complementariedad o acción combinada que pueden tener distintas Fuerzas Armadas de la región (Saint-Pierre y Silva 2014). Es decir, a depender de lo que están permitidas a hacer y lo que han hecho, las Fuerzas Armadas pueden cooperar más o menos en un esquema de defensa regional. En este sentido buscaremos observar los principales cambios recientes (de la creación del CDS hasta el año de 2005) que tuvieron las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina en sus misiones y en que han sido empleadas, otra vez como síntesis del panorama de la región.

La importancia de este nivel, para Battaglino (2015: 204) reside en que “no hay defensa nacional viable sin medios adecuados; sin lugar a dudas este nivel es el más mencionado cuando se piensa en la protección de una nación”. Aunque la discusión nos pudiese llevar a temáticas como la industria de defensa⁹, aparatos militares, posesión de armamentos y doctrina y estructura de entrenamiento militar, de nuestra parte no alcanzaríamos tratar todas estas temáticas y otras relacionadas con la amplitud¹⁰ que se merecen; por lo que no restringiremos a identificar el contexto operativo de las Fuerzas Armadas de cada país, las misiones principales y subsidiarias que asumen, y en lo que se han ocupado, cuantitativa y cualitativamente, desde la creación del CDS (nivel de actuación). Para alcanzar este objetivo en específico, el nivel de la actuación de las fuerzas armadas, utilizaremos el marco legal nacional para identificar sus misiones (principales y subsidiarias institucionales), comparándolo con el uso reciente de las mismas, es decir las situaciones en las cuales y las razones por las cuales han sido empleadas. Disponiendo de la comparación de los marcos legales y de los usos de las fuerzas armadas, se evidencian puntos de contacto y alejamiento de las posibilidades de cooperación entre principal instrumento de defensa nacional de los dos países.

⁹ Para el caso de la industria de Defensa brasileña, en dos oportunidades recientes tuvimos la oportunidad de hacerlo en parceria con Flavia de Ávila: “Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?”, In: *Revista Brasileira de Políticas públicas e internacionais*, 104-136, V 1, N 1. João Pessoa: Universidad Federal da Paraíba: 2016, y “¿Si se vende más, se cumple menos? Brasil entre la reglamentación internacional y la expansión de su industria de defensa.” In: *Revista de Estudios Brasileños*, 64-81, V4, N6. Plataforma Univesia: Universidad de Salamanca y Universidade de São Paulo, 2017.

¹⁰ El debate sobre la importancia de las armas versus la capacidad para concebir la estrategia y la táctica adecuadas, revela la importancia de la dimensión no armamentista de la defensa (Battaglino, 2015: 2006).

Para algunos autores (Battaglino 2015; Saint-Pierre 2012; Proença Júnior y Diniz 1998), el uso de la fuerza y la amenaza a ella definen no solamente el interés que el Estado puede tener, sus objetivos, sino su propia concepción estratégica. Es decir, en las palabras de Saint-Pierre (2012), su posición en el sistema, sus principales problemas, la medida en que ello afecta sus intereses, cuáles serían prioridades, sus valores y aliados en política exterior. Es en ésta línea que Battaglino (2015: 206) afirma que

“el nivel estratégico establece el papel que se le asigna a la defensa en el marco de la política exterior, en particular, qué nivel de fuerza militar se está dispuesto a utilizar, en qué tipos de conflictos se debería intervenir y en cuáles abstenerse, los escenarios donde podría actuar y el tipo de relación con las instituciones multilaterales de seguridad”.

Por esta razón, éste nivel nos abre un espacio fértil para llevar dicha indagación al nivel regional y fijarnos en cuales medidas o en cuales intentos de consenso ha buscado el CDS en éste sentido.

No es inoportuno decir que la concepción estratégica se ha confundido, intencionalmente, con doctrinas militares o, recientemente, con una en específico: la Doctrina de Seguridad Nacional - figura clave en la estructuración y conducción, y posteriormente por en derrocada de todos los regímenes militares de la región. Transbordando de la propia institución militar y derramándose en las distintas esferas de la vida social, estas doctrinas (Winand y Saint-Pierre 2007, Domingos Neto 2013) acaban siendo confundidas como la propia Defensa. Es decir, la imágenes que se quedaron en el imaginario popular son las administraciones militares de cada país lo que significaría decir que la defensa pasa a ser vinculada a los hechos internos de éste período de las historias nacionales, como tendremos la oportunidad de ver en los casos de Brasil y Argentina. A esta relación de imposición y rechazo, se erige el nivel de los fundamentos que, según Battaglino (2015: 207) “gira en torno a la identificación y explicación de las condiciones políticas que incentivan, o no, el interés de los políticos y la sociedad en la defensa nacional”. Para el autor, desde el punto de vista metodológico los fundamentos permiten dar cuenta de las variaciones en los medios, es decir, son su variable independiente (ídem).

La temática del Control Civil se hace inherente en este contexto. No es nuestra pretensión que nos detengamos al concepto, pero el hecho de que este proceso estar todavía en marcha tanto en Brasil cómo en Argentina, aunque se encuentre más maduro y avanzado el segundo país que en el primero. Sea por distintas y descompasadas

razones políticas o sociales, sea por mayor o menor grado de intervención militar en la política, Brasil y Argentina no registran un histórico sincronizado en este proceso (Winand y Saint-Pierre 2007). Esto se refleja no solamente en distintos caminos recorridos para la institucionalización de la defensa, sino en distintas concepciones de la defensa. Como ejemplo grave de esta desarticulación conceptual, están las distintas aprehensiones y amplitudes de los conceptos de Defensa y Seguridad, que serán explorados en el capítulo 3.

Más allá, el grado de intervención de cada uno de estos actores hace con que las percepciones contenidas en los documentos sean aún más fértiles para análisis. El caso argentino es conocido por el tenor más político de los mecanismos institucionales y el hecho de ser un choque de presiones e intereses ampliamente conocidas en la sangrienta historiografía de las dictaduras. El caso brasileño, en cambio, se debe a que de cierta manera la visión de mundo de la institución militar mantuvo bases e islas de resistencia llevando a que no alcanzara el nivel deseado de politización, como también veremos en nuestro capítulo 3. Hay distintos abordajes sobre los factores que explican la baja politización brasileña. Uno de ellos sería exactamente el “Control Civil”. Rut Diamint lo define como:

el proceso continuo de producción de políticas de defensa por el poder legítimamente instituido, como una cadena de comando claramente definida, que garantice el principio y el fin de cualquier intervención bélica corresponda a la decisión de las autoridades civiles (2014: 354).

Sin embargo, esta definición como otras de este concepto, es bastante cuestionada en lo que dice respecto a su significado y amplitud. Derivado de las ponderaciones de Samuel Huntington (1996) en “El Soldado y el Estado”, las relaciones civiles-militares dependen de la coexistencia de las variables: imperativos sociales y funcionales, que desde su análisis, tienden a ser esencialmente conflictivas. Los imperativos sociales derivan de la ideología¹¹ predominante mientras que los funcionales erigen de las amenazas¹² externas percibidas. La importancia que se le da a la defensa, por lo tanto, depende de cruce de ambos factores. Para Battaglini (2015: 209) lo relevante de la análisis originaria sobre el tema de Huntington quizás sea el principal dilema en el nivel de los fundamentos: “cómo compatibilizar las necesidades

¹¹ A nivel de la sociedad y pueden ser de cuatro tipos: liberalanti-militar, conservadora pro-militar, fascista pro-militar y marxista anti-militar.

¹² Este concepto se profundiza en nuestro próximo capítulo.

de la defensa con los valores e ideología dominantes de una sociedad”, cuyo relevancia se encuentra al momento de diseñar e implementar las políticas pertinentes del área. Es decir, los Estados que están sometidos a altos niveles de riesgo externo suelen invertir material y simbólicamente en el aparato militar en cuanto que los en situación contraria, es decir, que su supervivencia está garantizada, suelen experimentar un “déficit de amenazas¹³”. Para el autor (Battaglino 2015: 2009), la Argentina es un ejemplo. Durante la década de 90, la implementación del programa neoliberal directa o indirectamente primó por una regular y creciente disminución del presupuesto militar como también de la industria de defensa. Se reconoce además que la situación internacional de los años 90, marcada por el colapso de la unión soviética, la acumulación de arsenales en todo el mundo, las políticas neoliberales y el desmantelamiento de las barreras aduaneras, la competitividad a nivel mundial y la crisis económica por la que atravesaba Latinoamérica promovió la “aniquilación” de la industria de defensa brasileña y argentina y la reducción de centros de Investigación y Desarrollo en el tema, por ejemplo (Amarante 2004, Candido 2004, Diniz Guerra Silvestre y de Ávila 2016, 2017). El caso brasileño es expresivo porque de octavo exportador mundial de armas y productor de más del 90% de los medios que utilizaba en el propio territorio mundial pasa a la progresiva dependencia tecnológica a través de la compra de armamentos (Diniz Guerra Silvestre y de Ávila 2016, 2017). La defensa¹⁴, en este contexto, fue de cierta manera marginalizada dentro de los postulados neoliberales. Por ejemplo, en la construcción de un mundo globalizado, la idea de soberanía es erosionada al poner en jeque la autonomía estatal y las fronteras. Este escenario contrasta drásticamente con las primicias traídas por los gobiernos de izquierda que asumirán la presidencia de varios países de la región¹⁵. La figura de la “autonomía” en cuanto concepto y eje político evidenciada por los programas neodesarrollistas (D’Araujo 2010, Tussie y Rigerrozi 2012, Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015 Briceño), perciben en la defensa terreno

¹³ Cabe aclarar que la literatura sobre el tema es escasa y para el caso de América Latina se reduce al trabajo de Trinkunas y Pion Berlin (2007) quienes proponen el concepto de “déficit de atención” como una situación en la que la sociedad civil y política tienen un bajo interés por la defensa nacional en el sentido de que recibe escasos recursos materiales y simbólicos. Estos autores sostienen que existen factores estructurales y sociales que determinan el grado de interés; de este modo, este trabajo señala la importancia de identificar y analizar aquellos aspectos que explican la fortaleza o debilidad de la defensa de una nación. (Battaglino 2015: 2007)

¹⁴ Véase la idea de las “nuevas amenazas”.

¹⁵ Tema que abordamos profundamente en nuestro capítulo 2.

fértil, no solamente para el desarrollo económico, sino para el diseño de una protección adecuada para la garantía de la soberanía y la integridad territorial.

La respuesta a este dilema - la identificación y explicación de las condiciones políticas que incentivan, o no, el interés de los políticos y la sociedad en la defensa nacional - para Battaglini (2015: 209), “es de vital importancia para la protección de un estado y no puede avanzarse en ella sin reconocer la relevancia de este nivel de análisis cuando se diseña e implementa la política para el área. Por ello, tomamos como el objetivo específico que compone nuestro capítulo 4: “La defensa en el nivel fundamental: Política ministerial de la Defensa de Brasil y Argentina comparadas”, identificar el comportamiento y los intereses regionales de cada país a través de la agenda de sus Ministerios de Defensa y de las principales medidas adoptadas para avanzar en la materialización de dicha agenda (nivel político).

La agenda política de un gobierno es siempre marcada por priorizar determinados temas en relación a otros. En el debate político, el interés de solidificar una determinada institución (acá considerando los Ministerios de Defensa), la cantidad de proyectos a ella incumbida y el presupuesto de lo cual dispone indica la relevancia que ésta posee en la agenda gubernamental. Así, la evolución o la involución de la institucionalidad y la presencia de la defensa en cuanto tema también es fundamental para comprender la capacidad de movilización de recursos si pensamos un esquema regional de Defensa. El capítulo 4 se compondrá a través de consulta de material bibliográfico y entrevistas a informantes clave (académicos especialistas y gestores públicos). No es inoportuno decir que el CDS es compuesto por los ministros de defensa de la región. “En este sentido, quizás sea necesario considerar no sólo la orientación ideológica de un gobierno sino también su modelo de desarrollo y, sobre todo, en qué medida incorpora a la defensa/fuerzas armadas para el cumplimiento de sus objetivos”. (Battaglini, 2015: 2010), y así se completa la tríade propuesta por Battaglini y la manera por la cual proponemos en este trabajo abordar el CDS.

Al reflexionar sobre esta temática regionalmente no estamos ejercitando solamente las estructuras teóricas que dispone las Relaciones Internacionales, estamos discutiendo nuestro propio espacio, nuestros modelos de inserción y la propia significación que tiene el camino que hemos elegido conjuntamente. Como advierte Comini:

los asuntos de defensa, por su vinculación con la supervivencia e independencia de los Estados, siempre se han cruzado con un recelo particular cuando de procesos de integración se ha tratado. [...] Pocos pensaron en la posibilidad de innovar en esquemas regionales de defensa unificados. Hasta ese punto parecía llegar —y todavía lo parece— el límite de la integración interestatal de nuestro continente (2013: 17).

Es teniendo este argumento en cuenta, que nos proponemos a comparar en diferentes niveles (declarativo, operativo e político) la propuesta de la UNASUR para la cooperación regional en defensa a través de las perspectivas argentina y brasileña en el tema, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015.

Si bien hay divergencias conceptuales (entendimientos sobre Defensa expresos en los documentos declarativos), de actuación (historial y actuación sus fuerzas armadas) y de intereses (agenda ministerial) entre Brasil y Argentina que demuestran la falta de convergencia que existe entre los distintos países que componen el CDS, poniendo a su vez en jaque su propuesta común de defensa, existen elementos a partir de los cuales las partes convergen permitiendo avanzar en mínimos comunes denominadores que garantizan la propia existencia y desarrollo del Consejo en cuestión, y esta es nuestra hipótesis de trabajo.

Faltaría, antes de todo el ejercicio comparativo, ubicar teóricamente y contextualmente la propia UNASUR, recurriendo la literatura de los regionalismos y el contexto regional a lo cual ella corresponde, haciendo hincapié en la temática de la defensa. Este, sería por lo tanto nuestro primero objetivo específico y se utilizará bibliografía especializada en los estudios comparativos, en regionalismos y en la región de la cual estamos tratando. Para tanto se deberá visitar las corrientes que tocan el tema de los regionalismos, establecer categorías comparativas para determinarlos y seleccionar el enfoque que mejor explique el fenómeno de la UNASUR. Este esfuerzo da origen no solamente al marco teórico que se presentará de manera transversal a lo largo del trabajo, sino como todo el capítulo 1: “La defensa en su marco regional: La UNASUR y los principales puntos introductorios de su discusión”.

1.2 - Panorama regional y factibilidad de análisis

La América del Sur se tiene comprendida como el espacio en que las relaciones políticas, económicas y estratégicas presentan cierta cercanía en temas y agendas, y este esfuerzo de congregación dio origen a la Unión de las Naciones Sudamericanas – UNASUR. En las palabras de Pablo Celi (2014: 387), “la América Latina y, particularmente Suramérica, entró en un proceso de reestructuración de sus relaciones regionales, articulando nuevos direccionamientos políticos y económicos con una reorientación de proyección estratégica en materia de seguridad regional y defensa”.

Las dinámicas políticas que dan impulso a este proceso están centradas principalmente en la recuperación del papel de los estados y en la inter-relación que estos pueden asumir como herramienta del posicionamiento de sus políticas externas. El autor sigue argumentando que “a estas iniciativas políticas y económicas se asocia un nuevo tipo de proyección estratégica, principalmente en Suramérica, que busca posicionar la región en el mundo, ampliando su contexto multilateral y elevando el papel de los estados de la región en el sistema internacional” (Celi 2014: 390).

Oficializada en 2008, cuando de la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR, según su artículo 3º, es una organización conformada por doce países de la región – siendo el único país ausente la Guyana Francesa. La organización se autodefine como un “organismo internacional cuyo objetivo es construir un espacio de integración cultural, económica, social y política que respeta la realidad de cada nación”. Y que su desafío es “eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir la asimetrías existentes, considerando la independencia de los Estados” (UNASUR 2008).

Además del Consejo de Jefes de Estado y del Consejo de Cancilleres y Delegados, la UNASUR cuenta con doce Consejos Ministeriales Sectoriales, previstos en sus artículos 5º y 6º de su Tratado Constitutivo, como Consejos temáticos que respondan a los objetivos de este organismo. Dichos consejos son creados a través de la manifestación del Consejo de Jefes de Estado. Hace parte de los consejos existentes el Consejo de Defensa Sudamericano, creado en Salvador, en 2008.

La expresión “definiciones de políticas comunes” es la que particularmente nos llama más la atención. La construcción de ideas y expectativas suramericanas pasan por uno entendimiento compartido de los conceptos que, por su vez, permitan

operacionalizar la cooperación (Saint-Pierre y Silva 2013). Este argumento es la base del esfuerzo del UNASUR en primar por la univocidad conceptual de la Defensa en la región.

Desde la creación del Consejo de Defensa Suramericano, se consolida la dimensión institucional de la cooperación en defensa, a través de un proceso que va desde el nivel declaratorio de zonas de paz y de la implementación de medidas de transparencia y confianza mutua hasta la formación de un sistema de seguridad regional y cooperación en defensa, con la progresiva inclusión de definiciones, acuerdos y medios de cooperación propios de una institucionalidad regional que interactúe con las políticas y sistemas nacionales de defensa (Monteiro 2014).

La creación del Centro de Estudios Estratégicos en Defensa (CEED), en 2010, significó un importante avance en este sentido. Este organismo objetiva "generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica", como está expuesto en su carta constitutiva (CEED 2011). El CEED fue el primer fórum permanente del UNASUR y su constitución de hecho se da en mayo de 2011 en la República Argentina y en su Carta Constitutiva encontrase, entre otros objetivos, la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la concretización de medidas de Confianza Mutua.

En este marco, el CDS, por intermedio de los trabajos del CEED, publicó en 2012 en su llamado "Informe de Avance", un dibujo inicial de la definición regional de la Defensa:

[...] la defensa constituye una función esencial del Estado, vinculada con la protección y la manutención de su soberanía e integridad de su población, territorios e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entornos estratégico de la política exterior e los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del estado, en relación a riesgos y amenazas relativos a su integridad y existencia independiente y soberana¹⁶ (CDS 2012)

¹⁶ "a defesa constitui uma função essencial do Estado, vinculada com a proteção e a manutenção de sua soberania e integridade de sua população, territórios e instituições; em tal virtude, abarca os assuntos de segurança relacionados com o âmbito externo, enquanto entorno estratégico da política Exterior dos Estados e se configura como o espaço específico e exclusivo de organizações e uso da força militar do Estado, em relação a riscos ou ameaças relativos à sua integridade e existência independente e soberana."

Según Saint-Pierre y Silva (2013), el CEED realmente expresa el compromiso con la construcción compartida de Defensa para la ejecución de políticas regionales en este ámbito, pero difícilmente llegará a tanto. De la definición de Defensa regional del CEED se puede sacar algunas conclusiones preliminares. La primera es que el Consejo reconoce que hay, factualmente, diferencias conceptuales entre los países que necesitan ser dirimidas una vez que representan un obstáculo a la conducción de los trabajos del Consejo; y que el Centro, por su vez, es un semillero de producción académica, ideas y soluciones normativas para los problemas de la región. Tratase, por lo tanto, de un escenario en donde se puede crear valores conjuntos y alternativas críticas a las propuestas de Defensa de actores extra regionales. Un análisis detallado del informe trae, de cierta manera, las respuestas iniciales para la construcción de una identidad estratégica (Tibiletti 2014).

Según Rut Diamint (2014: 372), “la decisión de Brasil de crear un Consejo de Defensa en el marco del UNASUR (...) ha obligado a fijar planes doctrinarios y de recursos de largo plazo en el campo de la defensa”. Es decir, la Defensa pasa a ser una construcción temática conjunta, a partir del proceso de institucionalización de lo cual se encargará el CDS, firmando un compromiso duradero entre las partes. Sin embargo, trabajar la Defensa regionalmente tiene sus impactos. Para Lima y Soares, la idea base de este compromiso sería "crear condiciones para una actuación más autónoma de la región en la cual está presente la potencia hegemónica mundial" (2013: 217).

Sobre la ausencia de los Estados Unidos en la región, Hal P. Klepak Powell (2013) escribe que este país no parece notar la región y que simplemente la América del Sur ya no se hace su prioridad. México, Centroamérica y Caribe en ésta coyuntura captan más atención de la superpotencia con las cuestiones de las drogas, del crimen organizado y de la migración ilegal que toda la América del Sur y que, de una manera o de otra, los ojos de Washington se voltearon para otras partes del mundo por cuestiones más o menos tradicionales. En cambio, para Jorge Battaglino (2008), las instituciones se volvieron un espacio clave para posicionarse, especialmente en un momento en que Estados Unidos y las principales potencias occidentales están ejerciendo una dominación casi monolítica. La profusión de ratificaciones y de iniciativas regionales de cooperación puede entenderse como una respuesta regional a la situación de unipolaridad y primacía que emerge en este sistema – la UNASUR sería el más largo

ejemplo en este sentido. Esto tiene, para el autor, contribuido considerablemente a la cooperación regional en defensa y seguridad.

Para Pablo Celi (2014) la UNASUR tiene un papel fundamental en el rediseño de seguridad regional la América del Sur, incorporando una visión de inserción internacional, al avanzar en un proceso que articula la cooperación de los sectores de defensa de la región. Es importante, antes de señalarlos nuestros cuestionamientos en este proceso, lo que se caracteriza el término “región”. Buzan y Waever (2003) explican este entendimiento por lo que nombran como “complejo regional de seguridad” que “se refiere al nivel en lo cual el Estado u otras instituciones son conectados de manera suficientemente cercana que sus seguridades no pueden ser consideradas separadas unas de las otras”.

A fin de crear una pantalla de la región y dos desafíos del UNASUR, los trabajos de João Fábio Bertanha (2013), Jorge Bataglino (2012) y Menezes Teixeira (2010) coinciden de manera sintética al dividir la región de la América del Sur en tres distintos escenarios estratégicos, cada uno marcado por sus particularidades. El primero sería el Cono Sur, compuesto principalmente por Argentina (como el ejemplo clave), Uruguay y Chile en que las fuerzas armadas de los dos primeros habrían perdido su capacidad real de disuasión y confiarían en mecanismos de respuesta mutua – como el UNASUR – para cumplir su defensa; Chile, por su vez, al no descartar la posibilidad de conflicto con sus vecinos tiene cierta capacidad de actuación. De una manera general el Cono Sur es marcado por países relativamente estables, económicamente desarrollados, con un relativo bajo nivel de violencia interna¹⁷ y un control civil sobre los militares garantizando prácticamente no acceso a la vida y la seguridad públicas. La Zona Andina sería otra subregión con rasgos propios. Marcada por la inestabilidad económica y siendo uno de los más grandes centros de producción de drogas del mundo, en ella se encuentran casos de acciones de guerrilla reales (Colombia) y potenciales (Perú), o sea, en que las Fuerzas Armadas actúan en la seguridad pública, más allá de pensar en temas como la soberanía o la preservación de intereses. Además de asimetrías de desarrollo económico y social, problemáticas como la indígena y poco grado de cooperación en

¹⁷ La cuestión de violencia estructural, específicamente en los casos de Argentina, Brasil y Venezuela fue abordada de manera profunda en el trabajo Winand, Erica C. A.; Diniz Guerra Silvestre, Cristiano A; Rodrigues Jorge (2017) “Pensando a Paz na América do Sul, Aspectos da Violencia Estrutural nos casos da Brasil, Argeninta, Chile e Venezuela”. In: *HEMISFERIO*, Revista del Colegio Interamericano de Defensa, Vol. 3, Washington DC: ISSN 2412-0707

términos de defensa, es la única zona que presenta tensiones fácticas entre los países, aunque la posibilidad de conflicto real sea escasa: Colombia, Venezuela. Ecuador, Bolivia, Perú y Chile. Bertonha (2012) destaca Brasil como un caso aparte, que posee aspiraciones hegemónicas especiales, programas de desarrollo e inversiones en actualización y construcción de capacidades disuasivas. Adelante del rompecabezas suramericano, el autor que “no hay, ni podría haber de esta forma, una estrategia de defensa común en los países de la región” (ídem). Cada Estado establece la suya de acuerdo a sus problemas internos a los recursos disponibles, o a su grado de dependencia del polo hegemónico americano y sus perspectivas y proyectos de inserción internacional. En nuestra visión, Brasil se constituye un caso aparte por la manera como se desvirtúa las misiones y empleo de sus Fuerzas Armadas lo que en oposición al que afirma Bertonha, pesa más en contra que a favor de la construcción de sus capacidades disuasorias (Diniz Guerra Silvestre y Winand: 2018).

En otra perspectiva, la coyuntura Buzan y Waeber (2003), según lo cual el sub-complejo del Cono Sur – conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia, dirigido por la iniciativa regional de creación de una ‘Organización Regional’ que culminaría en la cohesión institucional y aquella, por principio, fundamentaría una comunidad de seguridad también merece ser ponderada, en el sentido de que es limitada la posibilidad de construcción de una comunidad de seguridad entre Estados que muestran distintas comprensiones sobre el uso de la fuerza militar en sus bases normativas y en sus acciones. En este sentido después de problematizarnos teóricamente la cuestión el uso de la fuerza, nos detendremos en una breve análisis comparada de los casos brasileño y argentino, puntuando las diferencias conceptuales en relación a la concepción entre Defensa y Seguridad y, en consecuencia de eso, al empleo de la fuerza militar que aún nos separan del ideal de una visión estratégica suramericana. La instrumentalización de las Fuerzas Armadas brasileñas como fuerzas policiales, es una situación que se distingue de lo caso argentino, lo cual es caracterizado pela debida distinción entre la actuación en la seguridad pública e la defensa nacional, además de posicionar más asertivamente en favor de convergencias suramericanas acerca del uso de las fuerzas armadas, como se esbozará en las páginas siguientes.

Sin cualquier pérdida, si por un lado la propia existencia de CDS ya es un marco en la región – como tendremos la oportunidad de observar -, por otro eso no quiere decir que no haya obstáculos para la concretización de sus medidas. Para Nicolás Comini

(2015: 84): “puede concluirse que, aún sobre la base de múltiples disensos y de perspectivas encontradas que llevaban hacia la divergencia, [...] (el Consejo) basaba su razón de ser en la identificación de mínimos comunes denominadores; es decir aquellos puntos que motivaban la convergencia”. Por otro lado, el hecho de que el CDS proponga una arena para debates sobre la Defensa no quiere decir que eso sane los viejos desentendimientos sobre el tema. Es por esta razón que proponemos evaluar si lo consensuado es posible de ser aplicado por sus miembros dividiendo las distintas temáticas relacionadas por niveles. Brasil y Argentina, en este contexto, representan dos de los miembros más activos para su creación (sobre todo Brasil) y de ellos compararemos los enunciados conceptuales, prácticos y políticos – que son interrelacionados.

Estos niveles, como vimos, las divergencias conceptuales (entendimientos sobre Defensa expresos en los documentos declarativos), de actuación (historial y actuación sus fuerzas armadas) y de intereses (agenda ministerial de los dos países), respetando la fecha de creación del Consejo y los hitos finales de 2015, permitirán, sistemáticamente observar los obstáculos, o por lo menos los más claros, para la creación de una estructura regional cooperativa para el tema.

Soares (2013) señala que “las políticas de defensa de Argentina y Brasil revelan distinciones entre el estatuto de la cooperación” relevantes para la comprensión de los descompases entre los dos. El autor considera que las políticas de defensa de ambos los países muestran trazos de una identidad recíproca, es decir, constituida mutuamente por la percepción del “yo” y del “otro”, y que una de las fuentes para reconocimiento de esto es el discurso que, según él, es un “revelador de percepciones”. No es nuestra intención trabajar con métodos de análisis de discurso, pero, examinar distintos posicionamientos de Defensa presentes en los documentos enunciativos de los dos países, pasando por la decurrentes distintas atribuciones de misiones a las Fuerzas Armadas en los dos Estados, a fin explicar porque aquellos enunciados pueden dificultar el desarrollo de una “cultura estratégica conjunta”.¹⁸

¹⁸ En lo que hace referencia específicamente a Brasil y Argentina, Soares y Lima (2013) defienden que hay entre los dos países “un limbo disonante”, conformado por la combinación entre culturas estratégicas “recíprocas”. Esto solamente será superado, según los autores, cuando la reciprocidad sea suprimida por una “cultura estratégica conjunta”, una vez que en la relación de reciprocidad, es decir, cuando ambos los países elaboran sus visiones teniendo el “otro” como referente, la relación directa que establecen entre sí puede ser de rivalidad, competencia o de amistad. Cuanto, sin embargo, la representaciones dejan de ser orientar por la visión recíproca, o mejor, cuando el “otro” deja de ser el referente, acciones coordinadas

Parte significativa de lo que conduce uno Estado a desarrollar voluntad cooperativa de largo plazo es explicada por la existencia de amenazas mutuamente percibidas. Sin embargo, estamos tratando de un universo de construcciones intersubjetivas, ya que como preconiza Héctor Saint-Pierre (2011), la amenaza, punto referente de la defensa, no tiene su existencia en sí misma, pero sí en la percepción de quien se siente amenazado. Esto implica en decir que la amenaza tampoco es un objeto en sí mismo, pero deriva de la dinámica perceptiva relacional establecida entre el emisor de la señal y su receptor. El autor aún argumenta que la seguridad es de la misma materia empírica que las percepciones: que es sobre la percepción de los otros que actúa la política externa y, por consiguiente, la defensa, cómo veremos. Siendo así, no debemos esperar que convergencias conceptuales ocurran espontáneamente.¹⁹ Conforme observan Saint-Pierre y López (2013: 285):

[...] ni todos los actores regionales comprenden el mismo por “defensa” “seguridad” o mismo “cooperación”. Las diferencias históricas, geopolíticas, culturales, idiosincráticas, institucionales, de percepciones de amenazas y sus capacidades defensivas hacen parte de la explicación de esta polifonía. No obstante, los entendimientos que se suponen la base de cualquier negociación, proceso de negociación o proceso de cooperación exigen como condición de posibilidad [...] de univocidad conceptual, es decir, que todos atribuyan a cada concepto, y solamente a él, una y solamente una semántica.

Poniendo el argumento en esta orden, es posible entender que el intento de traer el “nosotros” al centro de la discusión, en lugar de “yo” y el “otro”, se vuelve inviable cuando de frente a la “Torre de Babel” conceptual, como puesto arriba por Saint-Pierre y Lopez. No obstante, en el ámbito del Consejo de Defensa Sudamericano – CDS – de la Unión de las Naciones de la América del Sur – UNASUR – se ha intentado, conciliar, o por lo menos aproximar, los entendimientos de los países en una conceptualización común, especialmente con la creación del Centro de Estudios Estratégicos (CEED) del CDS/UNASUR que abraza como una de sus misiones primordiales la discusión semántica de los conceptos centrales en el entendimiento regional de la Defensa y Seguridad (Diniz Guerra Silvestre y Winand 2018). Se trata, por lo tanto, de un intento de construcción de identidad estratégica compartida, a partir del diálogo y del

pasan a ser favorecidas, sobre todo porque la desconfianza aún está presente en la dinámica de reciprocidad entre los dos.

¹⁹ Saint-Pierre (2013) define claramente que hay dos maneras de se observar la defensa: pragmáticamente y epistemológicamente. No hay necesariamente una forma correcta y una equivocada: hay diferentes objetivos para cada una de estas perspectivas.

compromiso regional en abalizar la mencionada identidad estratégica regional (ídem). Defendemos que a partir del alcance de puntos mínimamente comunes, se pueda reverter las miradas normativas y que estas, por su vez, sean capaces de dirimir las cuestiones muy dispares entre los distintos países, de modo que los actores que ejecutan estos nuevos postulados puedan vivir la experiencia y dar funcionalidad a los ajustes conceptuales, y que con en el pasar del tiempo se apropien de esta nueva cultura.

Debatir los límites del Consejo de Defensa Suramericano no es desconsiderar su capacidad: es buscar formas de superarlos. Comparar Brasil y Argentina, en este sentido, agrega a la discusión datos, perspectivas e intenciones de los dos actores que más se han movido regionalmente en este sentido y, por lo tanto, referenciales del tema a lo cual estamos tratando. Analizar la propuesta de la UNASUR de la construcción de un concepto común y su eficacia frente la hipótesis levantada: el CDS, por sí o por el CEED, ha trabajado en crear una propuesta regional de Defensa – o propuestas, a depender de las distintas temáticas en que ha trabajado. En este último capítulo se buscará discutir lo que ha sido hecho en este sentido, teniendo en cuenta las problemáticas que erigieron de los tres capítulos anteriores y los resultados que el CDS ha alcanzado en sus planes de trabajo.

Capítulo 2:

La defensa en su marco regional:

La UNASUR y los principales puntos introductorios de su discusión.

El objetivo específico de este capítulo es ubicar a la UNASUR (o la perspectiva que trae a la región) teóricamente, recurriendo la literatura de los regionalismos y el contexto regional a lo cual ella corresponde, haciendo hincapié en la temática de la defensa; porque como tendremos la oportunidad de ver, es un área privilegiada en la estrategia coyuntural propuesta por la UNASUR.

Es importante tener esta discusión teórica anteriormente porque, si bien hay divergencias conceptuales (entendimientos sobre Defensa expresos en los documentos declarativos), de actuación (historial y actuación sus fuerzas armadas) y de intereses (agenda ministerial) entre Brasil y Argentina que demuestran la falta de convergencia que existe entre los distintos países que componen el CDS, poniendo a su vez en jaque su propuesta común de defensa, existen elementos a partir de los cuales las partes convergen permitiendo avanzar en mínimos comunes denominadores que garantizan la propia existencia y desarrollo del Consejo en cuestión y parte de las respuestas se definirán con los planteos teóricos.

El estudio de las organizaciones internacionales y, más reciente, de los regionalismos, posee una amplia tradición en ámbito de las Relaciones Internacionales. Por el valor e impacto que tiene en las políticas externas e internas de los países, no es sin fundamento que distintos enfoques teóricos buscan medir y evaluar, a su manera, las razones, resultados e impactos del regionalismo.

Varias son las instituciones que aportaron para el pensamiento crítico y desarrollo de la región. Entre ellas, la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) cuyos estudios de las décadas de 50, 60 y 70 son tenidos como referencia y siguen siendo convocados a revisiones bajo las lentes de los tiempos actuales. De igual manera varios son los postulados que vinieran de afuera, verticales y monolíticos, pensados para nos insertar en la estructura de mundo diseñada en los gabinetes y *think-tanks* extranjeros. Indudablemente podemos citar las directrices del Consenso de Washington de los años 90 y la forma como nos brindaron un manual de política exterior y arreglos internos en donde nuestras esperanzas se mezclaron con los objetivos de los países

arquitectos y nosotros terminamos en confundir una cosa con la otra y no alcanzamos, en términos generales, lo que buscábamos ni lo que fue prometido. Del Pacto Andino a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, del Mercado Común del Sul a la Unión de las Naciones Suramericanas, tantos fueron los intentos y los planes que la idea de región se ha impulsado y fragmentado muchas veces.

Sin embargo, con los primeros matices de los años 2000 tres son los factores que llevaron a diversos autores²⁰ a cuestionar si no estaríamos viviendo un período “Post”: la emergencia de gobiernos de izquierda, la “vacante” de presencia de Estados Unidos y la repolitización de la agenda de la cooperación regional notoriamente cambiando el eje del comercial al desarrollo y al social. Por “Post” se entiende la etapa después del regionalismo abierto, cuyos detalles trataremos más adelante, en donde unos lo entienden como regionalismo post-liberal y otros como post-hegemónico (resguardadas las diferencias entre los dos). Como eje fundante, es el Estado quien aporta la visión estratégica y define el perfil de la integración, retomando la centralidad ocupada anteriormente por el mercado e insertando una agenda de carácter más político. Es decir, multidimensional por oposición al meramente comercial es la segunda característica. La tercera e no menos importante, corresponde al alcance que asumirá este proceso: suramericano²¹ superando la lógica de fragmentación regional de la década anterior.

Fruto de este contexto, se encuentra la UNASUR, cuya estructura abarcará 12 Consejos en que solamente uno de ellos se encarga del comercio. Acá nos interesa, especialmente, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y como la defensa asumirá un papel clave en, por un lado, como parte integral de la nueva agenda regional de la UNASUR y, por otro, como instrumento de autonomía de la región.

Proponemos entonces, delimitar, lo más específico que podamos, el fenómeno de la UNASUR, su contexto y su finalidad, con el propósito de enfocarnos en su faceta dedicada a la defensa: el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). A tales fines, se torna fundamental traer a la luz los debates que caracterizan la UNASUR para entenderle la propuesta regional que ofrece y la manera a la cual puede ser ejecutada. Es por ello que partiremos del más abstracto hacia el más concreto, para no dejar de tocar

²⁰ Motta Veiga y Rios 2007 y Sanahuja 2012, Riggirozzi y Diana 2012 y José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann 2015.

²¹ A nuestro entender. Hay autores que lo definen como latinoamericana. Tanto sus argumentos como los nuestros serán contemplados en las páginas siguientes.

ningún punto clave en esta discusión. Por más abstracto entendemos la discusión sobre enfoques teóricos y regionalismo y más concreto el contexto y la creación de Consejo de Defensa Sudamericano. De esta manera, este capítulo se divide en cuatro apartados: el primer se dedica a un breve recorrido teórico de los enfoques de relaciones internacionales con los regionalismos; el segundo sobre el contexto regional y la emergencia de la UNASUR; en el tercer nos dedicaremos a las características definitorias de la UNASUR y el debate entre los regionalismos post-liberal y post-hegemónico; y el cuarto apartado únicamente sobre la defensa, como dimensión clave de la UNASUR.

Un cuestionamiento sensato es del porque la defensa solamente ocupar el cuarto apartado de este capítulo si, de hecho, es el eje transversal de todo el trabajo. La respuesta reside en que todo el esfuerzo teórico de las primeras partes tiene como función pavimentar las bases para las comparaciones por nivel – conforme definimos en el capítulo anterior - que se desarrollarán en los capítulos siguientes a fin de identificar cuáles son los principales puntos de divergencia y convergencia de la defensa en términos regionales.

2.1 – Enfoques teóricos de las relaciones internacionales y los regionalismos

En la obra de 1995 de Andrew Hurrell²² surge la discusión sobre regionalismos, en donde él argumenta que para algunos autores solo existe regionalismo si hablamos de proximidad geográfica o proximidad de fronteras; otros autores hablan de interdependencia en temas que más allá del campo económico, engloban seguridad y políticas públicas; y autores que, a la integración le condicionan la preexistencia de un sentido de pertenencia, de comunidad de valores, motivaciones comunes o afinidad cultural, como veremos a continuación. Esta disparidad de elementos “analizables” se da por el enfoque teórico utilizado para explicar el proceso en foco.

Bajo la óptica realista, el regionalismo es entendido como la mirada a la región desde afuera, considerando un marco más amplio que el regional. Es decir, que agrupamientos regionales surgen en respuesta a desafíos externos y que, partiendo de

²²Aún que no entremos en la discusión de regiones en el mundo, se recomienda otro texto de este autor: Hurrell, A (2007) “One World, Many Worlds: The Place of Regions in the Study of International Society” *International Affairs* 83, 1, pp. 128-146.

esta primicia, no existe diferencia esencial entre regionalismos económicos y políticos visto que resultan de la convergencia de intereses (Morgenthau 1986, Mearsheimer 2001). El Neorealismo centra su atención en las presiones del poder-político y en la dinámica de la competencia económica mercantilista, y, por lo tanto, la presencia del hegemon suscita la creación de instituciones para cristalizar sus objetivos como los objetivos comunes o como resistencia al hegemon, en distintas temáticas que van desde la económica hasta la seguridad (Waltz 1988). La lógica realista entiende cualquier otro actor a parte del estado-nación como producto de este y los regionalismos seguirían lo mismo principio que siguen las alianzas: el cumplimiento de intereses (Barbé 1987, Escudé 1995, Carr 2004).

En detrimento a esta visión, el Neofuncionalismo ve una clara aproximación entre el regionalismo en sí con una interdependencia regional. El regionalismo es una respuesta funcional de los estados para los problemas creados por la interdependencia poniendo atención en el rol crítico que las instituciones tienen en la identificación y desarrollo de la cohesión regional (Keohane y Nye 1998). Las primicias del Neofuncionalismo son que la interdependencia aumenta la “demanda” por cooperación internacional y por lo tanto las instituciones – así como reglas y normas - surgen como la solución de varios problemas de acción colectiva (Keohane 1998). Estos problemas serían los que están arriba de la capacidad soberana o los impulsos egoístas de los estados y la resolución de estos implica en la mejoría del “bienestar” regional. En este sentido, el Estado deja de ser el único agente y pasa a ser visto como el *gatekeeper* entre el externo y el interno: erigen las organizaciones internacionales y las redes productivas como actores importantes de la escena internacional (Peñas 1997, Keohane y Martin 1995, Salomón 2002).

Sobre el Constructivismo Social, al clamar por la comprensión de las estructuras intersubjetivas, tal lente teórica guía la discusión sobre integración en donde los intereses e identidades se alteran en el tiempo y por lo tanto presenta nuevas formas de cooperación y uno emergente sentido de comunidad (Wendt 2009). El constructivismo social tiene como punto de partida la énfasis del análisis en las creencias colectivamente compartidas, convenciones sociales y prácticas comportamentales y, por lo tanto, no necesariamente enfocada en las instituciones formales, como propone el enfoque racionalista anterior (Borzel 2015). Ideas, normas, identidades y discursos toman el centro de la discusión como motores de los regionalismos porque la eficacia de la

integración, aunque en términos de transacciones o de seguridad, dependen del fortalecimiento de una idea de identidad o tienden a permanecer superficiales (Onuf 1998, Wendt 2009, Stefano y Leander 2013, Santa Cruz 2013). Borzel (2015) argumenta que el compartimiento de las estructuras de pertenencia colectiva, normas y valores es importante para la identidad regional facilitando la confianza mutua y volviendo inconsistente cualquier tendencia al conflicto. Queda claro que este proceso colectivo involucra desde la más pequeña unidad social, el individuo, hasta la más grande unidad colectiva, el estado, y todos los otros tipos de actores que puedan compartir, incidir o hacer parte del conjunto identitario (Onuf 1998, Wendt 2009).

La obra de Borzel (2015) no se dedica a elaborar categorizaciones para el Constructivismo o para los demás agrupamientos teóricos citados²³, sino para el análisis comparado de los regionalismos. Queda claro que al elegir una teoría de gran alcance se pierden muchos elementos analizables. Este argumento es persistente en varios de los teóricos del regionalismo, como Hurrell (1995), Nye (1969), Mattli (1999), Nolte (2006), Laursen (2010) y Schmitter (2011) que, más allá de convergir para el aporte de este campo de estudios, construyen enfoques de medio alcance para explicar y avanzar la temática. Por lo tanto, la solución propuesta por Borzel reside en compararlos, sistemáticamente²⁴, reconociendo sus distintas naturalezas a través de la identificación de sus *drivers, outcomes e impacts*²⁵.

A título de nota explicativa, si miramos la biblioteca de ciencia política, las categorías analíticas propuestas por la autora no sirven solamente para comparar porque este ejercicio “implica asimilar y diferenciar en los límites” (Sartori 1996: 108), sino que nos ayudan a entender el objeto en su propia perspectiva, porque nos lleva a

²³ A) El Racionalista/Poder-centrado (Neorrealista). Elementos como la ausencia de un poder central (anarquía) y distribución de poder a través de la cooperación son los elementos predominantes (Morgenthau 1986, Mearsheimer 2001, Borzel 2015). Y por lo tanto, el nivel de análisis del regionalismo siempre involucrará elementos internos – las capacidades materiales y los intereses de los estados miembros, sobre todo de los más fuertes – y externos – como anteriormente mencionados (Waltz 1988, Escudé 1995, Mearsheimer 2001, Carr 2004).

B) El Interdependiente (Neoliberal): en el Neofuncionalismo no hay una renuncia la centralidad del estado como se puede llegar a imaginar (Keohane y Martin 1995). No obstante, la centralidad de la discusión está en la interdependencia que existe entre los estados y no en la anarquía otrora presente (Keohane y Nye 1998). La globalización es el mayor driver del neofuncionalismo y la cooperación e integración regional se volvieron no solamente un medio de acceso a los mercados globales y entrada de inversiones directas externas, sino la mejor manera de desarrollar económicamente y proteger socialmente una región (Keohane 1998, Borzel 2015)

²⁴ Borzel (2015) trabaja los casos de la Unión Europea, el NAFTA, el MERCOSUR, la Liga Árabe, el ECOWAS, el ASEAN y la Unión Africana. Sin embargo no ha trabajado, ni siquiera nombrado, la UNASUR aunque sea un proceso que se origina desde el 2007.

²⁵ Estas son las categorías como tal nombró la autora.

identificar los atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables), por lo tanto elevando nuestra capacidad explicativa (Bahry 1986). Utilizar medidas equivalentes significa que la investigación comparada debe medir el mismo concepto en cada uno de los componentes de la muestra. Y para tanto, son dos los procedimientos a ser realizados: el primero consiste en utilizar la misma variable para todos y el segundo, en escoger variables que sean específicas para cada uno. A primera vista, esto puede parecer infundado porque se supone que para obtener la equivalencia entre cada uno de los elementos analizados, nada debería ser más acertado que utilizar la misma variable para todo. Pero sólo es cierto si nuestra variable idéntica tiene el mismo significado para todos los elementos estudiados. Aunque la perspectiva comparada sea el principal eje de los próximos tres capítulos, aquí nos interesa justificar la utilización de las categorías de Borzel visto que son trasladables²⁶, es decir, su uso no restringe el objeto al que queremos ver de él (como ocurre con las teorías de gran alcance), y nos ayuda a explicar mejor el fenómeno de la UNASUR en su dimensión de la defensa.

Como vimos, son tres las categorías analíticas propuestas por Borzel. Los *outcomes*²⁷ e *impacts*²⁸, tendrían que ver, respectivamente con qué tipo de producto se genera en un proceso de regionalismo y con los impactos que esos productos generan en los ámbitos doméstico, regional e internacional de un regionalismo. Los *drivers*²⁹, a su vez, representan una categoría compuesta por tres factores: nivel de análisis (endógeno o exógeno), lógica de acción (instrumental o identitarias) y presencia de actores no estatales. La interacción entre estos factores revela las motivaciones del proceso en cuestión y a partir de eso elegir que teoría puede mejor abarcarlos.

Al volver a recurrir a las teorías, la autora concluye que cada una tiene la capacidad de identificar distintos *drivers* para un mismo regionalismo y que estos no son necesariamente económicos – en contraste a los estudios fundantes del área. Las grandes corrientes teóricas tienen poco a decir sobre las variaciones y cambios en los *outcomes* y aún menos acerca de los *impacts* de los regionalismos. Estos, los impactos,

²⁶ Esta idea es el centro del trabajo de Giovanni Sartori en “*Concept Misformation in Comparative Politics*”. *American Political Science Review*, 54 (diciembre de 1970), pp. 1033-53).

²⁷ Que libremente lo podemos traducir como “resultados” o “productos”.

²⁸ Que libremente lo podemos traducir como “impactos”.

²⁹ Que libremente lo podemos traducir como “motivos”, “motivadores” o “motivaciones”.

deben ser entendidos como “la respuesta de la toma independiente de decisiones de actores regionales a *drivers* causales internos o externos a la región” (Borzel 2015: 41).

La aplicación sistemática³⁰ de estas tres categorías analíticas nos lleva a la conclusión de que las grandes corrientes teóricas establecen rasgos importantes al observar comparadamente los regionalismos, limitándolos. La literatura general, tiende a afirmar que todos estos procesos se centran en el Estado y en su conducción como actores fundamentales de una construcción institucional formal (Nye 1969, Mattli 1999, Schmitter 2005, Laursen 2010), en donde el caso de la Unión Europea (UE) es central³¹. Más allá, estos rasgos se definen básicamente de los *drivers* que son exhaustivamente estudiados por todas las corrientes, pero pocos son los trabajos que analizan los *impacts* y los *outcomes* con profundidad³².

La UNASUR, un espacio de regionalización en el cual nos detendremos a continuación, no posee esta característica de manera definitoria – la construcción formal como eje fundante, podría en muchos aspectos ser ignorada o marginalizada por las principales corrientes. De esta dificultad y reconociendo que quizás una evaluación de esta manera sea necesaria, surge el concepto de *Gobernanza*³³, que nos permite capturar la interacción entre lo global, exógeno, y local, y factores endógenos que conducen la emergencia de regionalismos que modelan su diseño institucional y median sus efectos puntuales o de forma amplia. La idea una gobernanza³⁴ en la América del Sur, igual status a actores formales e informales y no prioriza instituciones, es uno de los aspectos basilares tanto del regionalismo post-liberal cuanto del post-hegemónico, en donde la UNASUR resulta como producto de sus contextos.

³⁰ La autora estudia los casos de la Unión Europea, el NAFTA, el MERCOSUR, la Liga Árabe, el ECOWAS, el ASEAN y la Unión Africana.

³¹ Borzel argumenta que la varias teorías se concentran en distintas área-temáticas (como comercio o poder, por ejemplo), y privilegian diferentes drivers. No obstante, todas ellas (en los tres grandes grupos apuntados por autora) toman procesos formales y los resultados de las negociaciones interestatales como núcleo formal. Por lo tanto, la integración europea es, por definición más que un proceso de cooperación entre Estados. Por ser el proceso más estudiado, las teorías nunca previeron este fenómeno, sino que pasaron a doblar sus definiciones para incorporar la dinámica del proceso europeo.

³² Dos trabajos que se destacan a nivel regional por analizar el MERCOSUR es Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba, e Barnabé, Israel (2012) *Mercosul e o Estado-Nação: a importância política da integração regional*. 1. ed. São Cristóvão: Editora UFS, v. 1. 285p.

³³(...) governance allows us to capture the interplay between global, exogenous, and local, endogenous factors that drive the emergence of regionalism, shape its institutional design and mediate its effects. (2015: 56)

³⁴Governance consists of both structure and process. Governance structures relate to the institutions and actors constellations while governance process are modes of social coordination by which actors adjust their behavior. (Borzel 2015: 53)

Al contexto regional, la emergencia de la UNASUR y los aspectos definitorios de las corrientes citadas, reservamos el apartado siguiente.

2.2 – El contexto regional y la emergencia de la UNASUR

Oficializada con la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR³⁵ en 2008, su artículo 3º la define como una organización conformada por los doce países soberanos de la región. La misma se constituye como un organismo internacional cuyo objetivo, dispuesto en su artículo 2º, es construir un espacio de integración cultural, económica, social y política que respeta la realidad de cada nación. Entre otros órganos, la institución es conformada por consejos ministeriales sectoriales.

Además, en este Tratado sus cláusulas exponen que todas las decisiones son por consenso (arts. 2º; 12º), cabiendo la implementación de sus decisiones total, parcial o no implementación, por los ordenamientos jurídicos de cada país (art. 12º) de manera voluntaria y flexible, y gradual cuando se haga necesario (art. 13º). Eso puede ser traducido en que no hay aspectos vinculantes o cesión de soberanía en las decisiones tomadas en el ámbito de la UNASUR si eso no es fruto del interés estatal y su consiguiente implementación. Constitutivamente ya se anula la posibilidad de un *outcome* en los moldes del modelo europeo. La pregunta ¿cómo se puede categorizar esta organización? ha sido el interrogante de varios autores.

Empezando por los trabajos del académico Pablo Celi (2014) y del ex-canciller brasileño Celso Amorim (2014), ellos afirman que América del Sur constituye el espacio en que las relaciones políticas, económicas y estratégicas presentan cierta cercanía en temas y agendas, y este esfuerzo de congregación dio origen a la Unión de las Naciones Sudamericanas – UNASUR. Las dinámicas políticas que dan impulso a este proceso están centradas principalmente en la recuperación del papel de los estados y en la inter-relación que estos pueden asumir como herramienta del posicionamiento de sus políticas externas. Esta institución, al coordinar iniciativas políticas y económicas, estaría asociada a un nuevo tipo de proyección estratégica, principalmente en la América del Sur, en donde se busca posicionar la región en el mundo, ampliando su contexto multilateral y elevando el papel de los estados de la región en el sistema internacional.

35 Disponible en: <http://www.UNASURsg.org/node/1>. Chequeado el 10 de Diciembre de 2017.

La temática de la defensa regional erige como aspecto central en esa construcción. El Consejo de Defensa, como tendremos la oportunidad de observar más al detalle, se hizo uno de los más activos en el ámbito de la UNASUR tendiendo a plasmar en sus propuestas la noción de un cuerpo regional. Como ejemplo, Rut Diamint (2013: 372) afirma que “la decisión de Brasil de crear un Consejo de Defensa en el marco del UNASUR (...) ha obligado a fijar planes doctrinarios y de recursos de largo plazo en el campo de la defensa”. Es decir, la Defensa pasa a ser una construcción conjunta, temática y pasiva de institucionalización. Sin embargo, pensar defensa o cualquier tema a nivel regional tiene impactos claros porque implica decidir quiénes quedan adentro y quienes quedan afuera. Por ejemplo, para Raphael Camargo Lima y Samuel Alves Soares (2014: 318), en la UNASUR (uno de los productos del momento “Post”, como tendremos la oportunidad de observar) está evidente la idea-base de “[...] crear condiciones para una actuación más autónoma de la región en la cual está presente la potencia hegemónica mundial³⁶.”

Sobre la ausencia de los Estados Unidos en la región, Hal Phillip Klepak Powell (2013) escribe que este país no parece notar la región y que simplemente la América del Sur ya no se hace su prioridad en los últimos años. México, Centroamérica y Caribe en este período captan más atención de la superpotencia con las cuestiones de las drogas, del crimen organizado y de la migración ilegal que toda la América del Sur y que, de una manera o de otra, los ojos de Washington se voltearon para otras partes del mundo por cuestiones más o menos tradicionales. Para José Antonio Sanahuja (2012) mientras la región latinoamericana ha ganado creciente importancia a los mercados asiáticos, especialmente China, los Estados Unidos ha mostrado que la región es menos prioritaria al ocupar su agenda prácticamente con la “Guerra Global contra el Terrorismo” y enfocándose en Irak y Afganistán. Para este autor, la combinación del unilateralismo global de Estados Unidos, su actitud ambigua hacia la región, y el énfasis en una agenda “neoliberal” de acuerdos de libre comercio, paradójicamente ha creado las condiciones e incentivos necesarios para estimular la búsqueda de mayor autonomía, en donde el espacio político dejado por la superpotencia ha sido ocupado para líderes y proyectos regionales. Por su vez, Jorge Battaglino (2008) entiende que las instituciones se vuelven un espacio clave para posicionarse, especialmente en un momento en que Estados

³⁶ “[...] criar condicoes para uma atuacao mais autonoma da regio na qual está presente a potencia hegemonica mundial”.

Unidos y las principales potencias occidentales están ejerciendo una dominación casi monolítica. La profusión de ratificaciones y de iniciativas regionales de cooperación puede entenderse como una respuesta regional a la situación de unipolaridad y primacía que emerge en este sistema.

El debate llevado a cabo por todos estos autores caracteriza el primer *driver* presente en los argumentos de ambos los lados, tanto los que lo definen como un proceso de regionalismo post-Liberal y otros que la caracterizan como un proceso de regionalismo post-hegemónico: la vacante dejada por la agenda de Estados Unidos en la región.

Falomir Lockhart (2013) presenta un pantallazo destacando los principales puntos entre cada una de estas dos corrientes, apuntando donde se conectan y donde se alejan. Para él y para los demás autores que veremos en secuencia³⁷ de manera conclusiva, el segundo *driver* es que ambas entienden la superación del modelo de integración de los años 90 pero, mientras una entiende esta superación sólo en términos de forma, la otra lo ve en términos de forma y de contenido. Es importante tener en cuenta que es éste entendimiento de la limitación del modelo lo que le permite a los Estados reposicionaren su comprensión sobre la integración. De la manera como la experimentamos en la región, los “latinoamericanos nos ‘acostumbramos’ a pensar que la única integración regional posible era la económica y a través de la eliminación de las barreras arancelarias y la desregulación para el libre movimiento de capitales.” (Lockart 2013: 98). Es decir, los procesos integracionistas que hemos experimentado en la región: tanto los ejemplos que parten de las ideas cepalinas como el modelo conocido como regionalismo abierto, están pensados a partir de la economía.

Las ideas de la CEPAL³⁸ parten de la primicia de que en América Latina el objetivo de la integración regional siempre ha sido el desarrollo económico y por lo tanto se fija en cómo lograrlo. Identificada la problemática del *deterioro en los términos de intercambio*, y por lo tanto la necesidad de superarlo, se levanta como idea fundamental que tomando el desarrollo como resultado final de la industrialización, la mejor manera de alcanzarla es a través de la sustitución de importaciones. La demanda de estos productos de valor agregado, sin embargo menos competitivos que los de los

³⁷ Motta Veiga y Ríos 2007, Sanahuja 2012, Rigirozzi y Tussie 2012, Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015, Comini 2016.

³⁸ Teniendo como referente el trabajo de Raul Prebisch (1948), *Desarrollo económico en América Latina y sus principales problemas*, Chile: CEPAL.

países ya desarrollados, se garantizaría por la asociación con los vecinos para crear un mercado interno ampliado. De ahí nacieron procesos como el Mercado Común de Centro América (MCCA) y el Grupo Andino (en su primera versión). En este modelo el Estado tiene un papel activo.

Por la mano de lo que vendría a llamarse Consenso de Washington - las ideas concebidas como liberalismo económico - el desarrollo vendría por el crecimiento de las exportaciones en donde el Estado debería solamente encargarse de estimularlas a través de la reducción arancelaria. Ahí el Estado pierde su rol planificador y productor, y cede la conducción de este proceso a las fuerzas de mercado al paso que se adecua a la “globalización económico-financiera”. Como ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) surge bajo este esquema que, de hecho se fue imponiendo en América Latina, hasta llegar a los años noventa como el modelo por antonomasia. El MERCOSUR y la reformulación de los objetivos del Pacto Andino (Comunidad Andina desde 1997) también son referidos a ello.

De ahí reside la importancia de definir los puntos que explican la ascensión del modelo del regionalismo abierto, porque serán los mismos puntos que explican porque el modelo se vuelve limitado. La bibliografía de los estudios regionales de integración señala que el fin de la Guerra Fría marca la pérdida de la importancia estratégica de la región (Lockart 2013, Sanahuja 2012, Rigozzi y Tussie 2012 y Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015) adelante este escenario la asociación para ganar competitividad se presentó como la única salida posible al temor de quedarse al margen de la mundialización económica y financiera. Se definió, por lo tanto, el modelo de regionalismo abierto como la respuesta válida de inserción internacional.

Si por un lado se puede afirmar que el regionalismo abierto se trató de una estrategia defensiva para reducir la vulnerabilidad de los países en la economía globalizada, por otro ha marcado América Latina con un complejo de subregiones, situación definida como “fragmentación regional” por las diferencias y distancias que se generaron con los distintos bloques de integración y proyectos políticos (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015). El regionalismo abierto fue eficiente en la eliminación de las barreras arancelarias y en permitir el flujo comercial, sin embargo no lo fue en la concretización de políticas comerciales comunes hacia terceros; en la creación de estándares comunes de estabilidad macroeconómica; en la convergencia en políticas sectoriales estratégicas como transporte, energía o innovación tecnológica; en la

reducción de asimetrías internas de los países o entre los países; y en la construcción de un marco normativo-institucional que garantizara el gobierno del proceso integrador (Rigirozzi y Tussie 2012).

De hecho, el regionalismo abierto erosionó las capacidades estatales de conducción del proceso de integración hacia el desarrollo, como prometido, y de resolver los problemas de la ciudadanía en varios de los casos, además de borrar la idea de una regionalidad más amplia. Es decir, en “pos de ‘dejar espacio de crecimiento’ al mercado, el Estado se replegó al punto de tolerar altos grados de exclusión social” (Lockart 2013: 101), traducido en las tasas de desigualdad social, pobreza e indigencia y en el debilitamiento de las instituciones democráticas en este período, conforme afirman los autores.

La respuesta fue una propuesta de integración caracterizada por la recuperación de un rol activo por parte de los Estados y pensada con una agenda más amplia. En otras palabras, que la conducción estatal busque complementar la liberalización comercial con estímulos al desarrollo, en sentido mucho más amplio que el previsto en el regionalismo abierto (Motta Veiga y Rios 2007; Sanahuja 2012; Rigirozzi y Tussie, 2012; Lochart 2013, Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015; Comini 2016). Se trata de un modelo con objetivos múltiples: la promoción de las capacidades institucionales, la concertación de políticas comunes, la integración estratégico-sectorial, la integración física, la participación social, el tratamiento de las asimetrías y la promoción del desarrollo en general. Básicamente todos los puntos regalados por el regionalismo abierto y de allí, el carácter *multidimensional* (Comini 2016) de esta nueva fase.

Se puede observar cierta similitud de esta nueva fase con aquel período llamado “Nuevos Espacios de Concertación Política” de los años 80, en que el Grupo de Río figura como referente (Mile 2004). Este grupo fue³⁹ “un mecanismo permanente de consulta y concertación política” (Declaración de Río de Janeiro 1986) de América Latina y el Caribe, creado en 1986 mediante la Declaración de Río de Janeiro y, a partir de su acción conjunta en el Grupo de Contadora⁴⁰ y en el Grupo de Apoyo a Contadora⁴¹, expresaron su decisión para fortalecer y sistematizar la concertación

³⁹ En febrero de 2010 en Playa del Carmen, se decidió la creación de un nuevo organismo denominado Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que heredaría los cometidos del Grupo de Río.

⁴⁰ México, Colombia, Venezuela y Panamá

⁴¹ Argentina, Brasil, Perú y Uruguay

política de sus gobiernos mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas de interés común “en el contexto de una creciente unidad latinoamericana” (ídem). Por el grupo fueron abordados temas relacionados a la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica (Mile 2004).

Entre las diferencias fundamentales que corresponden tanto al regionalismo post-liberal cuanto al post-Hegemónico, en detrimento del regionalismo abierto, está en el rol activo del Estado y su conducción del proceso integrador. Es el Estado quien aporta la visión estratégica y define el perfil de la integración, lo que significa decir que no es el mercado quien definirá eso y la agenda de la integración deja de ser estrictamente comercial para asumir un carácter político: multidimensional por oposición al meramente comercial es la segunda característica. La última corresponde al alcance que asumirá este proceso: Suramericano; superando la lógica de fragmentación regional de los años 90. Ahora ¿cómo calificar este novel proceso de cooperación que se da con un nuevo marco geográfico y con características nuevas?

2.3 – UNASUR: ¿regionalismo post-liberal o post-hegemónico?

Para esta discusión teórica, tendremos como base los trabajos de Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos (2007) y José Antonio Sanahuja (2012) para la visión post-neoliberal y los trabajos de Pía Riggirozzi y Diana Tussie (2012) y José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann (2015) para post-hegemónica.

Si pensamos la post-neoliberal, fijándonos en los trabajos de Motta Veiga y Ríos⁴² (2007) y Sanahuja⁴³ (2012), pensamos en un modelo que se sigue apoyando en el crecimiento a través de las exportaciones y en equilibrio fiscal, pero que entiende la vuelta del Estado como factor esencial para el desarrollo. Recuperar las capacidades estatales significa, para este conjunto de autores, la reacción a la excesiva presencia del mercado y la necesidad de establecer mecanismos de inclusión social. En términos prácticos esa condición se refleja en el consenso sobre la necesidad de adopción de medidas como “la dirección de la inversión pública, el manejo de las exportaciones, la redistribución de la riqueza, el incentivo al consumo interno o la adopción de medidas contra-cíclicas”. Se destaca, entonces, la conducción política orientada hacia el

⁴² Que lo escriben en el ámbito de la CEPAL.

⁴³ Que este autor lo llama de *Integración Post-Liberal*.

bienestar de la sociedad, por oposición a la conducción “tecnocrática” del regionalismo abierto” (Lockhart 2013).

En esta categoría, Motta Veiga y Ríaos observan que hay dos diagnósticos que antecedieron este “consenso”. El primero entiende que las dificultades de los procesos se dan por una combinación de factores económicos y políticos-institucionales, relacionados tanto a las diferencias notables existentes en las estructuras productivas y en el patrón de inserción internacional elegido por las economías de la región, como por las preferencias políticas entre los países. Estas divergencias estructurales generan intereses asimétricos entre los países para avanzar en la integración, sobre todo en los casos en que la integración exige el abandono, por parte de las autoridades nacionales, de políticas públicas. Evidencian los autores que el resultado de la convergencia de estos dos factores lleva a acuerdos de baja institucionalización y escasa vocación “real” a la evolución en formas de integración más profundas, como una unión aduanera. A su vez, el segundo diagnóstico se deriva de la visión crítica de las reformas liberales y de las experiencias de los 90 apuntando un exceso de énfasis en esquemas bilaterales y sub-regionales a las cuestiones comerciales que no solamente han ignorado las asimetrías estructurales entre los países miembros de cada uno de estos esquemas, sino a dejar de lado las preocupaciones productivas que llevan a un “desarrollo”. Estas preocupaciones giran alrededor de que la agenda comercial debería ser complementada por una agenda industrial para que los beneficios de la integración se diseminaran por la economía y se distribuyeran con cierta equidad entre los países-miembros de esos acuerdos (Motta Veiga y Ríos 2007).

Para dicho efecto, en el ámbito de la UNASUR se ha pensado en el desarrollo a partir de la construcción de un área de libre comercio en América del Sur⁴⁴ y una integración económica desde la perspectiva productiva - IIRSA⁴⁵. Por ello la integración y desarrollo son figuras indisolubles y de allí se erigen agendas que de cierta manera concentran flujos de comercio, actuales o potenciales, como la de transportes, de energía, de comunicaciones e de infraestructura – que dan origen a Consejos específicos en el marco de la UNASUR – promoviendo cadenas productivas de valor agregado

⁴⁴ Gradual, siendo fruto de la convergencia entre el MERCOSUL y la Comunidad Andina.

⁴⁵ Siendo la Iniciativa IIRSA – rescatada por la UNASUR – uno de los primeros ejemplos levantados por los autores. Mayores informaciones de esta Iniciativa pueden ser encontradas en: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). En: <<http://www.iirsa.org>>.

apoyadas por un plan de estímulo a las exportaciones - PSCI⁴⁶. Sanahuja (2012) hace hincapié en las importantes dificultades y diferencias que existen en las agendas institucionales, económicas, de energía e infraestructura de cada país y por lo tanto la importancia que dichos temas asumen.

Tales propuestas evidencian tanto la firme presencia estatal cuanto la conducción estratégica por parte de este proceso por los Estados. Además de la dimensión productiva, la social y la financiera también entran en el esquema post-neoliberal. La financiera, pensada luego de las crisis argentinas, brasileñas y uruguayas⁴⁷, pone atención en reducir la vulnerabilidad internacional de los países de la región con la creación de mecanismos⁴⁸ que, por un lado, sirvan de instrumentos de solidaridad financiera y, por otro puedan garantizar las agendas social y de integración productiva en América del Sur. La agenda social origina el Consejo de Desarrollo Social, como espacio de diálogo, cooperación y coordinación para lograr el desarrollo social y humano integral de los pueblos sudamericanos. Esta agenda marca el compromiso de evitar y pensar maneras de reparar las tasas de exclusión social de los 90.

Para Sanahuja (2012) en los procesos⁴⁹ de regionalismo post-neoliberal se pone la atención en las relaciones exteriores y la políticas de desarrollo en cuanto que la agenda comercial y de liberalización económica pasan a un segundo plano; una “agenda de desarrollo” que intente distanciarse del pensamiento neoliberal; el retorno del Estado frente a los actores privados y las fuerzas de mercado que otrora predominaban; la búsqueda de mayor autonomía frente al mercado, en el campo de la política de desarrollo y frente a la política exterior de Estados Unidos, énfasis en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes, en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales y sur-sur;

⁴⁶ Sobre la base del modelo PSCI (Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones) de Brasil. Según Lockhart (p. 102), *el programa se creó para disminuir las asimetrías comerciales con los vecinos a través de la sustitución de productos provenientes de América del Norte, Europa o Asia por productos provenientes de países sudamericanos; pero también contemplaba la posibilidad de asociación de su sector privado con los empresarios brasileños a fin de aprovechar su logística y apoyo financiero para lograr articular ventas de productos sudamericanos al mundo*. Mayores informaciones en: <http://www.investexportbrasil.gov.br/o-psci>. Chequeado por última vez en 10 de diciembre de 2017.

⁴⁷ Véase Consenso de Guayaquil en 2002.

⁴⁸ Cumbre de Cochabamba de 2006: ideas de crear un Sistema Financiero Sudamericano con un Sistema Multilateral de Pagos en Monedas Locales, el desarrollo de un Mercado de Deuda Regional, la constitución de un Fondo de Estabilización Macroeconómica (Fondo de Reserva) —a fin de prevenir los flujos de capital especulativos— y la creación del Banco del Sur.

⁴⁹ ALBA y UNASUR.

creciente atención a las temáticas sociales y reducción de asimetrías a través del desarrollo; y promoción de participación de actores no estatales y en la legitimización social de los procesos de integración.

En muchas de estas características, claramente se expresa un rechazo a las políticas neoliberales del Consenso de Washington. No obstante tanto Sanahuja cuanto Motta Veiga y Ríaos identifican críticas y/o puntos de atención al modelo. La expansión “ilimitada de la agenda” es considerada una reacción-reflejo de las dificultades de avanzar la agenda comercial, foco de los años 90. Además, el “desvío” a temáticas sociales, culturales y políticos hace con que este proceso pierda su “contenido efectivo” pues es difícil imaginar que un proyecto de integración económica pueda avanzar dejando de lado los objetivos de liberalización comercial y los flujos de inversión, objetivos los cuales siempre estuvieron en primer plano en la experiencia europea – para los autores “referencia mayor de regionalismo”. Por lo tanto, plantean los autores, si estamos tratando del futuro de la integración regional eso requiere la disposición de los estados a negociaren compromisos en áreas que resultaron necesariamente en la reducción del *policyspace*⁵⁰ (Motta Veiga y Ríos 2007).

Sanahuja (2012) se suma a este último argumento al mencionar que la alta adherencia de los países a la UNASUR se da por su flexibilidad y pocas demandas en relación al comercio y desarrollo posibilitando el enfoque en otras agendas de cooperación sectorial más allá del comercio, haciendo los acuerdos más probables. Mas allá: la emergencia del regionalismo post-neoliberal en la América del Sur introduce una clara inflexión en la agenda de la integración: nuevas iniciativas fueron lanzadas, nuevos objetivos fueron definidos, nuevos actores sociales ganan prioridad como supuestos beneficiarios de la integración, afirman Motta Veiga y Ríaos (2007).

Sin embargo, la calificación de la integración sudamericana como proceso post-neoliberal sirve para explicar el cambio del modelo neoliberal hacia una conducción estatal del proceso económico como marca definitiva, sostiene Lockhart (2013). La acción estatal, orientada a una mayor inclusión social y del combate a la pobreza y preocupada con la distribución de los beneficios de la integración y mitigar los aspectos perjudiciales de la integración neoliberal, entendida como la desregulación económica y excesiva permisión al mercado. No obstante, este modelo no debe ser entendido como la

⁵⁰ “Esta é uma questão essencial para o futuro da integração regional. O aprofundamento do processo de integração na América do Sul requer a disposição dos países da região de negociar compromissos em áreas que resultarão necessariamente em redução do *policyspace*.” (Motta Veiga y Ríos 2007: 43)

superación de las políticas neoliberales porque el eje económico sigue siendo, precisamente, el crecimiento de las exportaciones.

Si miramos tal cual propusieron los trabajos de Veiga Motta y Ríaos (2007) y de Sanahuja (2012), prácticamente son dos los *drivers* que impulsan el retorno del Estado a la conducción del proceso de integración: la ineficacia de lo sistema neoliberal para alcanzar el desarrollo económico⁵¹ y la imposición de una agenda de desarrollo social, sea para reparar los efectos “nocivos” del modelo neoliberal o sea por atender las agendas políticas propias de los gobiernos nacionales por el “giro a la izquierda”⁵² en este período, básicamente. Sin embargo, un tercero *driver* que puede ser adicionado es la presencia o no del *hegemón*⁵³ y cuáles son los efectos que oriundos. Esta variable es básicamente el principal fundamento del regionalismo post-hegemónico, en donde además del trabajo de Lockhart (2013), utilizaremos Pía Riggirozzi y Diana Tussie (2012) y José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann (2015).

Estos últimos autores, Briceño y Hoffmann, empiezan argumentando⁵⁴ que con tantas propuestas nuevas como el ALBA, la UNASUR, la CELAC y la Alianza del Pacífico, es imposible pensar que su pluralidad cabe en la propuesta del regionalismo abierto como único modelo de desarrollo económico e integración regional, en la línea de los académicos que venimos discutiendo. A ellos se suman Tussie y Riggirozzi (2012) al argumentar que, en algunas de estos nuevos procesos⁵⁵ la retomada del desarrollo – en el campo político – ya marca una mudanza de era, un punto de inflexión, un claro cambio histórico, porque estas estructuras institucionales alternativas y proyectos de cooperación son, aunque embrionarios, parte de un complejo de ideas alternativas y motivaciones que alteran las políticas por toda la región.

⁵¹ Por éste período y lo entendido por desarrollo económico los autores aún complementan que: “As the twenty-first century advanced, neo-liberalism and open regionalism began to lose support in most countries in Latin America as growth decreased and inequality increased. The 50 economic collapse of Argentina in 2001, a country which had been the “best pupil” of the Washington Consensus, was key to its discrediting. Dissatisfaction with economic policies and development strategies led to changes in the domestic political coalitions of most countries”. (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman, 2015: 50-1)

⁵² “(...) in South America, where a tide of Left/Left of Centre and governments championing ideas to improve redistribution of income and social services gained political purchase in Venezuela (1998), Brazil (2002, 2006, 2010), Argentina (2003 and 2008), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Paraguay (2008) and more recently Peru (2001).” (Riggirozzi y Tussie, 2012: 1)

“(...) and to a “left turn” with the election of center-to-left governments such as those of Luiz Inacio Lula in Brazil (2003), Néstor Kirchner in Argentina (2003), Evo Morales in Bolivia (2004), Tabaré Vasquez in Uruguay (2005), and Rafael Correa in Ecuador (2005). (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman, 2015: 50-1) “

⁵³ Si quiere, hasta en su concepción más rudimentaria, propuesta por Martin Wight.

⁵⁴ 2015: 49.

⁵⁵ Y en la reforma del MERCOSUR.

De esta manera, Tussie y Riggiozzi defienden que

“*regionalismo* no debe ser entendido solamente como la institucionalización de prácticas transfronterizas, sino también como reflejo de las transformaciones del espacio regional, es decir: la región para sus actores estatales y no-estatales se significa y resignifica como motivaciones, intereses, ideas, narrativa y resultados de políticas económicas en cambio”⁵⁶ (2012: 2).

Si por un lado tenemos que las muchas crisis del neoliberalismo y el “giro a la izquierda” pusieron en marcha un nuevo regionalismo latinoamericano, por otro, para las autoras, deben ser vistos como como la manifestación visible de un *repolitización de la región* al criar nuevas entidades políticas o proyectos regionales en que los Estados, los movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos del espacio regional. Por lo tanto, proyectos como la UNASUR y el ALBA, estructuras como la IIRSA, y algunos acuerdos monetarios y de seguridad – que logo trataremos, han cuestionado el modelo de integración neoliberal, impulsado por el mercado, al reubicar el regionalismo como una extensión de la política interna de las regiones, en lugar de globales, al paso que estas se vuelven espacios de debate y acción.

Como hemos solamente mencionado anteriormente, la ausencia de Washington en esto contexto es una característica definitoria del mismo. Sea porque su prioridad está en México, Centroamérica y Caribe por las temáticas de las drogas, crimen organizado y migración ilegal como apunta Klepak Powell (2013), por la “Guerra Global contra el Terrorismo” y enfocándose en Irak y Afganistán como argumenta Sanahuja (2012) o tratando de su propia fragilidad financiera como agrega Tussie y Riggiozzi (2012:10), es un consenso entre ellos de que “la oportunidad de que la región se ocupase de sus propios procesos y agendas no fue perdida. En este sentido este tipo de regionalismo no es solo post-liberal, sino post-hegemónico”⁵⁷.

Para Lockart (2013) en Suramérica⁵⁸ el proceso de conducción de la UNASUR es liderado *consensualmente*⁵⁹ por Brasil, tenido como potencia regional (Nolte 2006),

⁵⁶“Regionalism is not only the institutionalization of trans-borders practices but also reflection of transformations of the regional space. What region means for state and no-state actors can be signified and resignified as motivations, interests, ideas, narrative and political economic policies undergo changes.”

⁵⁷(...)”the opportunity to recapture the region for regional processes and agendas has not been lost. In this sense this resignation of regionalism is not only post-liberal but also post-hegemonic.”

⁵⁸ El proceso de regionalización y los papeles de las regiones están muy bien documentados en los trabajos de Deflet Nolte (2006) “*Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques del análisis*”. *GIGA Working Paper* 30.Hamburgo, y de Andrew Hurrell (2007), “*One world? Many*

en donde no es posible comprender este proceso sin su acción determinante. En este sentido, México, único país latinoamericano en condiciones de disputarle el liderazgo con Brasil, ha priorizado su inserción en América del Norte. Por otro lado, la presencia de Estados Unidos en México, en América Central es demasiado importante para que Brasil se atreviera – reconociendo que una de las primicias de política externa brasileña ha sido evitar confrontación directa con este país, de allí la limitación de su proyección a la América del Sur⁶⁰. Hay también el caso venezolano que, Estado que sin cumplir las condiciones de potencia regional, llevó adelante su proyecto regional alternativo de cuño anti-neoliberal en lo económico y anti-hegemónico⁶¹ en lo político, en donde para Briceño-Ruiz y Hoffman (2015) su actuación no solamente es fundamental en el “giro de la izquierda”, sino en varias de las propuestas pertenecientes a los distintos consejos de la UNASUR. Concluye Lockhart (2013: 103) que “así, con una clara definición de a quién se incluye y a quién se excluye, América del Sur se ha ido constituyendo como ámbito (distinto al latinoamericano), desde el cual la región opera en el sistema internacional. Por eso, se sostiene junto a Riggiozzi y Tussie (2012), que el regionalismo dejó de ser la coordenada subordinada de la globalización económica financiera.

Las autoras, Tussie y Riggiozzi (2012: 13), aún argumentan que aliada a la crítica a los pilares del neoliberalismo – “como un paradigma político y económico, como un modelo de democracia de mercado, como un modelo sostenible e integradora del desarrollo - por parte de académicos, políticos, actores sociales, practitioners y muchos otros interesados” – el vacío dejado por Washington abre espacio para la reconfiguración de alianzas y nuevas motivaciones que, llevadas por los nuevos líderes de izquierda, redefinieron la gobernanza regional.

worlds? The place of regions in the study of international society” *International Affairs* 83 (1).; a los cuáles no vamos tener la posibilidad de trabajar con profundidad, sin embargo dejamos la recomendación.

⁵⁹En las palabras del autor (2013: 103): *Este tipo de liderazgo implica que la supremacía no se adquiere por el poderío militar o económico, sino gracias al consenso entre los demás estados de la idea-proyecto que define a uno de ellos como líder. Para ello, este debe atender los intereses de los estados seguidores, de modo de convencerlos de los beneficios de su liderazgo y del proyecto.*

⁶⁰Para Riggiozzi y Tussie (2012: 10) la reconfiguración de la gobernanza regional en América del Sur, distinta de la más amplia América “Latina”, ha sido una característica importante en la economía política del hemisferio en la última década y por lo tanto está transformando la cartografía en sí.

⁶¹ Vease el trabajo de Nicolás Comini (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, pp. 109-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>, en donde se detalla la “competencia” llevada a cabo por Venezuela con Brasil al momento de si diseñar el modelo del CDS.

Estos avances en temas que hasta entonces eran resueltos conforme los intereses del hegemon y, más que eso sin su participación, caracterizan este proceso, que en otros momentos - como la Guerra Fría - más allá de impracticables sería impensables. En las palabras Lockhart:

“esa avanzada es particularmente notoria en la creación de un sistema sudamericano de reglas de integración física, de defensa, de constitución de un sistema financiero sudamericano y en menor medida, de la problemática de las drogas y la conformación de una instancia de observación electoral. Muchos de esos temas eran resueltos en el seno de la OEA (Organización de Estados Americanos) y siempre con la participación de EEUU. (2013: 102)”

Es decir, la UNASUR ha remplazado la OEA en esos temas, lo que de cierta manera sería limitar la incidencia de los Estados Unidos en significativos temas regionales. El dato distintivo de este modelo teórico⁶² no es la adopción de nuevas reglas distintas al modelo neoliberal propuesto por el hegemon con la incorporación del desarrollo y la exclusión social como temas clave, sino la “*repolitización de la región*”, que argumentaba Tussie y Riggiozzi, en función de los nuevos márgenes de maniobra internacionales que permiten que proyectos regionales sean llevados adelante por *potencias regionales*, entendidas como referente y vocifero de su región – en que el marco de la América del Sur y para la UNASUR, ha sido ejercido por Brasil.

Sin embargo, ¿porque el regionalismo post-liberal no serviría para explicar procesos como la UNASUR?, sería una pregunta por ende, considerando que la repolitización de la región puede ser parte del proceso anteriormente dicho de manera tácita y no como variable definitoria. El trabajo de Briceño- Ruiz y Ribeiro Hoffmann (2015: 51-4) es fundamental en este sentido, ya que ellos se encargaron de contestarla. Si por un lado los autores otorgan a Motta Veiga y Ríaos (2007) el crédito por la identificación de que el pilar central de este tipo de regionalismo ya no es la liberalización comercial y las inversiones - que incluso han llegado a ser vistos como un obstáculo para la aplicación de las políticas nacionales de desarrollo; por otro también coinciden que acuerdos regionales post-neoliberales, en cambio, deberían ser utilizados para promover el desarrollo económico endógeno y deben estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en temas de desarrollo y equidad, como hemos visto.

⁶² Sin embargo no nos olvidemos que el fomento de las exportaciones sigue siendo el pilar para crecimiento económico.

Queda claro que para el regionalismo post-neoliberal, ampliar y profundizar las agendas de comercio no son prioridades, por lo menos no en el molde del modelo anterior.

Briceño- Ruiz y Ribeiro Hoffmann (2015:53) resumen la corriente defendida por Sanahuja⁶³ y Motta Veiga y Ríos y Sanahuja con los siguientes temas: 1) predominio de la agenda política en cambio de la economía y comercio regional; 2) retorno de la agenda de desarrollo, en donde los agentes estatales gana más importancia y los actores no-estatales pierden, sobre todo los del sector productivo; 3) promoción de la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes que conduzcan a nuevas formas de cooperación sur-sur no necesariamente comerciales y una agenda de paz y seguridad; 4) un compromiso con el fomento de la dimensión social de la integración regional; 5) un interés en mejorar la infraestructura regional, en articular los mercados regionales y promover acceso a los no regionales; y 6) una creciente preocupación por la seguridad y la complementariedad energética, y el compromiso de promover la participación de los actores sociales en el proceso de integración regional con el fin de mejorar su legitimidad; para apuntar el regionalismo post-neoliberal tiene algunos problemas en su categorización.

Aunque las nuevas iniciativas como el ALBA, UNASUR, y el llamado “nuevo MERCOSUR” se han fijado en una agenda regional más allá del libre comercio, otras iniciativas como la Comunidad Andina y el Sistema Centroamericano de Integración (SICA) todavía están comprometidos con el libre comercio y el regionalismo abierto. Por otra parte, México, Colombia, Perú y Chile han establecido la Alianza del Pacífico, un nuevo organismo regional que se suscribe en su totalidad a las ideas de una integración económica por el modelo de del regionalismo abierto. Eso no quiere decir, y acá los autores coinciden con Tussie y Riggiozzi (2013) que el capitalismo, el liberalismo y formas relacionadas con el comercio cesaron o dejaron de mover la agenda regional. Iniciativas liberales y post-liberales coexisten, pero eso es decir que la centralidad del Consenso de Washington no solamente está siendo desplazada como efectivamente hay otras propuestas que están siendo puestas en práctica. La explicación

⁶³Briceño-Ruiz y Vieira Hoffmann referencian trabajos anteriores de Sanahuja: (2011). *Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana: El caso del UNASUR*. Pensamiento Propio 16. January-June 2011. Disponible en: www.cries.org/wp-content/uploads/2011/07/pp33-web.pdf; y (2010). “Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. *Crisis y cambio en la integración latinoamericana*.” Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, no. 7: 11–53. Buenos Aires: CRIES.

encontrada por los autores para la pérdida de la centralidad del libre comercio en algunos esquemas de regionalismo se define por razones políticas.

De ahí el concepto de Post-Hegemónico, clavado por Diana Tussie y Pía Riggiozzi (2012: 12) como:

estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas como consecuencia de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por Estados Unidos en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de los bienes regionales (comunes).

Como han repetidamente argumentado estos autores, la razón de ser de este nuevo proceso en América Latina no se limita a la promoción del comercio o de oposición a la hegemonía estadounidense, sino otra forma de gobernanza, que de cierta manera cuestiona los valores del regionalismo abierto y pasa a incluir temáticas que son importantes para la región: pasando por la integración política, por el bienestar transnacional, por el desarrollo e inclusión social y llegando a la creación de mecanismos financieros y de defensa.

A modo de crítica, para Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman (2015: 53-4), el concepto de regionalismo post-hegemónico describe una "nueva etapa" de la integración regional de América, pero no un nuevo modelo. Más bien, se captura la pluralidad de ideas que son parte de una narrativa en la que el regionalismo no consiste simplemente del libre comercio y la liberalización económica como mecanismos para hacer frente a la globalización. El concepto de regionalismo post-hegemónico muestra que los nuevos valores (o algunos valores desacreditados en la década de 1990) están siendo difundidos en la región y lo que eso significa decir.

La UNASUR es el mejor ejemplo que tenemos en este sentido (Tussie y Riggiozzi 2012, Lockhart 2013, Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015), teniendo particular relevancia al ser una organización "paraguas", al incorporar varias dinámicas y procesos pre-existentes en su agenda. La UNASUR se ha caracterizado por el avance de manera más profunda en la cooperación política, llegando, inclusive a la cooperación en seguridad y defensa en donde hasta la creación de su Consejo Suramericano de Defensa (CDS), ambas estaban siendo tratadas en el marco del Sistema Interamericano,

de la OEA⁶⁴, temática de la cual en seguida nos ocuparemos más detenidamente. Su eje fundante es la idea de que fomentar el intercambio entre los países de la UNASUR buscando la creación de puntos convergentes en la elaboración de políticas de defensa y seguridad así como el incentivo a medidas de fomento de la confianza mutua (Donadio 2010, D'Araújo 2013, Saint-Pierre y Alberto Montoya 2014). Sus objetivos más publicitados son la creación de son consolidar América del Sur como una zona de paz, construir una “identidad regional en materia de defensa” y producir consensos para fortalecer la cooperación regional (UNASUR 2008).

Un dato no menos importante sobre la UNASUR, es que el comercio pierde la centralidad de la agenda - por que esta se centrará en la infraestructura, la energía, la cooperación financiera y en los problemas sociales – y pasa a ser abordado desde diferentes puntos de vista (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015). Por ejemplo en la Defensa, la industria de defensa regional pasa a ser uno de los puntos de convergencia y, por lo tanto, centrales para la cooperación.

De estas dimensiones se erige la concepción de Sudamérica como espacio geoeconómico integrado a través de la iniciativa IIRSA, la adopción del programa PSCI y del planteo de un área sudamericano de comercio preferencial por la convergencia MERCOSUL-CAN, alejan la región del modelo de libre dirección del mercado. Además, las propuestas de creación de un Sistema Financiero Sudamericano y utilizar monedas como medios de pago en los intercambios regionales no sólo baratean costos sino limita la injerencia del hegemon, sobretudo en un contexto de crisis. A tales iniciativas se suman el Mercado de Deuda Regional y un Fondo de Estabilización Macroeconómica⁶⁵ para reducir la vulnerabilidad financiera suramericana y el Banco del Sur⁶⁶, como banco de desarrollo, completa el cuadro de las instituciones de cooperación regional en este sentido (Lockhart 2013).

⁶⁴En lo que dice respect a la OEA para Briceño y Hoffman (2015: 57): During the Cold War, the main forum for multilateral security and defense cooperation for Latin American countries was the Inter-American System, which included the OAS and the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR). The OAS survived the end of the Cold War, having gone through major changes in its priorities and normative consensus. TIAR was discredited after 1982, and became obsolete; Mexico renounced it in 2002, and Ecuador, Venezuela, Bolivia, and Nicaragua in 2012.

⁶⁵ En donde se ha planteado una reforma del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

⁶⁶ Argumenta Lockhart (2013: 104): “Sin embargo, la propuesta más osada de autorregulación fue la de Venezuela, la cual consistió en de crear el Banco del Sur como alternativa al FMI; el Banco del Sur terminó siendo un banco de desarrollo, como pretendía Brasil, cuyos únicos beneficiarios pueden ser los países sudamericanos. Ello, como resultado de la cordial contienda por el liderazgo regional entre Venezuela y Brasil, con inclinación en favor de este último

Antes que adentremos en la temática de la defensa y seguridad, merece mención la actuación que ha tenido la UNASUR en la autorregulación, gestión y contención de crisis político-institucionales regionales: Ecuador en 2005, que resultó en la caída de Lucio Gutiérrez de la Presidencia; incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, para atacar un campamento de las FARC; la crisis de Bolivia de julio a noviembre de 2008, el intento de escisión de la “media luna”; la discusión por la utilización de siete bases militares colombianas por EEUU en 2009; intento de golpe de estado en Ecuador en septiembre de 2010 y su actuación ante un juicio político de 24 horas de Fernando Lugo en Paraguay. En este contexto, es válido mencionar que la UNASUR tiene una *cláusula democrática*.

2.4 – La Defensa como dimensión clave de la UNASUR

Como hemos visto, la UNASUR posee diversas facetas en donde cada una se ocupa de una temática distinta. En este sentido, para Pablo Celi (2014) la organización posee un papel fundamental en el rediseño de seguridad regional la América del Sur, pues incorpora una visión de inserción internacional además busca avanzar el proceso de articulación y cooperación de los sectores de defensa de la región. No es por menos que la defensa se vuelve uno de los pilares de ésta transformación, visto que se presenta un espacio fértil para estos avances (Lockhart 2013, Briceño-Ruiz y Hoffman 2015).

Al situar la existencia del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como un producto de este contexto post-hegemónico, Battaglino (2012: 82) releva que:

“el establecimiento del CDS revela el interés de los gobiernos de América del Sur en el desarrollo de una agenda de defensa regional. En este sentido, la creación de la CDS refleja las limitaciones del Sistema de Defensa Interamericana, que incluye dos instituciones: la Junta Interamericana de Defensa (JID), que depende de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).”⁶⁷

En la línea de Battaglino (2012) van Briceño y Hoffmann (2015) que identifican en el CDS un replanteo de las condiciones del marco para la cooperación multilateral en

⁶⁷ “The establishment of the SADC reveals the interest of South American governments in developing a regional defence agenda. In this sense, the creation of SADC reflects the limitations of the Inter-American defence system, which includes two institutions: the Inter-American Defense Board (IADB), which depends on the Organization of American States (OAS), and the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (IATRA).”

la región. En el ámbito propiamente dicho de la América del Sur, el Consejo es totalmente novedoso en la materia de la cual se hace cargo, siendo la única excepción la iniciativa de “Zona de Paz” propuesta y firmada entre los países del MERCOSUR en 1998 – pero que no contempla mucho además de lo que el nombre sugiere.

Como hemos argumentando anteriormente, se puede pensar que ha una redefinición de las prioridades nacionales por parte de los Estados Unidos en donde la región sale de su lista de prioridades y eso permite un margen de maniobra para los países de América del Sur pensar lo que es y a que se debe dedicar la defensa regional. No obstante, para Battaglini (2012), el historial de la relación entre la región y el hegemón es marcado por su influencia directa o manifestación directa de poder: sea través de instalación de bases militares, del posicionamiento de tropas, la difusión de doctrinas militares extranjeras, o mismo intervención militar directa. La institucionalización del CDS parece responder al legado de este cuadro, no solamente refutando la intervención externa en niveles que van más allá de los factores militares explícitos, sino proponiendo una gobernanza de la seguridad regional a través un sistema alternativo de normas para la coordinación, la gestión y la regulación de sus intereses colectivos.

Briceño y Hoffmann (2015) registran el peso del hegemón a través del endurecimiento de su política externa cuando del traslado de la “Guerra contra el Terror” – o la “Doctrina preventiva” de los Estados Unidos - a la “Guerra contra las drogas” cuyos impactos son relevantes sobre todo su pensamos en cómo el tema fue controvertido en la política interna de Colombia. Dicho evento culminó en la invasión de las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano en persecución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en marzo de 2008, en donde Venezuela también se sintió amenazada por la existencia de miembros de dicha organización en su territorio (Sanahuja 2012, Battaglini 2012 y Lockart 2013).

La actuación criticada por casi todos los países de la región detonó una crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela, pero permitió que se planteara un espacio para discutir este tipo de situaciones y pensar en soluciones para las cuestiones de seguridad regional afuera de la OEA, porque, según Sanahuja (2012: 49), “la política exterior de la administración Bush causó un incremento en el rechazo a las organizaciones hemisféricas relacionadas”.

Esta respuesta común, propuesta formalmente por Brasil con el nombre de Consejo de Defensa Sudamericano, logo después del incidente, reivindicaba a un antiguo concierto regional a respecto de la no intervención en ningún aspecto y el integral a la soberanía (Sanahuja 2012, Battaglino 2012, Lockart 2013, Briceño-Ruiz y Hoffman 2015). No es por casualidad que los principios de la no intervención, la soberanía y territorialidad son parte de la Carta Constitutiva de dicho Consejo.

Aunque que Venezuela haya propuesto que se creara una alianza militar en el ámbito del CDS (Comini 2015), Argentina, Brasil y Chile dirigieron el proyecto hacia un acuerdo de cooperación en Defensa para mejorar la *cooperación* militar multilateral, promover medidas de confianza y seguridad y fomentar el desarrollo de las industrias de defensas de los países de la región (Lockart 2013, Briceño-Ruiz y Hoffman 2015). De cualquier manera, la formación de una institución regional de defensa, excluido deliberadamente la participación de los Estados Unidos, termina creando un importante nivel de autonomía regional frente al poder hegemónico mundial (Battaglino 2015)

El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS 2017), tal cual la UNASUR, es conformado por los doce países soberanos de la región y fue creado en la ciudad brasileña de Salvador en 2008 y es la primera institución regional en la historia de la América del Sur especializada en defensa. Está encargado de implementar “políticas de defensa en materia de comunicación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de Defensa, formación y capacitación militar”, según su Carta Constitutiva, que le otorga 4 objetivos específicos, a saber: 1) Consolidar una zona de paz suramericana; 2) Construir una visión común en materia de defensa; 3) articular posiciones regionales en materia de defensa; y 4) Apoyar acciones de remoción de minas, así como prevención mitigación y asistencia a las víctimas de desastres naturales. Todas las decisiones del Consejo son consensuadas y es tenido como un foro de consulta, cooperación y la coordinación en Defensa.

Muchos autores (Battaglino 2012, Diamint 2013, Lockart 2013, Sanahuja 2012, Celi 2014, Briceño-Ruiz y Hoffman 2015, Diniz Guerra Silvestre y Winand 2018) hasta ahora citados le atribuyen la creación del CDS a la emergencia de Brasil como una potencia regional (Nolte 2006) y, así, una nueva y compartida comprensión de la defensa – o una identidad regional en este sentido, en que brevemente nos fijaremos.

Este ascenso y este entendimiento compartido⁶⁸ son especialmente relevantes para entender la idea de autonomía regional. Sanahuja (2012) apunta que como motivos en particular están la preocupación con su extensa frontera de 17 mil kilómetros y la creciente preocupación con la inestabilidad de la región andina en donde Brasil busca la posición de moderador frente a los actuales conflictos regionales como la guerrilla, el narcotráfico y otras actividades ilícitas, como de cualquier otro que venga a producirse en la región, además de asegurar su propia defensa. El CDS, por lo tanto, es parte de su estrategia global como emergente. Éste autor y Lockhart (2013) observaron que la preferencia a la propuesta brasileña no se refleja únicamente en el desestimar el proyecto venezolano de creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) – como constructo militar, sino también porque el consejo acata la temática de la integración de las industrias de defensa pensando en el autoabastecimiento y autonomía regional; objetivo que aparece como prioritario en Plan Estratégico de Defensa⁶⁹ brasileño. Para Battaglino (2012) el CDS por lo tanto no es simplemente el resultado del desinterés de Estados Unidos en la región, sino un reacomodo de recursos políticos, económicos, militares e ideológicos en la gestión de las decisiones soberanas en el Sur, alrededor de una identidad regional en Defensa (Tibilletti 2014). Es decir, al crear un espacio permanente y continuo de interacción, el CDS establece en América del Sur una comunidad de práctica volteada a la autonomía y cooperación.

No se debe pensar que estas nuevas ideas y conceptos compartidos, por esta perspectiva multilateral, buscan eliminar el pensamiento nacional o mismo cambiarlo. La propuesta va por otro lado: un enfoque más regional a las cuestiones de defensa. Eso nos lleva a una doble afirmación a respeto del CDS: si por un lado funciona como un conductor de la formación de la identidad regional en este ámbito, ya que contempla la aplicación de varias políticas destinadas a fortalecer las prácticas regionales existentes en materia de defensa, por otro encarna un nuevo modelo de gobernanza regional, sustentado en las concepciones alternativas acerca de los objetivos y de los instrumentos para defensa regional.

Siguiendo esta lógica, un primer entendimiento compartido que surge de este proceso de interacción es que la defensa nacional no se puede mantenerse solamente a través de políticas unilaterales: en su lugar, la coordinación con otros países de la región

⁶⁸ Y acá se refuerza la ideal propuesta por Lockhart de *potencia consensual*.

⁶⁹ Véase: Ministério de Defesa do Brasil, 2012.

es percibida cada vez más con mayor importancia en un escenario regional complejo y cambiante. Un segundo entendimiento compartido reside en establecer cuáles son los temas de defensa y, por lo tanto, la esfera de actuación del CDS. Es destacable su actuación restringida a ciertas áreas, como el uso de los militares en misiones en el exterior - especialmente las relativas a la cooperación de defensa entre los países, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz o el fortalecimiento de la industria de defensa. En este consenso se excluye, por ejemplo, el CDS no tiene atribuciones a misiones internas, tales como la lucha contra el crimen organizado o el tráfico de drogas. Colombia y Brasil, en este sentido, han desplegado sus Fuerzas Armadas. Esta discusión volverá con mayor profundidad en nuestro capítulo 4.

Si llevamos la discusión a factores materiales e ideacionales, al poner enfoque sobre un factor *ideacional*⁷⁰ de la Defensa, se puede observar que otros instrumentos existen para promover fines políticos y económicos específicos en este contexto regional, más allá de factores materiales – los medios, de los que tradicionalmente estamos acostumbrados. Se puede decir, por lo tanto que, aunque los factores materiales y ideacionales son condiciones necesarias para la formación del regionalismo, la dimensión ideacional, en particular, ha sido especialmente relevante y novedosa, ya que es la primera vez en América del Sur que los países conciben los temas de defensa en términos regionales, sea para proteger y promover nuevas solidaridades, para ocuparse de la gestión colectiva de los problemas regionales o para privarse de la intervención y o de doctrinas de Estados Unidos, como argumenta Battaglini (2012).

Un resumen del argumento del autor sería que:

que el establecimiento de CDS es el resultado de un proceso en donde las naciones de América del Sur comparten una nueva comprensión de la defensa sobre la base de un enfoque regional genuino. Esta interpretación refleja la presencia de un nuevo contexto político en el que los actores están viendo a sí mismos como portadores de nuevas ideas, percepciones y posiciones dentro del marco interamericano (Battaglini 2012: 85).

Por lo tanto, el CDS posee tres objetivos que reflejan el consenso de sus miembros más allá de lo propuesto en su Carta, sobre los desafíos que enfrentan la región: (a) La consolidación de América del Sur como una zona de paz; (B) La creación de una identidad de defensa de América del Sur; y (c) La generación de consenso con el fin de fortalecer la cooperación regional de defensa.

⁷⁰ (...) ideational approaches bring to light the instrumental uses of regionalism to promote specific political and economic ends. In the case of the governing of regional security in South America, this has been the result of a combination of material and ideational factors. (Battaglini, 2012: 84)

Sanahuja añade que no resta duda sobre

“la naturaleza del CDS como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva” (2012: 50).

El mismo autor (2012: 51) afirma que desde su creación el CDS se ha confirmado como uno de los más activos Consejos de la UNASUR. Entre los distintos Planes de Acciones que pueden ser encontrados en su página, con los distintos logros alcanzados, es importante la mención de la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) en 2010, con sede en Buenos Aires, para apoyar el trabajo del CDS y llevar adelante estudios en temas de construcción de confianza, seguridad y defensa regional.

En su Carta Constitutiva encontrase, entre otros objetivos:

la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la concretización de medidas de Confianza Mutua.

Las expresiones “construcciones de visión común” y “articulación de posiciones”, que aparecen en su Carta, confirman la posición de Battaglino. Este argumento es la base del esfuerzo de la UNASUR en avanzar hacia la univocidad conceptual (Saint-Pierre y López 2013) de la Defensa en la región. Así, este esfuerzo se traduce por el proceso de institucionalización de la cooperación en Defensa que va desde la implementación de medidas de transparencia y confianza hasta la inclusión de definiciones, acuerdos y medios para tal cooperación (Celi 2014)

El CEED es la primera institución permanente de la UNASUR y para Lockart se resume en una instancia de elaboración de una doctrina de defensa propia. Si por un lado “trae consigo una ruptura con la lógica de formación del personal militar según la visión de la Junta Interamericana de Defensa, que funciona en el marco de la OEA” (Lockhart 2013: 104), por otro confirma el esfuerzo de generar “identidad suramericana en materia de Defensa” con identificación de los propios desafíos, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y

mundial”, como previstos en su Carta Constitutiva⁷¹. Si consideráramos los planes de Trabajo que hasta entonces ha tenido el CEED, este se ha desempeñado sobre todo en la creación de Medidas de Confianza Mutua (como la creación de bases de datos de gasto y recursos militares⁷² y estudios sobre una visión estratégica común⁷³; Relaciones Institucionales⁷⁴, e Información y Difusión (sea por la elaboración de informes y de su página web, la creación de una Centro de Documentación dentro del CEED para archivar documentos oficiales de la UNASUR, CDS y de sus propia memoria institucional y resultados de investigación, además de conferencias y seminarios). En donde mejor lo detallaremos en nuestro último capítulo.

Además del CEED, en 2014 se crea la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE) en Quito, vista como fundamental para el desarrollo de una perspectiva común sobre regional defensa y la consolidación del proceso de institucionalización de UNASUR. Además, Briceño-Ruiz y Hoffmann (2015) la caracterizan como una ruptura de la trayectoria de formación militar bajo en la Escuela Interamericana de Defensa, auspiciada por la OEA, y por lo tanto con la doctrina de la cual esta hace parte.

2.5 – Conclusiones parciales: Marco-teórico regional

En este apartado trajimos, aunque de manera concisa, los principales enfoques de las relaciones internacionales y su relación con la idea de regionalismo y, sobre este, el riesgo de interpretarlo únicamente bajo experiencias que no son nuestras porque pueden terminar en limitar la comprensión que tenemos sobre nuestras propias experiencias.

En nuestra región, el regionalismo abierto característico de los años 90 tuvo políticas específicas con consecuencias catastróficas, según los diversos autores que trabajamos, para la región, llevando a un período de rediscusión de sus primicias y la revisión sistemática de su aplicación. Los distintos drivers existentes: el rechazo posterior al modelo de regionalismo abierto, un momento de alejamiento de los Estados Unidos, el giro a la Izquierda y la recuperación del papel del Estado y de agendas regionales volteadas al social conforman lo que algunos autores entienden como

⁷¹ Véase CEED, 2010.

⁷² Se publica en 2014 el *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa – 2006-2010*.

⁷³ Se publica en 2012 el *Informe de Avance* que incluye un dibujo inicial de la definición regional de Defensa, que trabajaremos en nuestro Capítulo 6.

⁷⁴ Se publica en 2015 el libro *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*.

regionalismo post-liberal y otros como post-hegemónico, en donde la UNASUR surge como producto y catalizados a la vez, de este contexto.

A nuestro ver, el regionalismo Post-Hegemónico explica mejor la transformación de la región, porque la repolitización es el factor más determinante. Como vimos, desde la delimitación de una Sudamérica hasta de las áreas principales a ser abordados, se erige una gobernanza propia de su conducción y de su agenda. La Defensa, por lo tanto, es un aspecto fundamental y transversal de este proceso porque, por sí sola, representa la gestión autónoma de sus propios entendimientos y definiciones sirviendo de modelo.

Por otro lado, agregamos que Consejo de Defensa Suramericano se plasman principios de respeto a la soberanía y a la no intervención, en seguir el comprometimiento de la región como una zona de paz y la reducción paulatina la influencia política y militar de Estados Unidos en la región - sin dejar de mantener relaciones cordiales con la superpotencia - y, de cierta manera colocar Brasil en la posición de mediador y de interlocutor de la región – al tener su propia agenda de Defensa apoyada de manera consensual por todos.

Así, nuestro objetivo de ubicar la UNASUR (o la perspectiva que trae a la región) teóricamente, recurriendo la literatura de los regionalismos y el contexto regional a lo cual ella corresponde, haciendo hincapié en la temática de la defensa, se cumple, dejando la base teórica para que podamos comparar en diferentes niveles (declarativo, operativo e político) la propuesta de la UNASUR para la cooperación regional en defensa a través de las perspectivas argentina y brasileña en el tema, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015.

En el próximo apartado iniciamos con estas comparaciones en donde el primer nivel, el declarativo, se trabaja busca a través de estudio de los documentos declarativos que expresan el entendimiento que los países tienen sobre la defensa ver el alcance, la arquitectura, la importancia y el comportamiento que el país puede tener. Al comparar las limitaciones de Brasil y Argentina en este nivel refleja la problemática que el propio CDS enfrenta al proponer una conceptualización o una agenda común regional.

Capítulo 3:

¿Hemos concebido lo mismo?

La defensa en el nivel conceptual:
Documentos de Brasil y Argentina comparados.

En el capítulo anterior debatimos las propuestas de regionalismos que abarcarían la UNASUR, a modo de identificar los principales *drivers* que a motivaron: la superación del modelo de regionalismo abierto a través de la retomada por parte de los Estados de la conducción del proceso de cooperación destituyendo la centralidad del mercado, la ampliación de la agenda de cooperación más allá del comercial, en donde la Defensa emerge área prioritaria; y la repolitización de la región, reconociendo en la ausencia de Estados Unidos y en el giro a la izquierda (y el alineamiento de políticas volteadas al social y al desarrollo) suficiente margen de maniobra para la autonomía de la región, características definitorias del proceso de regionalismo post-hegemónico.

La defensa, en este contexto, erige como área prioritaria ya que en el establecimiento del CDS se revela el interés de los gobiernos de América del Sur en el desarrollo de una agenda de defensa regional y pone en evidencia las limitaciones del Sistema de Defensa Interamericana, y las instituciones que de él hacen parte: la Junta Interamericana de Defensa (JID), que depende de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Por lo tanto, el CDS representa un replanteo de las condiciones del marco para la cooperación multilateral en la región siendo posiblemente la primera institución creada y activa en el tema, un claro *outcome* de la UNASUR.

A partir de este capítulo y por los siguientes, empezaremos los ejercicios de comparación por niveles, conforme mencionamos en el apartado de la propuesta analítica, en el Capítulo 1. El primer de ellos es el nivel declaratorio. En este nivel se trabajan los documentos declarativos que expresan el entendimiento que los países tienen sobre la defensa. Son leyes, Libros Blancos, Políticas nacionales y Planes Estratégicos que aborden el tema puntual o integralmente y sirvan como declaración pública del accionar nacional. Teniendo forma jurídica o de planteo, la cristalización de estos conceptos nacionales, nos permite ver el alcance, la arquitectura, la importancia y

el comportamiento que el país puede tener; así como lo que se entiende por amenaza, la competencia que se le da a los distintos actores de la defensa en el ámbito nacional y la posibilidad de cooperación en el tema. Este capítulo, por lo tanto, al comparar las limitaciones de Brasil y Argentina en este nivel refleja la problemática que el propio CDS enfrenta al proponer una conceptualización o una agenda común regional.

De acuerdo con Saint-Pierre y López (2013:85) “un concepto categoriza, define, limita, la realidad en torno de una hipótesis formulada por un ser histórico y social”⁷⁵. Así, las relaciones que los países de la región pueden establecer pasan esencialmente por la definición de conceptos y concepciones, o, en otras palabras, la manera como un país ve las cosas. En este sentido, esclarecer la defensa – epistemológicamente - en un primer momento y posicionar el entendimiento de los países de la región sudamericana - a través de lo que viene haciendo sus fuerzas armadas - nos parece un modo de evaluar si estamos caminando hacia una convergencia estratégica en la región.

Siguiendo con Héctor Saint-Pierre (2011: 2), la amenaza⁷⁶, punto referente de la defensa, no tiene su existencia en sí misma, pero sí en la percepción de quien se siente amenazado. Esto implica en decir que la amenaza no es un objeto en sí misma, y que sin embargo deriva de la dinámica perceptiva relacional establecida. El autor aún argumenta que la seguridad es de la misma materia entre el emisor de la señal y su receptor. empírica que las percepciones: que es sobre la percepción de los otros que actúa la política externa y, por consiguiente, la defensa, cómo veremos. Siendo así, no debemos esperar que convergencias conceptuales ocurran espontáneamente.

Para cumplir el objetivo específico de este capítulo, el nivel declaratorio, se utilizará básicamente fuentes documentales para discutir las diferentes percepciones que Brasil y Argentina presentan sobre la defensa. Es decir, recorrer entre sus documentos declaratorios el contorno y el entendimiento que se le da a la Defensa en cada país y la manera como esta, conceptualmente, se instrumenta. En un primer momento, recurriremos a literatura referente a la fuerza y su monopolio, a título de entender la dinámica relacional entre el Estado y su entendimiento sobre el uso de la fuerza para en

⁷⁵“um conceito categoriza, define, limita, a realidade em torno de uma hipótese formulada por um ser histórico e social”.

⁷⁶ Héctor Saint-Pierre (2011) conceptualiza la amenaza como: "uma representação, um sinal, uma disposição, gesto ou manifestação percebida como anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe."

un segundo momento adentrar a los conceptos y documentos brasileños de esta naturaleza para, en seguida, comparar con los conceptos y documentos argentinos.

3.1 – Del monopolio de la fuerza a las distintas comprensiones estatales de su uso

Antes empezarnos a trabajar la región sudamericana, partimos del presupuesto de cada unidad política proyectase de modo a garantizar sus intereses vitales y su soberanía (Morgenthau 1986). Haremos una rápida digresión teórica. Según Buzan y Hansen, 2009, hay dos eventos que trajeron a la claridad los conceptos de nacionalidad y soberanía, centrales en la manera como los debates en torno de la seguridad internacional se desarrollan. Primeramente comprendemos que el concepto de “seguridad” adviene y se presenta según las diferentes concepciones estatales, como dijo Saint-Pierre anteriormente. Sin embargo, poniéndolos en perspectiva histórica, de una manera general la discusión sobre “seguridad” siempre estuvo atorada a la discusión del propio Estado. Estos dos eventos, de esta manera, representan el cambio del sistema medieval para el moderno, a través de la reorganización del sistema de gobernanza que mudó la forma de comprensión de lo que son las identidades políticas, inaugurando así la idea de “soberanía” westfaliana y el “mito” de la nacionalidad; ambos heredados de las revoluciones de este momento histórico: el estado-nación.

En la lógica realista es difícil decir de donde vienen tales intereses. Sin embargo, es obvio decir que hay choques de intereses todo el tiempo entre los actores estatales, definiendo distintos grados de relación: distintas configuraciones de poder. De esta manera, más allá de la idea básica de necesidad de supervivencia, está la idea de amenaza. ¿En qué consiste la amenaza y que los estados hacen contra ella? Hemos presentado como se da la amenaza, pero definirla es algo que pertenece a cada uno de los estados.

Las posibilidades de proyección externa por medio del monopolio de la fuerza⁷⁷ y su conexión con la correlación de fuerzas internacionales condicionan la elaboración estatal del cuadro de amenazas, siendo, por lo tanto, el objeto central de los estudios de

⁷⁷ Manuel Domingos Neto (2013: 44) hace una observación pertinente cuanto a la naturaliza de las diferentes vertientes del monopólio de la fuerza: "Corporações militares e policiais têm diversos aspectos culturais, orgânicos e funcionais comuns. Apenas na modernidade, com a consagração dos conceitos de cidadania e de sociedade nacional [como nos elucida Buzan e Hansen], as ideias de que o militar deve se preparar para o enfrentamento com estrangeiros e de que o policial serve para disciplinar cidadão passou a ser amplamente assimilada."

la seguridad internacional. Stephan Walt, en 1991, es quien define Seguridad Internacional, diciendo que: “[la Seguridad Internacional] explora las condiciones en las cuales el uso de la fuerza es más probable, las maneras en que esto de la fuerza afecta a los individuos, Estados y sociedades, así como las políticas específicas que los Estados adoptan para prepararse, prevenirse o declararen guerra.” (1991: 67).

Sobre el monopolio de fuerza que caracteriza los Estados, Saint-Pierre (2008) defiende que la naturaleza de fuerza proyectada internamente es protectora de lo súbdito y se emplea en régimen de monopolio, lo que se puede conocer por “seguridad pública”, “seguridad interna”, “seguridad ciudadana”, etc⁷⁸. Y que “con efecto, el principal desafío y preocupación permanente del soberano es con el cuidado, por un lado, con la seguridad de sus súbditos y la manutención del orden que garantice el *status quo* frente a eventuales amenazas del conjunto de unidades decisorias⁷⁹.” (2011: 8) o Estados⁸⁰.

En sus propias palabras:

la primera característica de este monopolio es que la naturaleza de la decisión y de la violencia para con los súbditos es ordenadora (en la medida en que se manifiesta normativamente) y protectora (tanto de los súbditos cuando del *status quo* normativo que les garantiza su seguridad). La naturaleza de la modalidad del empleo del monopolio legítimo de la fuerza para con los súbditos es de garantizar la seguridad y el orden, esto es, de anulación de la polémica interna y disolución del concepto de “enemigo” en el ámbito interno, una vez que su soberano debe a sus súbditos su protección y seguridad. De ahí que el ejercicio interno de la soberanía consista, ante cualquier cosa, en neutralizar los conflictos. Para su interior, el soberano es policía y, en el sentido estricto del término, solamente para el exterior es política⁸¹ (2013: 7).

⁷⁸ “A natureza da força na sua projeção interna é protetora do súdito e conservadora da ordem, e se emprega no regime de monopólio. É o que se conhece como 'segurança pública', 'segurança interna', 'segurança cidadã' (...)” (2011: 8)

⁷⁹ “com efeito, o principal desafio e preocupação permanente do soberano seja com o cuidado, por um lado, com a segurança dos seus súditos e a manutenção da ordem que garanta *status quo* perante eventuais ameaças do conjunto de unidades decisorias” (2011: 8)

⁸⁰ El autor entiende que hay una dinámica propia entre las referidas unidades, a saber: autor é entende “(...) a existência dessa pluralidade de unidades decisorias, com valores, princípios e interesses diversos, que podem chegar a guerrear por eles, configura o ambiente externo como um pluriverso, mais que um universo. Nesse pluriverso, cada unidade política tentará preservar sua soberania e alcançar seu reconhecimento por parte das outras unidades.” (Saint-Pierre in RESDAL, 2012, pág. 43).

⁸¹ “[...] uma primeira característica desse monopólio é que a natureza da decisão e da violência para com os súditos é ordenadora (na medida em que se manifesta normativamente) e protetora (tanto dos súditos quanto do *status quo* normativo que garante a segurança deles). A natureza da modalidade do emprego do monopólio legítimo da força para com os súditos é de garantir a segurança e a ordem, isto é, de anulação da polémica interna e dissolução do conceito do “inimigo” no âmbito interno, uma vez que seu soberano deve aos seus súditos sua proteção e segurança. Daí que o exercício interno da soberania consista, antes de mais nada, em neutralizar os conflitos (...). Para o seu interior, o soberano é polícia, e no sentido estrito do termo, apenas para o exterior é política.”

Nos fijamos en esta diferenciación epistemológica del empleo de la fuerza porque dentro del Estado se establecen burocracias e reglamentaciones específicas, pues ambas modalidades son esenciales a la conservación del funcionamiento de la unidad política. A título de mejor aclarar el concepto, la soberanía, fruto del monopolio estatal de la fuerza, adquiere dos dimensiones: mientras la primera, interna, mantiene el orden y la solidez de la unidad política, la segunda, externa, pone en la escena del orden internacional, los estados en términos de igualdad estructural: todos son monopolistas de la fuerza de sus naciones e, por esto, soberanos. Es sobre esta misma diferenciación, inclusive, en que surgen las definiciones conceptuales de Seguridad Interna e Defensa, presentes en la mayoría de las Constituciones Nacionales bajo la luz de la percepción de lo que cada Estado entiende sobre los respectivos temas⁸².

Otra visión, en cuanto corroborativa es la de Manuel Domingos Neto, cuando argumenta que el desarrollo de las sociedades se dio de forma paralela a la construcción de los instrumentos de fuerza sobre el individuo y las colectividades. Por lo tanto el surgimiento del Estado, así como su consolidación, es simultáneo a la creación y desarrollo de las instituciones armadas: las policías y los ejércitos. En las palabras del autor:

para el bien o para el mal, dependiendo del punto de vista, los instrumentos de fuerza fueron y persisten decisivos en la construcción del orden político y de la organización de la sociedad. En buena dosis, los Estados y las colectividades son lo que son, con sus virtudes y vicios, fragilidades y potencialidades, en razón del papel ejercido por las corporaciones preparadas para hacer determinaciones políticas a través de la fuerza⁸³ (2013: 43-44).

No es absurdo decir que las relaciones internacionales se basan en la posibilidad del uso de la fuerza. Y, como tendremos la oportunidad de presentar, el monopolio de la aplicación externa de la fuerza de un país se radica sobre sus Fuerzas Armadas. Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz (1998: 8) afirman que “el importante es

⁸² Vea también Saint-Pierre en Atlas Comparativo de Defensa y Seguridad en América Latina, RESDAL, 2012: 44.

⁸³ “Para o bem ou para o mal, dependendo do ponto de vista, os instrumentos de força foram e persistem decisivos na construção da ordem política e da organização da sociedade. Em boa dose, os Estados e as coletividades humanas são o que são, com suas virtudes e mazelas, fragilidades e potencialidades, em virtude do papel exercido por corporações preparadas para fazer determinações políticas através da força.”

señalar que, en cualquier caso, las fuerzas armadas son el instrumento de fuerza de los Estados y la garantía de sus intereses y su existencia”⁸⁴.

En verdad, Raymond Aron considera que “la distinción entre diplomacia y estrategia es relativa. Los dos términos denotan aspectos complementares del arte único de la política – el arte de dirigir el intercambio con otros Estados en beneficio del ‘interés nacional’.” (2002: 73). O sea, al fin y al cabo, todos los recursos de los cuales dispone el Estado serán para lograr sus intereses, incluyendo la ya referida soberanía.

Como vimos, el interés nacional es posiblemente el aspecto más importante para que posamos definir la lectura que el Estado hace de su papel delante el mundo y del entorno con lo cual se relaciona. En nuestro caso, la región sudamericana. El interés modula los objetivos de actuación externa de largo plazo aunque a veces la coyuntura internacional influya en la agenda gubernamental (Battaglino 2008; Juan A. Fuentes Vera 2009). Es con base en esta lectura de objetivos e intereses que los estados crean sus aparatos institucionales – ministerios, documentos declarativos, rol de las fuerzas armadas, etc. En el caso de las políticas de defensa, y todo lo que vimos que ellas representan, pueden variar, de país para país, los agentes predominantes en su elaboración: en general militares, agentes ejecutivos y parlamentarios (Winand y Saint-Pierre 2007, Pion y Ugarte 2013).

El grado de intervención que cada uno de estos grupos pueden ejercer hace con que las percepciones contenidas en las leyes y documentos nacionales que expresan los entendimientos sobre la defensa varíen (Proença Júnior y Diniz 2008), y este será el punto en lo cual nos ocuparemos en el próximo capítulo tomando como ejemplo las diferencias entre los mecanismos institucionales de Brasil y Argentina.

Teniendo la definición de concepto⁸⁵ de Saint-Pierre y como él específicamente se relaciona con el ser histórico y social que lo crea, por ejemplo conocimiento de las relaciones entre Brasil y Argentina pasa esencialmente por las definiciones de conceptos y concepciones de defensa, de modo comparado, en el sentido de evaluar si los mismos convergen para una realidad estratégica común.

⁸⁴ “O importante é sinalizar que que, em qualquer caso, as Forças Armadas s̄jao o instrumento de força dos Estados e a garantia de seus interesses e existência”.

⁸⁵ “um conceito categoriza, define, limita, a realidade em torno de uma hipótese formulada por um ser histórico e social” (2013: 85).

Aún para Saint-Pierre (2011: 2) la amenaza⁸⁶, el punto basilar de la defensa, no tiene existencia en sí misma, sino en la percepción de quien se siente amenazado. Eso implica en decir que la amenaza no es un objeto en sí misma, pero se deriva de dinámica la perceptiva relacional establecida entre el emisor de la señal y su receptor. El autor aún argumenta que la seguridad es la misma materia empírica que las percepciones: es sobre el la percepción de los otros que actúa la Política Exterior y, por consiguiente, la defensa como la entendemos académicamente. De esta manera no debemos esperar que convergencias en torno de la defensa ocurran espontáneamente. Por lo tanto, investigar las percepciones originarias de los países en cuestión, cómo son declaradas y como efectivamente se operacionalizan, es importante para ver cómo se subordinan al concierto regional propuesto por el Consejo Suramericano de Defensa.

3.2 – Brasil, sus conceptos y documentos declaratorios

En la República Federativa do Brasil la defensa nacional se queda a cargo de su Ministerio de Defensa, según la Ley n° 10.683⁸⁷, de mayo de 2003, que organiza la Presidencia de la Republica y sus Ministerios. La Ley n° 12.462⁸⁸, de 2011, presenta algunas alteraciones en este sentido, pero es fundamental hacer con que conste que en el Artículo 27º, Sección II, Inciso VII, entre las 26 competencias atribuidas a dicho Ministerio, se encuentran: la política nacional de defensa, la estrategia nacional de defensa y la elaboración del Libro Blanco de Defensa Nacional; así cómo políticas y estrategias sectoriales de defensa y militares y sus referentes legislaciones; la doctrina el planeamiento, la organización, preparo y despliegue conjunto y singular de las Fuerzas Armadas; operaciones militares de las Fuerzas Armadas y el presupuesto general de la defensa.

Desde su creación, en 1999, cuando se congrega bajo a su jurisdicción los Ministerios de las Fuerzas Armadas hasta el momento independientes – cuya discusión se aborda en el capítulo 5 – el Ministerio de Defensa de Brasil (MDB) asume el papel de, en lo que concierne la defensa, proteger los intereses nacionales, sus ciudadanos, los

⁸⁶ Héctor Saint-Pierre (2013:3) conceptualiza la amenaza como: "uma representação, um sinal, uma disposição, gesto ou manifestação percebida como anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe."

⁸⁷ Véase: Brasil (2003).

⁸⁸ Véase: Brasil (2011).

bienes y recursos brasileños. Para tanto, una serie de documentos declarativos balizan y direccionan su actuación. No estamos tratando de los documentos que reglamentan el MDB, sino de los documentos de cuya elaboración hace parte el propio MDB y, aún, los que tienen como objetivo informar al público nacional e internacional sobre su actuación.

Presentar las Políticas Nacionales de Defensa brasileñas de los años 1996⁸⁹ y 2005⁹⁰, respectivamente de los gobiernos Fernando Henrique Cardos y Luiz Inácio Lula da Silva tendrán espacio después de elucidarnos lo que viene a ser una Política Nacional de Defensa. Los dos documentos citados parecen convergir sobre la necesidad de elaborar prioridades estratégicas específicas resultantes del interés nacional y de los objetivos nacionales de defensa. En otros términos, delante el análisis de circunstancias internacionales y teniendo en cuenta las posibilidades de amenazas externas, dicha Política de Defensa Nacional, para Brasil, es

[...] o documento de condicionamento do mais alto nível de planejamento da defesa, e tem como finalidade o estabelecimento de objetivos e diretrizes para a elaboração e emprego de treinamento nacional, com a participação dos militares e seções cíveis, em todas as esferas do Poder Nacional. (BRASIL, 2005).

Así, una Política de Defensa Nacional (PDN) establece objetivos y directrices para el preparo y despliegue de las capacidades militares, involucrando los sectores militar y civil, en todas las esferas del Poder Nacional⁹¹. En general, las PDN suelen presentar como contenido los conceptos y los objetivos de la defensa, apoyado por un análisis de la coyuntura del ámbito interno nacional y del internacional, además de un apartado de cuño estratégico en donde se presentan las orientaciones de seguridad nacional. En los dos documentos citados, por ejemplo, ambos expresan que este tipo de documento es de interés de todos los segmentos de la sociedad brasileña – su razón de ser - y tiene como primicias los fundamentos, objetivos y principios dispuestos en la Constitución Federal⁹².

⁸⁹ Véase: Brasil (1986).

⁹⁰ Véase: Brasil (2005).

⁹¹ Véase: Ministério de Defesa do Brasil (2017).

⁹² El Art. 21 y el Título V versan sobre las temáticas de Defensa. Véase: Brasil (1988).

Por la propia naturaleza de su contenido, es el MDB que coordina las acciones necesarias para la Defensa Nacional. De forma comparada⁹³, los objetivos de las Políticas de 1996 y 2005 son:

Figura 1:

Objetivos de las Políticas de Defensa Nacionales de 1996 y 2005 comparadas.	
Política de Defensa Nacional de 1996	Política de Defensa Nacional de 2005
a) para garantizar la soberanía, preservando la integridad territorial, el patrimonio y los intereses de la Nación; b) para garantizar el Estado de Derecho e de las instituciones democráticas; c) la cohesión y la unidad de la Nación; d) para proteger las personas, bienes, recursos que son brasileños, o están bajo Jurisdicción brasileña; e) para alcanzar y mantener los intereses brasileños en el exterior; f) dar a Brasil un papel significativo en los asuntos internacionales y un papel más importante en el proceso de toma de decisión a nivel internacional; g) Contribuir para la manutención de la paz y de la seguridad internacional.	I) La garantía de la soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial; II) La defensa de los intereses nacionales y las personas, de los bienes y recursos brasileños en el exterior; III) La contribución para la preservación de la cohesión y de la unidad nacional; IV) La promoción de la estabilidad regional; V) La contribución para la manutención de la paz y de la seguridad internacional; VI) La proyección de Brasil en el concierto de naciones y su mayor inserción en los procesos de toma de decisión internacional.

Fuente: Diniz Guerra Silvestre (2015: 16). Elaborada con base en los documentos de referencia.

Es posible notar cierta coincidencia en los objetivos que poco varían en términos de contenido, aunque presentan claras diferencias cuanto al proyecto político de cada gobierno en cuestión. Ésta discusión, de la defensa como instrumento para alcanzar objetivos, será tratada con más profundidad también en el capítulo 5 El gobierno de Dilma Rouseff también produjo un documento de ésta naturaleza, Política Nacional de Defensa⁹⁴ de 2012⁹⁵, en lo cual se presenta como objetivos⁹⁶.

- I. garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial;
- II. defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en exterior;
- III. contribuir para la preservación de la cohesión y de la unidad nacional;
- IV. contribuir para la estabilidad regional;

⁹³ No logramos encontrar los documentos en lengua portuguesa ni española. La traducción es nuestra.

⁹⁴ Aprobado originalmente por el Decreto N°5.484, de 30 de junio 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), el documento fue actualizado en 2012, pasando llamarse Política Nacional de Defesa (PND).

⁹⁵ Véase: Brasil (2012).

⁹⁶ El propio portal del Ministerio de Defensa presenta información rápida de los documentos y el papel que desempeñan. Por ejemplo, estos mismos objetivos pueden ser encontrados aquí en su página web. Chequeado por última vez en 12 de Diciembre de 2017.

- V. contribuir para la manutención de la paz y de la seguridad internacional;
- VI. intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisorios internacionales;
- VII. mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas, adestradas y balanceadas, y con creciente profesionalización, operando de forma conjunta y adecuadamente desplegadas en territorio nacional;
- VIII. concientizar la sociedad brasileña de la importancia de los asuntos de defensa del País;
- IX. desarrollar la industria nacional de defensa, orientada para la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables;
- X. estructurar las Fuerzas Armadas en torno de capacidades, dotándolas de personal y material compatibles con los planeamientos estratégicos y operacionales; y
- XI. desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional. (BRASIL 2012)

El ex-ministro de Ciencia y Tecnología, Roberto Amaral (2014: 452-53) fue enfático al decir que “la Defensa es problema que dice respeto a toda la sociedad, y, así, trasciende los límites de las Fuerzas Armadas independientemente de su historia⁹⁷”. Dicho argumento evidencia, por lo tanto, las motivaciones de acrecentar los objetivos VII a XI, hasta entonces inéditos. Mientras la mayoría de los objetivos dicen respecto al refinamiento de la idea de defensa en Brasil y la readecuación de las Fuerzas Armadas - rompiendo su marasmo administrativo desde la redemocratización evidenciado en los dos documentos anteriores, el VIII, específicamente, almeja cumplir un papel decisivo cuanto al alargamiento de la cuestión de la defensa como fundamental para la democracia brasileña - estos aspectos serán más profundizados adelante.

Todavía podemos afirmar que la disposición de los objetivos, el aumento de su cantidad y su contenido más detallado evidencian un mayor trato de la cuestión de la defensa nacional. Proença Júnior y Eugenio Diniz (1998: 36) contribuyen oportunamente cuando argumentan que el componente fundamental en los documentos de defensa nacional son la enunciación de objetivos, compromisos y límites en el relacionamiento con otros Estados y de la postura que orienta las acciones del Estado en el ámbito internacional. Esto debe ser entendido como su *Política Declaratoria*. En este sentido, toda política de defensa está siempre vinculada a la política exterior, así como la política exterior siempre está vinculada a una determinada pauta de objetivos explícitos en el escenario internacional, al mismo tiempo en que se refleje fielmente una dinámica interna, argumentan los autores.

⁹⁷ “que a Defesa é problema que diz respeito a toda a sociedade, e, assim, transcende os limites das Forças Armadas independentemente de sua história”.

En tal aspecto, Brasil entiende que defensa⁹⁸, a través de su propio documento, es:

É o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2012)

Para su ejecución, este país desarrolló y lanzó en 2008⁹⁹, revisada en 2012¹⁰⁰, su Estrategia Nacional de Defensa (END) que establece directrices para la adecuada preparación y capacitación de sus Fuerzas Armadas, de modo a garantizar la operabilidad – tema que abordaremos en el próximo capítulo - de la defensa y el cumplimiento de sus objetivos. Es importante resaltar que la END aún prevé la reorganización de la industria de defensa, el reequipamiento de los Comandos Militares y un plan de dominio tecnológico específico para cada Fuerza: el nuclear para la Marina, en espacial para la Aeronáutica y el cibernético para el Ejército.

En otros términos, la END instituyó directrices estratégicas de medio y largo plazos y busca la modernización de la estructura nacional de defensa. “También trata de las cuestiones político-institucionales que garantizan los medios para hacer con que el gobierno y la sociedad se engrane decisivamente en la “grande estrategia” de seguridad de la nación”, conforme la página web¹⁰¹ del MDB. Son cuatro los ejes que componen la Estrategia Nacional: la composición de los efectivos, el servicio militar, la organización de las Fuerzas Armadas y sus atribuciones en guerra y paz, y la ya citada reorganización de la Base Industrial de Defensa.

La publicación de 2012 de la END congrega en el mismo documento tanto la Política de Defensa de 2005 cómo la Estrategia Nacional de Defensa de 2012, por, según consta en el Capítulo 1 de la publicación:

Em comum, os documentos pavimentam o caminho para a construção da Defesa que o Brasil almeja. Uma Defesa moderna, fundada em princípios democráticos, capaz de atender às necessidades de uma nação repleta de riquezas e inserida num mundo turbulento e imprevisível como o atual. Realizada pela primeira vez de maneira conjunta, a edição da Política e da Estratégia também procura atender a um dos principais objetivos da Defesa

⁹⁸ Lembramos que tal definição foi apresentada anteriormente em 2005, na Política de Defesa Nacional, instituída pelo Decreto nº 5.484 da Presidência da República, de 30 de junho de 2005, no item 1.4, inciso II.

⁹⁹ Véase: Brasil (2008).

¹⁰⁰ Véase: Brasil (2012b).

¹⁰¹ Véase: Ministério de Defesa do Brasil (2017b).

Nacional: conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância dos temas do setor para o País. (Brasil 2012)

No obstante un tercer documento *publiciza*¹⁰² (Degennsjah 2002) las concepciones de defensa de Brasil: el Libro Blanco de Defensa Nacional¹⁰³, documento hasta entonces inédito en Brasil hasta 2012. La Ley Complementaria 97 de 1999, modificada por la Ley Complementaria 136 de 2010, estableció, en su Art. 9º, párrafo 3º, la obligatoriedad del poder Ejecutivo presentar al Congreso Nacional, en la primera mitad de la sesión legislativa ordinaria de 2012, la primera versión del Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil (LBDNB). Para su Ministerio de Defensa¹⁰⁴ (2017c) ello es el más completo y acabado documento acerca de las actividades de defensa en Brasil y que, tal cual la END y la PND, también busca esclarecer a la comunidad internacional sobre las políticas y acciones que nortean los procedimientos de seguridad y protección de la soberanía nacional en Brasil.

Entre las funciones internas del LBDNB está la rendición de cuentas de la estructura de defensa en Brasil y de la actuación de las Fuerzas Armadas para diferentes interesados como el Congreso la academia y la sociedad civil (D'Araujo 2012). Externamente los Libros Blancos son considerados instrumentos de transparencia, especialmente entre Brasil, naciones amigas y región, por compartir las motivaciones y finalidades del instrumento militar. En este sentido, el LBDND contribuye para fomentar la cooperación en el sector.

Es importante resaltar que los tres documentos en vigor – Política Nacional de Defesa, Estrategia Nacional de Defesa y Libro Branco de Defesa Nacional - son competencia del MDB prevista por la Constitución Federal brasileña, conforme redacción dada por la Ley nº 12.375, de 2010.

Otros países presentan tal documento dentro de su política declaratoria. Es el caso de la República Argentina, sobre lo cual nos fijaremos. En la Argentina bajo el

¹⁰² El concepto de *publicização* (...) funda-se numa visão ampliada da democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas. (...) o processo de publicização pretende alterar a tendência histórica da subordinação da sociedade civil frente ao Estado. (...) Trata-se de uma dinâmica sociopolítica que envolve a organização e a representação dos interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes. (Degennsjah 2002: 63)

¹⁰³ Véase: Brasil (2015).

¹⁰⁴ Véase: Ministério de Defesa do Brasil (2017c).

dicho documento posee tres versiones¹⁰⁵, la primera de 1999¹⁰⁶, del gobierno Menem, la segunda de 2010¹⁰⁷, del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La tercera se publica en septiembre de 2015¹⁰⁸, también bajo en gobierno de Fernández de Kirchner, pero como a éste último no lo trabajaremos con detalles visto que su fecha de publicación es muy cercana a nuestra fecha de corte, siendo mucho provechoso el análisis de la versión de 2010. De todas maneras, para el Ministerio de Defensa Argentino (2015) cuando de la publicación de la nueva versión, se reitera que el Libro Blanco es un documento oficial mediante el cual se presentan las directrices básicas de la política y el sistema de defensa del país. El desarrollo y la actualización periódica de su contenido ayuda a cumplir con la rendición de cuentas sobre las características, objetivos, medios y capacidades que tiene el sistema de defensa nacional; permitiendo a los ciudadanos el acceso a la información importante relacionada con cómo, por qué y cómo los recursos públicos aplicados al sector. Además, a nivel internacional, la divulgación de orientaciones estratégicas de la base y la doctrina de defensa nacional implica el posicionamiento estratégico transparente adoptado por el país en el ámbito internacional y regional, evitando así la aparición de malos entendidos o distorsiones que afectan a las relaciones de cooperación y la confianza mutua entre naciones, para promover la convivencia y los principios democráticos de gobierno.

El LBDA de 2010 está compuesto por tres partes y veintitrés capítulos e presenta en su quinto capítulo lo que llama de “Bases normativas de la defensa”, pormenorizando como se concibe y está dispuesta las normativas de la defensa en la Argentina. Éstas son las Ley de Defensa nacional, de 1988, la Ley de Seguridad Interior de 1992, la Ley de Servicio Militar Voluntario de 1995, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998, la Ley de Inteligencia nacional de 2011 y la Reforma Integral de los Sistemas Militares de Disciplina y Justicia de 2008, además de los ya citados LBDNA.

¹⁰⁵ Al contrario de Brasil que está en su primera.

¹⁰⁶ Véase: Argentina (1999).

¹⁰⁷ Véase: Argentina (2010).

¹⁰⁸ Véase: Argentina (2015).

3.3 – Argentina, sus conceptos y documentos declaratorios en perspectiva comparada

Ni todas las Leyes listadas se insertan en el foco específico de este trabajo, a pesar de que obviamente se inserten en la temática de la defensa argentina, y si aunque quisiéramos compáralas en todas sus vertientes con las brasileñas, lamentablemente no atingiríamos el objetivo específico de este capítulo. Fijémonos, en este momento, además de la Ley de Defensa Nacional de 1988, en que muy pronto entraremos, en la Directiva de Política de Defensa Nacional, de 2009¹⁰⁹ del gobierno de Cristina Kirchner. Tal cual sucedió con el Libro Blanco éste documento también tuvo una actualización a fines de 2015¹¹⁰, por lo tanto coincidiendo prácticamente con nuestra fecha de corte, documento oficial del gobierno de Mauricio Macri, actualización de su versión anterior, otorgada por el Decreto 2645.

En ambos los casos la figura defensa se describe como orientada a los ciudadanos argentinos, la integridad territorial y los recursos naturales ante cualquier agresión externa. Para tanto, el documento de 2010 prevé que las Fuerzas Armadas deben, y están a, ser reestructuradas en una política de acción conjunta de elementos y medios, reforzando la formación técnica de sus tropas para una mayor capacidad operacional. Hace parte de esto proyecto, también, la recuperación de la Industria Nacional de Defensa.

Esta misma Directiva de la Política de Defensa Nacional, compuesta por tres largos capítulos, aún orienta que la Argentina pautase en la “defensiva estratégica”, pasando a ser la orientación de la política argentina actual. Eso implica decir que la idea de “escenarios de conflictos” con los países vecinos, tal cual afirma el documento, bien como el establecimiento de una ruptura con cualquier posicionamiento “agresivo y expansionista”, como plantea la definiciones de paz propuestas por la Organización de las Naciones Unidas.

La Argentina busca, por lo tanto, una política de cooperación regional, cuyos pilares son constituidos, nombradamente, en el establecimiento de mecanismos como por ejemplo el *Cruz del Sur* con Chile para las operaciones de paz, la constitución de la *Batallón de Ingeniería Conjunto* “José de San Martín” con Perú también para

¹⁰⁹ Véase: Argentina (2009).

¹¹⁰ Véase: Argentina (2015b).

operaciones de paz, y la participación en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el ámbito de la UNASUR (RESDAL 2014).

En Argentina el concepto de Defensa Nacional es definido por la Ley 23.554¹¹¹ de 26 de abril de 1988, específicamente en la cláusula 2 del Art. 1 como:

La Defensa Nacional 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.

Comparemos con lo dispuesto en Brasil, en donde, recordemos, defensa nacional es definida por el Documento de Política de Defensa Nacional de 2005, revisado en 2012, instituido por el Decreto n° 4484 de la Presidencia de la Republica, de 30 de junio de 2005, en el punto 1.14 como:

É o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (Brasil, 2012)

Es válido observar, como punto principal en este debate, que en la definición de un concepto de defensa se determina, con más o menos destaque, los medios estatales disponibles para una defensa y garantizar la seguridad. Eso quiere decir que la conceptualización de su concepción es la muestra clara y publicitada, como argumenta Raquel Degennsjah (2002), no solamente de como el país comprende, sino de cómo trata el tema.

Dos divergencias notables pueden ser señaladas ya por la forma como dos países lo conceptualizan: una dimensional, por la cual se comprende lo que es la defensa, y otra por el objeto, de lo cual se dedicará la defensa.

Mientras Brasil recorta como objetos de su Política de Defensa su soberanía, su territorio y sus intereses nacionales, prestando al concepto un tono patrimonialista, la política de Defensa argentina dedicase a dirimir agresiones externas. Y, mientras Argentina delimita la defensa exclusivamente para el ámbito externo, Brasil abre una grave prerrogativa para el uso interno de las Fuerzas Armadas, si consideramos las advertencias de Héctor Saint-Pierre (2012).

¹¹¹ Véase: Argentina (1988).

Recordemos los objetivos de la Defensa Nacional de Brasil y comparemos con los de Argentina.

Figura 2:

Tabla comparativa de los objetivos de la Defensa Nacional en Brasil y en Argentina

Brasil: Decreto 5.484, 2005. Política de Defensa Nacional (PDN). (Art. 5º)	Argentina: Ley 23.554, 1988. Ley de Defensa Nacional (Art. 8º)
I. garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial; II. defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en exterior; III. contribuir para la preservación de la cohesión y de la unidad nacional; IV. contribuir para la estabilidad regional; V. contribuir para la manutención de la paz y de la seguridad internacional; VI. intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisorios internacionales; VII. mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas, adestradas y balanceadas, y con creciente profesionalización, operando de forma conjunta y adecuadamente desplegadas en territorio nacional; VIII. concientizar la sociedad brasileña de la importancia de los asuntos de defensa del País; IX. desarrollar la industria nacional de defensa, orientada para la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables; X. estructurar las Fuerzas Armadas en torno de capacidades, dotándolas de personal y material compatibles con los planeamientos estratégicos y operacionales; y XI. desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional.	a) Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra; b) Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear; c) Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico; d) Elaborar los planes para la conducción de los niveles de Defensa Nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional; e) Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional; f) Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional; g) Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; h) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerza Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse; i) Establecer la hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias y suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra; j) Controlar las acciones de la posguerra.

Fuente: Diniz Guerra Silvestre (2015: 29). Elaborada con base en los documentos de referencia.

La comparación entre los objetivos presentados por los dos países nos lleva a algunas consideraciones. La primera es que, visto por estas perspectivas, los objetivos brasileños presentan un carácter mucho más generalista y político, mientras los argentinos se enfocan claramente en la detección y contención de amenazas por medio del planeamiento específico para las mismas. Por otro lado, mientras Brasil expone la pretensión de proyección en la región y en el mundo, la Argentina asume la necesidad de buscar alianzas estratégicas, puntuales o permanentes, para cumplir con su defensa.

Podemos aún observar que entre los objetivos de la defensa brasileña se encuentra el permiso para que las fuerzas armas se puedan actuar en asuntos internos –

como la cohesión y el orden nacional – mientras que la defensa argentina tiene esta posibilidad totalmente vetada. A nuestro modo de ver, mientras la Argentina asume una postura estrictamente pragmática y utilitaria de su defensa, Brasil la pone como herramienta de política externa y, todas las veces que entienda que sí, de policía.

Observamos, entonces, un Brasil con pretensiones de inserción mundial, plasmado en su Libro Blanco, mientras que la Argentina ve la defensa única y exclusivamente como salvaguardia nacional, como muestra la última Directiva. En las palabras de Lima y Soares, “mientras la Argentina le atribuye un peso relevante a la defensa regional, Brasil se empeña en attingir una inserción de amplitud mundial y el peso de defensa recae sobre sus propios recursos. El resultado es un Brasil poco integrativo, al contrario de un a Argentina en que su búsqueda es menos visible¹¹²” (2014: 246), relevando así distintas Políticas de Defensa.

Es importante pensar cuales son las características de éste tipo de política. Es posible afirmar, primordialmente, que la Política de Defensa es una política pública. Polyara Pereira argumenta que el termino público tiene una connotación específica y

“se refiere a medidas y formas de acción formuladas y ejecutadas con vista al atendimento de legítimas demandas y necesidades sociales (y no individuales). Y aún que tratase, pues, la política pública, de una estrategia de acción pensada, planeada y evaluadas, guiada por una racionalidad colectiva, en la cual, tanto el Estado cómo la sociedad desempeñan papeles activos¹¹³” (2008: 96).

El argumento de la autora incide específicamente en la calidad y en la cantidad de documentos públicos declaratorios de la defensa y, en especial, en los Libros Blancos, que por las justificativas y motivaciones presentadas por los gobiernos tendrían este exacto carácter de racionalidad colectiva, ampliando la participación de la defensa al ámbito de todas las partes interesadas, incluyendo la civil.

Por ejemplo, el Decreto 2645 de 2014, de la República Argentina, de la comentada Directiva de Defensa Nacional de 2015 – como también en la de 2009¹¹⁴, en su preámbulo reafirma

¹¹² “[...] enquanto a Argentina atribui peso relevante à defesa regional, o Brasil esmera-se em attingir uma inserção em patamar mundial e o peso da Defesa recai em seus próprios recursos. O resultado é um Brasil pouco integrativo, ao contrário de uma Argentina em que esta busca é mais visível.”

¹¹³ “refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com o objetivo de satisfazer demandas legítimas e necessidades sociais (e não individuais). E, mesmo assim, política pública, uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual o Estado e a sociedade desempenham papéis ativos”

¹¹⁴ Si bien que la versión anterior dice “funcionamiento de las Fuerzas Armadas” y no “Instrumento Militar de la Nación”.

que es política de Estado ejercer la plena conducción civil de la política de Defensa Nacional, impartiendo directivas políticas claras que establezcan rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberá ajustarse la Política de Defensa, la Política Militar y, consecuentemente, la organización y el funcionamiento del instrumento militar de la nación (Argentina 2015).

El engranaje central del concepto de *político* en las políticas públicas, según Carlos Wellington de Almeida (2010: 223), es la idea de que “determinados resultados deseados por la política solamente tienen la chance de ocurrir cuando cuentan con la fuerza coercitiva del Estado. Son llamadas ‘públicas’ por tener origen y amparo en el Poder Público y no son, de ninguna manera, privadas, no se sujetan a las características del mercado”¹¹⁵. Por lo tanto, la política de defensa, sin perder de vista este argumento, no puede ser realizada por otro medio que no la intervención estatal de lo cual, recíprocamente, constituye uno de sus principales instrumentos (Saint-Pierre 2008). De esta manera, “la defensa es una actividad típica del Estado, indelegable para el sector privado y, hasta, para otro sector de propio Estado”¹¹⁶, acrecienta Almeida (ídem).

El autor es claro cuanto al campo en que la defensa nacional, en cuanto política pública, se debe respaldar y cuáles deberían ser sus concepciones y objetivos: debe constituir una Política de Estado y no de gobierno. Tanto en Brasil como en Argentina, la estructuración de la Política de Defensa es llamada de “Política Nacional de Defensa” y suelen ser emitidas a cada nuevo gobierno en forma de documento público. Pero existen diferencias en el modo de ejecución entre ambas.

Héctor Saint-Pierre (2014) afirma que mientras las fuerzas armadas argentinas son utilizadas únicamente como instrumento de política externa, en Brasil son también instrumentos de política interna. Esclareceremos mejor el uso de las Fuerzas Armadas en el capítulo siguiente que trata de su operacionalización, o sea, el ejercicio de la Defensa a través de sus agencias.

La cuestión fundamental, como hemos discutido, parece asentarse sobre el punto de que las competencias delegadas a las fuerzas armadas de Brasil son difusas, mientras las de Argentina están claramente especificadas. Por lo tanto, no es infundado decir que

¹¹⁵ “determinados resultados desejados pela política somente têm chance de ocorrer quando contam com a força coercitiva do Estado. São chamadas “públicas” por terem origem e amparo no Poder Público e não são, de forma alguma, privadas, não se sujeitam às características do mercado.”

¹¹⁶ “Ainda do ponto de vista político, a defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo.”

recae sobre los militares brasileños cierta autonomía velada que permite su actuación más allá de elemento de la política externa del país. Este permiso, por así decir, comienza normativamente: está presente en forma de ley y en los diferentes documentos del Ejecutivo brasileño la prerrogativa de las fuerzas armadas de poder actuar en asuntos internos. Esta es una importante divergencia entre Brasil y Argentina, que resulta en importantes diferencias de especialidad, doctrina y autonomía de las fuerzas armadas, como tendremos la oportunidad de ver en el capítulo siguiente.

3.4 – Conclusiones parciales: Nivel conceptual

En este capítulo trabajamos las divergencias entre los entendimientos de Brasil y Argentina expresados en sus documentos declaratorios, cumpliendo así la primera parte de nuestro objetivo: comparar en diferentes niveles (conceptual, operativo y político) la propuesta de la UNASUR para la cooperación regional en defensa a través de las perspectivas argentina y brasileña en el tema, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015.

Analizados los diferentes documentos nacionales, queda evidente que mientras Argentina tiene la distinción clara entre defensa y seguridad y la jurídicamente ha separado las dos, arbitrariamente Brasil mantiene un campo nebuloso entre las dos. Esta cuestión impactará específicamente en el campo de actuación de las fuerzas armadas de cada país, teniendo esta institución como el principal agente la defensa nacional. El próximo capítulo se dedica, por lo tanto, al nivel de actuación, porque el uso que se le da a las fuerzas armadas marca el grado de especialización que pueden tener en determinado tipo de misión, alterando el grado de complementariedad o acción combinada que pueden tener distintas Fuerzas Armadas de la región, como tendremos la oportunidad de ver en el capítulo siguiente.

Más allá, vemos a un Brasil cuyos objetivos de la Defensa son generalistas y políticos, exponiendo la pretensión de proyección en la región y en el mundo. Argentina, en cambio, presenta objetivos enfocados en la detección y contención de amenazas por medio del planeamiento específico para las mismas y asume la necesidad de buscar alianzas estratégicas, puntuales o permanentes, para cumplir su Defensa.

Las divergencias que se reflejan a través de la comparación entre los documentos de Defensa de ambos los países debe ser tomada como metonimia de la

región al tener en cuenta que mientras algunos países le atribuyen peso relevante a la defensa regional para complementariedad de su estructura de Defensa, habrá países que utilizan su estructura de defensa para el cumplimiento de objetivos de políticas internas y/o mismo externas, como es el caso brasileño, en donde el peso de este aparato recae sobre sus propios recursos.

Conforme comentamos, la cristalización de estos conceptos nacionales, nos permite ver el alcance, la arquitectura, la importancia y el comportamiento que el país puede tener; así como lo que se entiende por amenaza, la competencia que se le da a los distintos actores de la defensa en el ámbito nacional y la posibilidad de cooperación en el tema, constituyendo la importancia del nivel declaratorio de la defensa y de su análisis.

Capítulo 4:

¿Nos hemos ocupado de lo mismo?

La defensa en el nivel de los medios:

Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina comparadas

El capítulo anterior comparamos las perspectivas de Brasil y Argentina a nivel conceptual, el primer de los tres niveles (conceptual, operativo y político) que propusimos para analizar la propuesta de la UNASUR para la cooperación regional en defensa, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015. Ahí tuvimos la oportunidad de ver como los entendimientos sobre la defensa se manifiestan de manera distinta en los documentos declaratorios de cada país y como eso puede impactar si pensamos en una estructura regional defensa. Al comparar las limitaciones de Brasil y Argentina en este nivel refleja la problemática que el propio CDS enfrenta al proponer una conceptualización o una agenda común regional.

Si, como vimos, las relaciones que los países de la región pueden establecer pasan esencialmente por la definición de conceptos y concepciones – y de ahí se instrumenta la defensa a través de su pasado histórico y social – entendemos la finalidad de esclarecer la defensa epistemológicamente. Hemos sostenido el argumento de lo que se concibe por defensa es íntimamente enredado al que se concibe por seguridad, trabajando esta separación a nivel teórico en el capítulo anterior. Saint-Pierre (2013) define claramente que hay dos maneras de observar la defensa: pragmáticamente y epistemológicamente. No hay necesariamente una forma correcta y una equivocada: hay diferentes objetivos para cada una de estas perspectivas.

Sobre la praxis, Héctor Saint-Pierre y Diego López da Silva (2014: 289) afirman que en algunos países de la región las fuerzas armadas son empleadas en funciones que deslizan entre el externo y el interno. En este ámbito, se situaría el concepto de “pluriverso”, que es demarcado y defendido por Héctor Saint-Pierre cómo siendo la negación de una única universalidad de intereses en los cuales se sitúa un Estado y en la afirmación de la existencia de varios universos, adentro de los cuales se producen sensaciones distintas de amenaza y, por consiguiente, variadas concepciones de Defensa. Aprovechando que ya hemos tomado los ejemplos de Argentina y Brasil en

el capítulo anterior, seguiremos deteniéndonos en estos dos casos. Entre universos habrá puntos de intersección, como puntos de disyunción, en donde éstos particularmente vendrían a ser nuestros ejemplos de los problemas que enfrentaría el CDS en sus propuestas a nivel regional.

Si no podemos esperar entre los países coincidencias conceptualmente, arriesgamos decir que tampoco de forma pragmática lo podemos. Los diferentes roles que han asumido las Fuerzas Armadas en la región corroboran este pensamiento (Pion y Ugarte: 2013), tema del cual nos ocuparemos en este capítulo. Tenemos como objetivo identificar el contexto operativo de las fuerzas armadas de Brasil y Argentina, las misiones principales y subsidiarias que asumen, y en lo que han ocupado, cuantitativa y cualitativamente, desde la creación del CDS (nivel de actuación), conformando un análisis comparado a nivel operativo.

Todos aquellos medios que coadyuvan a que la defensa sea viable o efectiva generalmente no son examinados en este nivel (Battaglino, 2015). Al tener las fuerzas armadas como instrumento principal de la defensa de un país (Saint-Pierre y Winand 2007, López 2007, Saint-Pierre 2013, Resdal 2015), a depender de lo que están permitidas a hacer y lo que han hecho, pueden cooperar más o menos en un esquema de defensa regional, razón por la cual las misiones y el uso de las fuerzas armadas argentinas y brasileñas, nos importan tanto en éste capítulo: otra vez las tomaremos como síntesis del panorama de la región.

Así siendo, las operaciones ejecutadas por estas instituciones pueden ser de naturalezas semejantes o distintas. Por lo que dedicaremos un apartado de este capítulo para cada una de las dos posibilidades, al paso que debatiremos los entendimientos y las misiones de las Fuerzas Armadas de los dos países en cuestión conformando así la manera como desarrollaremos éste capítulo.

4.1 – Las operaciones de misma naturaleza

Empezando con los puntos convergentes, es incuestionable la importancia de las participaciones de los dos países en Operaciones de Paz. El Atlas Comparativo de Defensa y Seguridad de América Latina (RESDAL 2012, 2014 y 2016) compila datos

de los dos países¹¹⁷. En el Atlas de 2014 la Argentina poseía 838 efectivos militares empleados en manutención de paz, lo que representaba 13,72% del total de efectivo latinoamericanos dispuestos en misiones de paz de la ONU a la fecha. En el Atlas más reciente, el de 2016, el total argentino es de 343. La participación argentina se encuentra especialmente en las operaciones de Haití (MINUSTAH) y Chipre (UNFICYP), siendo que esta detiene aproximadamente el 77% del contingente tropa argentino.

Brasil, a su vez, también presenta gran contribución al tema. La MINUSTAH, por ejemplo, es liderada por Brasil desde 2004¹¹⁸ con un contingente militar de 981 componentes brasileños en el 2015 (Resdal 2016), habiendo llegado el 2014 a un total de 1.386 (Resdal 2014). El país también posee el comando de la Fuerza-Tarea Marítima Interina de las Naciones Unidas en Líbano (UNFIL), empleando ahí 279 miembros de sus fuerzas armadas (Resdal 2016). Otro dato considerable es que entre 2013 y 2015 el puesto de *Force Commander* de la Misión de Estabilización de la República Democrática de Congo (MONUSCO) estuvo con un militar brasileño. En términos porcentuales, en 2014, las fuerzas brasileñas representan el 27,7% de todo el total latinoamericano en Fuerzas de Paz. A la fecha de 2016 además de las operaciones citadas, pueden ser encontrada presencia de éstos países en las operaciones de paz del Sahara Occidental, República Centroafricana, Chipre, Liberia, Costa de Marfil, Sudán del Sur y Abiel (RESDAL 2016).

La participación en operaciones de paz, sin embargo, también es cuestionada por algunos autores. La primera de las críticas gira en torno a la posibilidad de que dichas operaciones se transformaran, virtualmente, en la misión principal para los militares y contribuyo para que la doctrina de las nuevas amenazas tuviera tanta difusión. Esto es algo coherente para el modelo de desarrollo que entra la región a partir de los años 90, en donde la defensa es concebida como un gasto innecesario y se tendió a definir al rol militar en términos crecientemente policiales (Battaglino 2015). Por otro lado, al destinar a las fuerzas armadas a esta misión, no necesariamente hubo actualización de sus objetivos y misiones, haciendo con que no clarificara su uso ni sus atribuciones y, por lo tanto, que no se revisara – en muchos aspectos- su adoctrinamiento. Winand y Saint-Pierre (2012) evidencian esta problemática por dos razones: en el caso brasileño la permanencia de islas de autonomía y el permiso para inserción en la política doméstica

¹¹⁷ En verdad, como adelanta su título: de todos los países de la región latinoamericana.

¹¹⁸ Solamente con dos interrupciones pro tempore: enero de 2006 y septiembre y octubre de 2015, en donde fue liderada por Chile en las dos ocasiones.

y la resistencia aceptar las nuevas misiones que le eran atribuidas. Esta discusión será llevada más en profundidad en nuestro próximo capítulo.

Hay aún, por parte de ambos los países el deseo de construcción, en el ámbito regional, de una industria de defensa. Lamentablemente no nos adentraremos con precisión al tema¹¹⁹, sin embargo, a título de ilustración en el año de 2014 la Argentina invirtió en moneda local 1.439.709.338,00 pesos en la Dirección General de Fabricaciones Militares, valor equivalente al gasto anual de manutención de su Ministerio de Defensa, (1.748.352.856,00 pesos argentinos), totalizando 4,1% de su presupuesto anual¹²⁰ en Defensa.

A su vez, Brasil direccionó 218.801.381,00 de reales para la *Indústria de Material Bélico Brasileira* (IMBEL) y 233.203.311,00 reales para la *Amazônia Azul Tecnologias S.A.* (AMAZUL), que son solamente dos de las industrias del Complejo Industrial Brasileño (RESDAL, 2014). Empresas como IMBEL, Forja Tauros S.A. y Companhia Brasileira de Cartuchos han exportado, cada una más, tuvieron crecimiento de exportaciones, de menos de un millón de dólares en 2013 para 100 millones, cada una en 2015, performance que aliada a su gran complejo de la base industrial de defensa le confieren la posición de quinto mayor exportador de armas livianas del mundo (Diniz Guerra Silvestre y Ávila, 2016, 2017). El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea poseen, cada cual, sus programas de desarrollo tecnológico científico, parte del *Plano de Articulação e Equipamento de Defesa* (PAED), objetivo presentado tanto en la Estrategia Nacional de Defensa cuanto en Lei de fomento da base industrial de Defesa (Lei Nº 12.598 de 2012), y previsto en el Presupuesto de Defensa brasileño¹²¹.

También es un objetivo declarado de los dos países la cooperación regional en el tema. Si como ya hemos visto, Lima y Soares (2014: 246) le atribuyen a la Argentina un entendimiento estratégico volteando la comprensión de la Defensa en términos de cooperación regional, Brasil lo hace desde una perspectiva de proyección internacional

¹¹⁹ El caso brasileño lo tratamos con profundidad junto a Flávia de Ávila en dos oportunidades: *Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?* Revista Brasileira de Políticas públicas e internacionais, Volumen 1, Numero 1, 104-136.; Universidade Federal da Paraíba (BRA); *¿Si se vende más, se cumple menos? Brasil entre la reglamentación internacional y la expansión de su industria de defensa.* Revista de Estudios Brasileños, Volumen 4, Numero 6: 64-81. Universidad de Salamanca/ESP y Universidade de São Paulo (BRA).

¹²⁰ El total del Presupuesto de Defensa Argentino fue de 35.103.169.659 pesos argentinos en el año de 2014. (RESDAL 2014: 135) El porcentaje alcanzado es solamente direccionado a la Dirección General. Es válido recordar que cada Fuerza cuenta con recursos directamente destinados a Desarrollo, Ciencia y Tecnología para el avance de sus programas, lo que vuelve el total invertido mucho superior al mencionado.

¹²¹ El Presupuesto de Defensa brasileño de 2014 fue de 74.645.480.148,00 reales. (RESDAL 2014)

en base a recursos propios; asistimos a un Brasil poco integrativo frente a una Argentina que ésta voluntad en más visible. La temática de cooperación y seguridad regional toman cuerpo en nuestro quinto capítulo, al paso que debatiremos las posibilidades de acción conjunta y la idea de un sistema sudamericano de Defensa propuestas por el Consejo de Defensa Sudamericano. No obstante, para llegar en dicha discusión, se hace necesario partir de algunas nociones comparadas, como el entendimiento que estos países tienen sobre seguridad, bien como las concepciones sobre las cuales constituyeron y determinaron las misiones de sus fuerzas armadas. Es decir, la manera como “equipan” su Defensa.

4.2 – Los distintos entendimientos, las misiones y los principales puntos de divergencia al operacionalizar entre Brasil y Argentina

Brasil, para Paulo Kuhlmann y Aline Chianca Dantas (2014), nunca ha llevado la definición de seguridad al ámbito público, dejando éste término a sus fuerzas armadas. De esta forma, la división entre seguridad y defensa nunca se hizo ni nunca tuvo el efecto que hemos tratado en el capítulo anterior, porque en la misión de sus fuerzas armadas se incluye el permiso de actuar internamente. Para los autores eso demuestra que “solamente la modificación de la nomenclatura no resuelve el problema de la actuación” (2014:114). Este argumento se corrobora si miramos la Política Nacional de Defesa do Brasil de 2012, ya mencionada, en que el documento que sostiene el entendimiento brasileño sobre el tema:

"I. - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia dos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais;"

No podemos dejar de observar que, comparada a la definición que este mismo documento trae sobre Defensa Nacional, las diferenciación entre los dos es poco precisa, tal cual argumenta Kuhlmann y Chianca Dantas. A su vez, Érica Winand y Héctor Saint-Pierre defienden que Brasil “sea por incompetencia o por falta de voluntad política no alcanzó una clara distinción entre Defensa y Seguridad, lo que no es un mero

problema de semántica, sino de orden operativo¹²²” (2008: 17). En otras palabras, si esta prerrogativa de posible actividad de las fuerzas armadas en el ámbito interno es abierta al momento conceptualizar la defensa, la definición de seguridad tampoco demuestra un esfuerzo en limitar el alcance de la defensa. Como hemos argumentado, de ahí se erige el siguiente impase: sin el debido esclarecimiento entre la relación y/o diferenciación entre amenazas internas o externas se vuelve borrosa la manera como se concebirá los instrumentos para la realización de la defensa.

Esta situación es sensible porque, por ejemplo, es totalmente distinta en el caso argentino, en donde la separación no sólo es importante, cómo se constituye uno de sus características definitorias. Rut Diamint (2013: 372) llega a afirmar que de toda la región, “la Argentina es el país en donde el control civil de los militares obtuvo los progresos más notorios y en donde más se fijaron normativas para la conducción civil de la Defensa”. Si tomamos la Ley 24.059¹²³ de 1992 de Seguridad Interior, actualizada por las Leyes 25.443 e 25.520, en sus Artículos 2º, 3º e 4º, se nota el origen de esto argumento. Dicha ley, al instituir el Ministerio de Seguridad Interior y poner bajo su coordinación todas la fuerzas policiales y de seguridad de Argentina, establece las directrices de planificación, coordinación y ejecución de toda la temática de seguridad a título interno, clavando un marco institucional importante en la discusión y básicamente impar en toda la región. La división entre interno y externo es clara, como podemos ver a través de sus:

ARTICULO 2º — A los fines de la presente ley se 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.

ARTICULO 3º — La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2º.

ARTICULO 4º — La seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo. (Argentina 1992)

¹²² "seja por incompetência ou por falta de vontade política não alcançou uma clara distinção entre Defesa e Segurança, o que não é um mero problema de semântica, mas de ordem operativa"

¹²³ Véase: Argentina (1992).

Observemos lo siguiente: las definiciones de seguridad y defensa argentina definen, desde la delimitación de contenido hasta la diferenciación de competencias, de manera explícita cual es el tipo de agente responsable. Las brasileñas, en contraste, no son tan eficaces en esta diferenciación y, como agravante, la esfera de la seguridad pública es pasible de intervención de los agentes de la defensa: las fuerzas armadas. Esa disparidad en la forma de pensar y emplear las dos modalidades de monopolio de la fuerza nos lleva a dos raciocinios: el primero de que el esfuerzo de construcciones conceptuales de los dos países representa la manera como ellos interpretan la realidad y como ejercitan la percepción de sus intereses: y el segundo, de que no hay un único conjunto de valores e intereses, dado que dos entendimientos, un civil y un militar, alimentan de modos paralelo – y por veces competitivos – el producto final de esta relación. Ernesto López entiende que “la construcción y la administración de un sistema de defensa se encuentra, de esta forma, cerradas en un paralelogramo de fuerzas¹²⁴” (2007: 16).

Este puje de fuerzas se origina en el debate que tuvimos en el capítulo anterior, cuando del pacto social y los vases en que el monopolio de la fuerza se reflejan. Sin embargo, cuando el brazo armado es “autónomo” y se autorregula, se nota más presente la interferencia militar en asuntos de seguridad pública. Para Paulo Kuhlman y Aline Dantas (2013: 120), esa es justamente la razón por la cual en Brasil “*se percibe una gran autonomía militar; las Fuerzas Armadas no son vistas como una amenaza para la estabilidad democrática y todavía ejercen distintos papeles formales e informales, como un miembro natural del sistema político. No obstante, se observa que, mismo durante el proceso de redemocratización, Brasil no redujo las prerrogativas militares heredadas del autoritarismo, las cuales fueron incluso aceptadas por los seguimientos políticos, económicos y por la sociedad civil*¹²⁵”.

Este factor también es decisivo en el caso argentino, para Rut Diamint (2013), que apunta que el esfuerzo por la superación de dicha autonomía militar es notable en la historia reciente del país. En la oportunidad, ella defiende que para la existencia de una

¹²⁴ "a construção e a administração de um sistema de defesa encontra-se, dessa forma, fechadas em um paralelogramo de forças"

¹²⁵ “percebe-se uma grande autonomia militar; as Forças Armadas não são vistas como uma ameaça para a estabilidade democrática e ainda exercem diferentes papéis formais e informais, como um membro natural do sistema político. No entanto, observa-se que, mesmo durante o processo de democratização, o Brasil não reduziu as prerrogativas militares herdadas do autoritarismo, as quais foram inclusive aceitas pelos seguimentos políticos, econômicos e pela sociedade civil.

verdadera política nacional, el gobierno necesita tener la capacidad de decidir sobre el tamaño, la forma, la organización, los armamentos y los procedimientos de todo el aparato militar, y no en contrario, es decir, las fuerzas armadas sí mismas: siempre de acuerdo con los valores básicos y las creencias de la sociedad en cuestión. En otros términos, que las fuerzas armadas acepten las reglas del juego claras y sólidamente presentadas por la sociedad. López (2016: 17), en complemento, marca que la “Argentina, de todos los países que emergieron de la larga noche de las dictaduras latinoamericanas es el que más adelante ha llegado en materia de redefinición de las relaciones civiles-militares y de control civil”¹²⁶, como tendremos la oportunidad de profundizar en el próximo capítulo. A su vez, para Érica Winand y Héctor Saint-Pierre (2007) Brasil y Argentina presentan diferentes caminos logrados con sus proyectos de Defensa, lo que resulta en el hecho de que en Argentina, aunque no se haya atingido una democracia de “maduración esplendorosa” y una completa e irrestricta subordinación de los militares a los civiles, son notables las diferencias sustanciales en comparación al caso brasileño, que presenta lagunas tanto en término de obediencia cuanto en participación y control civil sobre y en temas militares. La seguridad, entonces, no se estructura solamente en los objetivos civiles¹²⁷ y del poder democráticamente elegido - lo que en teoría tendría que ser - sino también en la autonomía y en las misiones que las fuerzas armadas que cada país asume. Necesariamente las fuerzas armadas tendrían que poseer como misión los objetivos civiles, pero es sobre este exacto choque de intereses que se operacionaliza la defensa: en el lugar de corresponder a su tarea fundamental, se operacionaliza de forma a ser capaz de mantener su propio status y ser capaz de llevar a cabo sus propios intereses.

No obstante, este cuadro, como vimos en el capítulo anterior, vino sufriendo modificaciones en razón de los distintos gobiernos que fueron asumiendo en cada país y de una manera general en la región, especialmente bajo el Giro a la Izquierda. De todas maneras es una constante la puja de fuerzas en donde Ernesto López (2007: 16) puntúa que:

¹²⁶ “Argentina, de todos os países que emergiram da longa noite das ditaduras latino-americanas é o que chegou mais adiante em matéria de redefinição das relações civil-militares e de controle.”

¹²⁷ Serbin y Fontana (2005:2046) complementan que: “Deflagra-se, então, na América Latina pós-transição democrática, uma subordinação do setor militar às autoridades civis que é, em regra e em tese, apenas formal, tendo em vista a abnegação da sociedade civil no envolvimento com os aspectos militares e a percepção do que o legislativo e o executivo têm envolvimento limitado sobre as decisões relacionadas com defesa nacional e políticas militares”.

de un lado, los fardados buscan mantener su capacidad de influencia y/o control sobre los temas de defensa, además, del proceso de desarrollo de la restauración democrática. De otro, las autoridades buscan, o deberían buscar, afirmar su responsabilidad de conducción y mando: al fin y al cabo, ellos son elegidos para gobernar en un sistema democrático sobre todos las esferas de la vida nacional y no solamente sobre algunas¹²⁸.

Bajo la luz de la nueva configuración del sistema internacional en el pos Guerra Fría y de las transiciones a la democracia por las cuales pasaron los dos países e cuestión, se requirió, en ambos, una reflexión sobre el papel de la Defensa ante a lo de la Seguridad, una vez que, con la “superación” de las amenazas convencionales y la emergencia de amenazas no convencionales, se hacía necesario la redefinición de las instituciones directamente relacionadas con este nuevo contexto. Esa gran campaña hemisférica, encabezada por Washington, llegó a componer las cartillas nacionales llevando a que algunos países adoptasen dichos conceptos en el marco de la Defensa. Sin embargo, la problemática fundamental reside en que muchas de las llamadas “nuevas amenazas” ya eran objeto de tratamiento de las fuerzas de seguridad pública y no de las fuerzas Armadas (Saint-Pierre 2012).

El período es marcado, en algunos países, por la descreencia con la institución militar con el fin de las dictaduras, puja de fuerzas sobre la cuestión de la autonomía y el planteo de reconfiguración del papel de las fuerzas armadas y de los objetivos de la defensa. El centro de la discusión sobre la operacionalización en Brasil y Argentina está en los límites que se le da a la actuación de sus agencias, no sólo en la forma como si concibe la defensa, sino también en el grado de autonomía diferenciado que poseen los militares brasileños en comparación a los argentinos. Esas relaciones de subordinación, conducción y autonomía en relación al poder establecido se reflejen en el momento rediseñar de estas instituciones, es decir, en sus misiones. Las misiones de cada fuerza armada tienen, o tendrían, que presentar el grado de elucidación cuanto a la subordinación militar a los objetivos civiles. No alcanzaríamos debatir los objetivos de cada fuerza aquí, pero sí comparar los de las fuerzas armadas brasileñas y argentinas. Abajo podrá ser encontrado un cuadro comparativo entre ambas:

¹²⁸ “De um lado, os fardados buscam manter sua capacidade de influência e/ou controle sobre os temas de defesa, ademais, do processo de desenvolvimento da restauração democrática. De outro, as autoridades civis buscam, ou deviam buscar, afirmar sua responsabilidade de condução e mando: ao fim e ao cabo, eles são escolhidos para governar em um sistema democrático sobre todas as ordens da vida nacional e não somente sobre algumas.”

Figura 3:

Tabla comparativa de misiones de las fuerzas armadas de Brasil y Argentina

República Argentina	República Federativa do Brasil
<p><u>Misión principal:</u></p> <p><i>Conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y proteger de modo permanente, la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, la integridad territorial y la vida y la libertad de sus habitantes.</i></p> <p>(Directiva de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa - Decreto N° 1.691 de 2006)</p>	<p><u>Misión principal:</u></p> <p><i>Se destinam a defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, a lei e a ordem.</i></p> <p>(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art.º 142)</p>
<p><u>Misiones subsidiarias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar de las operaciones multinacional en el marco de las Naciones Unidas. • Participar en operaciones de seguridad interior, según lo establecido por la Ley N° 24.059 • Apoyar la comunidad nacional o de países amigos • Participar de la construcción de un sistema de defensa subregional. <p>(Directiva de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa - Decreto N° 1.691 de 2006)</p> <p>* Las Fuerzas Armadas, instrumento de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por las fuerzas armadas pertenecientes a otro(s) Estado(s), sin perjuicio del dispuesto en la Ley N°24.059 de seguridad interior y en la Ley N° 24.948 de reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo que concierne los escenarios posible de empleo del instrumento militar en operaciones de apoyo a la seguridad interior (Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, N° 23.554, Decreto N° 727 de 2006, Art. 1º)</p>	<p><u>Misiones subsidiarias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación en operaciones de paz. • Cooperación con el desarrollo nacional y la defensa civil. • Participación en campañas institucionales de utilidad pública y o de interés nacional. • Corresponde a las Fuerzas Armadas, entre otras actividades pertinentes, así como sus atribuciones complementares y preservadas las competencias exclusivas de la policía judicial, actuar por medio de medidas preventivas y represivas en las regiones fronterizas del mar y aguas interiores, independiente de pose, propiedad o destino, contra delitos fronterizos y ambientales: I - patrullaje, II - revisión de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, III - detener en flagrante delito. <p>(Ley sobre las normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, Ley Complementaria N° 97 de 1999 y Ley Complementaria N° 136 de 2010, Art.º 15 y 16.)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de referencia.

Como argumentamos, se visibilizan las diferencias entre las misiones a las cuales se dedican cada una de las fuerzas armadas en cuestión y sobre estas diferencias, el nivel de subordinación a lo cual cada una está sometida. Mientras que en Argentina

las Fuerzas Armadas deben solamente reaccionar frente a explícitas agresiones militares por parte de otros Estados, la brasileña es pasible, por determinación de sus misiones principales y subsidiarias, de intervención en la ley y la orden. Las Fuerzas Armadas argentinas, en cambio, tiene vetada esta posibilidad, en especial por su Ley de Seguridad Interior, que tendremos la oportunidad de ver más adelante. Esta problemática impacta directamente el uso – tanto en términos cuantitativos como cualitativos – de ésta institución, además de expresar, a través de éste uso, los objetivos por detrás de las misiones, conforme podrá ser en el apartado siguiente.

4.3 – Las operaciones de distinta naturaleza

Si tomamos la argumentación de uso y monopolio de la fuerza de Saint-Pierre, queda claro que mientras la República Argentina se acerca de una división ideal en términos de Defensa y Seguridad, la República Federativa do Brasil es más permisible cuanto a la autonomía e intervención militar en temas de la agenda interna y pública. Aún por la tabla anterior, es notable el tono que responsabilidad con la figura humana en la manera como están construidas las misiones de las fuerzas armadas argentinas, haciéndose cargo de la “libertad” y la “vida”, al paso que las brasileñas asumen un carácter más patrimonialista, haciendo énfasis en la figura del Estado y sus instituciones. Paulo Kuhlmann y Aline Chianca Dantas (2013: 112) refuerzan estas ideas al argumentar que:

“la construcción histórica de los países generó estructuras y prácticas desiguales, determinados arreglos institucionales y algunas caracterizaciones del tamaño, tipo y misiones, que, a pesar de la transición democrática, difícilmente serán modificadas, en consecuencia de la lógica de la tradición de los resentimientos y de las idiosincrasias de cada Estado”¹²⁹.

Son estas las razones por las cuales siempre se resaltan las definiciones Defensa y Seguridad Pública y la consecuente separación entre las atribuciones de las fuerzas

¹²⁹ [...] a construção histórica dos países gerou estruturas e práticas desiguais, determinados arranjos institucionais e algumas caracterizações de tamanho, tipo e missões, que, apesar da transição democrática, dificilmente serão modificadas, em decorrência da lógica da tradição, dos ressentimentos e das idiosincrasias de cada Estado.

armadas y policiales suenan como simple y comúnmente son tenidas como esenciales para el control civil sobre los militares.

La Argentina, vista desde este aspecto, sería el modelo a ser seguido pues separa claramente la actuación de sus fuerzas armadas de las fuerzas policiales. No obstante esta no es la realidad de la más grande parte de la región, en donde ampliamente las fuerzas armadas fueron y son empleadas en la defensa interna. En verdad, en muchos países esta se tornó la misión principal durante la dictadura reciente, como en el caso de Brasil (Kuhlmann y Chianca Dantas 2013).

No nos fijaremos en las atribuciones de las fuerzas policiales en cada uno de los países, tampoco en sus problemas estructurales y/o de seguridad pública. Sin embargo, comparemos el uso de las Fuerzas Armadas brasileña en tal esfera, legitimada por ley, y el no uso por parte la argentina, derivado de la existencia de su Ministerio de Seguridad Interior.

Como tuvimos la oportunidad de ver anteriormente, el uso de las fuerzas de defensa internamente es cuestionable tomando como punto de partida que la fuerza entrenada y preparada para uso exterior excede en intensidad y función la interna. La exterior tiene como finalidad la defensa y la eliminación de amenazas mientras que la segunda es para el ejercicio de la justicia y por lo tanto es protectora y ordenadora. El discurso del entonces Ministro de la Defensa de Brasil Celso Amorim, en 2012, en el marco del VI Encuentro Nacional de la Asociación de Estudios de la Defensa se preocupó, en determinado momento, de prestar esclarecimientos cuanto a este aspecto. Veamos:

"Mas certos temas continuam a levantar dúvidas e questionamentos, por exemplo: eventuais necessidades de segurança pública funcionam por vezes como fator de pressão e criam a expectativa de que, precisamente pelo respeito que suscitam, as Forças Armadas podem "resolver o problema".

A solução para as questões estruturais da segurança pública não está na militarização de um desafio que, afora suas raízes sociais, é, em sua essência, policial e cuja competência constitucional recai primariamente na esfera das unidades da federação.

Isso não significa que as Forças Armadas, em certas situações, como ocorreu no último ano e meio no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e tem ocorrido em outros estados, em virtude de outros fatores, não devam atender a um chamado justificado, desde que sua ação seja claramente limitada no tempo e no espaço e, sobretudo, entendida como exceção e não como regra.

A maior visibilidade dessas ações de segurança, que são ações de natureza excepcional, acabam criando uma percepção distorcida da função primordial

das Forças Armadas, que é - e continuará a ser - a defesa da nação contra ameaças externas." (Amorim 2013: 29)

No obstante, las expresiones “*como ocorreu no último ano e meio no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e tem ocorrido em outros estados,*” y que este tipo de acción sea “*entendida como exceção e não como regra.*”, no sólo parecen contradictorios, sino que la recurrencia de dichas acciones siguen justificando los espacios de autonomía de la misión y la permanencia de la influencia de las fuerzas armadas en segmentos de la vida pública nacional en Brasil. A esta altura ya tenemos clarísimo que la misión de las fuerzas armadas brasileñas prevé su empleo en ambiente interno en situaciones próximas a “crisis” y que tal uso puede ser evidenciado, incluso, durante gobiernos democráticos.

Operaciones de Garantía de Ley y Orden son acciones caracterizadas por poseer una localidad específica, por determinado período de tiempo, con un principio de “non guerra”, pero, cuando necesario, el uso de la fuerza (Brasil 2014). En estas operaciones, los militares brasileños se encuentran autorizados a efectuar prisiones en fragante delito, así como patrullas e inspecciones (*idem*). La participación de las fuerzas armadas, cómo también las competencias que “adquieren” para dicho fin, están sostenidas por el Artículo 142 de la Constitución Nacional brasileña, por la Ley Complementaria N°97 de 1999, por el Decreto Presidencial N° 3.897 de 2001, por la Ley Complementar N° 117 de 2004, por la Ley Complementaria N° 136 de 2010 y, por el más nuevo marco jurisdiccional de esta actuación: el Manual de garantía de Ley y Orden, elaborado por el Ministerio de la Defensa brasileño y aprobado por el Congreso Nacional en febrero de 2014 (RESDAL 2014). Dicho Manual normativo (Brasil 2014) establece que acciones de esta naturaleza sólo pueden ser determinadas por la Presidencia de la República o por atención a pedidos de autoridades constitucionales y o gubernamentales (de las Provincias) que a la Presidencia se dirijan. La orden es transmitida al Ministerio de Defensa, que articula sus Fuerzas y designa una unidad de las fuerzas armadas para el proceso; el Estado Mayor Conjunto de la Fuerzas Armadas, entonces, define los objetivos de la misión y emite, una vez decidida las tácticas de aplicación, las Instrucciones de Empleo de las Fuerzas Armadas y la Directriz Ministerial que define el área y la amplitud de la operación. Las fuerzas armadas pueden actuar de forma conjunta o separada, apoyadas todo el tiempo por las fuerzas policiales, coordinadas por

un Comando Militar específico para la operación. Es válido recordar que una operación de GLO solamente puede ser autorizada cuando las instituciones dedicadas a la seguridad pública no poseen capacidades para cumplir con los objetivos pretendidos y que las GLOs actúan sobre amenazas, comprendidas como “acciones o individuos que comprometan la seguridad pública, los ciudadanos o el patrimonio” (Brasil 2014) y sobre agente “perturbadores” del orden públicos, entendidos como “individuos o grupos que puedan comprometer momentáneamente el orden público” (Brasil 2014).

Sobre dicho uso, Kuhlmann y Dantas (2013: 118-119) reflexionan que:

Muchos indican la posibilidad de empleo de las fuerzas armadas en acciones policiales, sobre todo en operaciones de paz. Eso reforzó el argumento para que se solicitara la actuación militar en Río de Janeiro, con la alegación de que hubiera ocurrido el mismo tipo de actuación verificada en Haití, lo que es contestable, pero posible¹³⁰.

Este argumento en específico fue utilizado en el marco de Operación de “pacificación” del *Complexo do Alemão* y del *da Penha*, en Río de Janeiro, autorizada por la Directiva Ministerial Nº15 de 2010, que delegó al Ejército brasileño la constitución de la Fuerza pacificadora, repasada al Gobierno del Río de Janeiro en 2011. La RESDAL (2012) presentó los siguientes datos de la operación entre noviembre de 2010 y junio de 2012, en el que ejército ocupó las favelas del referidos Complejos: 1800 efectivos del Ejército, con 333,4 millones de reales (R\$) invertidos; 148 de la Armada, con 5,4 millones de reales (R\$) invertidos; fueron ejecutadas 62.489 patrullas y 48.142 patrullas montadas; fueron confiscadas 42 armas, 2.015 municiones, 250 kilos de narcóticos: 732 prisiones efectuadas.

Otro ejemplo es la Operación *Bahia*, de 2014, proveniente del pedido del entonces gobernador del estado de Bahía y su respectiva autorización por parte de la Presidencia de la República en el marco del paro de las fuerzas de seguridad pública de este estado. La operación involucró 2500 componentes del Ejército y de la Armada, en actuación conjunta con 250 efectivos de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública, de la Policía Federal. Otro ejemplo, es la operación São Francisco, primera GLO a aplicar las directrices del Manual, instalada en el *Complexo da Maré*, en Río de Janeiro, después

¹³⁰ “muitos indicam a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações policiais, sobretudo em operações de paz. Isso reforçou o argumento para que fosse solicitada a atuação militar no Rio de Janeiro, com a alegação de que ocorreria o mesmo tipo de atuação verificada no Haiti, o que é contestável, mas possível.”

del pedido del gobernador de ese estado. El Gobierno del Rio de Janeiro y el Ministerio de Defensa firmaron la cooperación en abril de 2014, teniendo inicialmente la operación fecha hasta julio pero siendo prorrogada hasta octubre. Fueron ejecutadas patrullas y actividades de manutención de seguridad en la zona, lo que involucró la actuación de 2050 integrantes del Ejército, 450 de la Armada y 200 de Policía Militar del Rio de Janeiro (RESDAL 2014).

En Argentina la situación el marco reglamentario de la actuación de las fuerzas armadas, especialmente por la Ley de Seguridad Interior de 1992 (Argentina 1992), en el Título V “De la complementación de otros organismos del Estado” y VI, “Del empleo subsidiario de Elementos de Combate de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Seguridad Interior”, detallan precisamente las condiciones en las cuales las fuerzas policiales y de seguridad pueden cooperar con las armadas. Tomemos como ejemplo los artículos del Título V: el Artículo 26 versa sobre situaciones de desastres naturales, el 27 sobre la autorización de uso de los servicios de arsenal, intendencia, veterinaria, saneamiento, construcciones y transporte, y elementos de ingeniería y comunicación, desde que requeridos por el Comité Nacional de Crisis y debidamente dispuestos por el Ministerio de la Defensa. A su vez, el 28 de que los casos de atentado en tiempos de paz, independiente de poner o ni en riesgo la defensa nacional, también constituyen atentado a la seguridad interior, más allá de que el Artículo 29 enfatizar que dicha obligación es primariamente de la autoridad militar. El artículo 30 afirma que para la ejecución del 28, se hace necesaria la conformación de una adecuada coordinación de apoyo entre los Consejos de Defensa Nacional y Seguridad Interior para la preservación del orden (Ídem).

En los artículos que componen el Título VI (Ídem), el artículo 31 aclara que para el cumplimiento del Artículo 27 dicho servicios sólo serán empleados en los casos excepcionales de restablecimiento de la seguridad interior, a criterio de la Presidencia de la República, por cualquier que sea la razón que impida el Ministerio de Seguridad Interior cumplir el 2º Artículo de esta Ley. A su vez, el 32º presenta 3 normas para tal uso, conforme se puede ver integralmente a la continuación:

ARTICULO 32. — A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio. En los supuestos

excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las fuerzas armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:

- a) La conducción de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;
- b) Se designará un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;
- c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

Podemos constatar que el uso de las fuerzas armadas argentinas, tanto en su misión principal como para las subsidiarias, es estrictamente específico. Es decir, además de la defensa del Estado argentino, solamente puede ser utilizada en casos de extrema gravedad, cumpliendo una serie de normativas legales, y constitucionales, quedando habilitada solamente después del decreto de la Presidencia de la Republica, estando el país bajo la vigencia de una ley marcial. En el caso brasileño dicha atribución ya es parte la misión principal de las fuerzas armadas, quedando la garantía de la ley y la orden a cargo de los poderes constitucionales y de las instancias de gobierno, desde que el pedido sea enviado a y aprobado por la presidencia de la Republica. Es importante tener en cuenta que tal cual están redactadas, las misiones subsidiarias le dan a las fuerzas armadas acceso a prácticamente todas las políticas públicas, asuntos de utilidad pública y de interés nacional.

La manera más eficaz de corroborar el uso de las fuerzas armadas, es observar cuales son las acciones en las cuales han sido empleadas. Utilizando los datos de la RESDAL (2012, 2014 y 2016), contabilizamos en números y en qué consisten las acciones más recientes¹³¹ de las fuerzas armadas argentinas y brasileñas.

En las versiones de 2012¹³² y 2014¹³³ de los Atlas Comparativos figuran los siguientes datos sobre la Argentina. Entre 2012 y 2014 hubo 63 operaciones militares internas involucrando las fuerzas armadas junto al Comité Nacional de Crisis. Es decir,

¹³¹ Existen dos Observatorios que acompañan diariamente Brasil y Argentina, así como a casi todos los demás países de América del Sur. Son, respectivamente, los observatorios de Política Externa y de Fuerzas Armadas y Defensa. Aunque no haya sido expresamente citados, se recomienda la lectura de los informes distribuidos por los Observatorios. Se tratan de un acompañamiento diario de las principales fuentes mediáticas de los referidos países semanalmente. Estas publicaciones hacen parte de la producción del Grupo de Estudios de Defensa Internacional y pueden ser encontradas en: <http://gedes.org.br/>.

¹³² Véase RESDAL (2012)

¹³³ Véase RESDAL (2014)

que tengan involucrado apoyo a catástrofes naturales, regaste y empleo logístico o técnico de las fuerzas armadas; o en apoyo a los Ministerios de Ciencia y Tecnología y el de la Salud y ninguna directamente vinculada al ministerio de Seguridad Interior o cualquier temática que le pertenezca.

El Plan Nacional de Abordaje Integral – Plan AHÍ, un proyecto del Estado Nacional Argentino de abordaje interministerial¹³⁴ manejado por el Consejo Coordinador de Políticas Sociales que tiene como objetivo la mejoría de vida de comunidades en situaciones vulnerables. El Plan se desdobra en cuatro ejes: prestación de servicios de salud, infraestructura, desarrollo social y emprendedorismo (PYMEs y créditos), en las diferentes jurisdicciones del país. Las fuerzas armadas, coordinadas por el Comando Operacional del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, bajo delegación del Ministerio de Defensa, iniciaron su participación en 2012 apoyando especialmente en la temáticas de Desarrollo Social, con actividades recreativas y deportivas: Salud, apoyando a campañas de vacunación y ofreciendo los hospitales militares; y de Infraestructura, operando en la remoción de escombros, servicios en contra de inundaciones y de carpintería (RESDAL 2014).

Hay, aún, la extensiva operación Escudo Norte, de vigilancia de fronteras, prorrogado en 2012 y en 2013 y estando autorizada hasta el fin de 2014; cuyo objetivo es el control de los espacios fronterizos contra la entrada de drogas, contrabando y personas. La operación, no obstante, es de competencia del Ministerio de Interior, estando el Ministerio de la Defensa y sus fuerzas armadas bajo el Comando del Estado Mayor Conjunto, responsables por la cobertura de radares y operaciones aéreas. En la Escudo Norte, hasta septiembre de 2013, habían sido empleados 4.500 militares en las zonas de frontera (RESDAL 2014). El decreto 226/2016 reforma el Operativo Escudo Norte en el Operativo Fronteras. Argumentando emergencia en seguridad en la totalidad del territorio argentino en razón del peligro colectivo creado por el delito complejo y crimen organizado. Tal decreto prevé adquisiciones para el control material y tecnológico de la zona de fronteras y para incrementar la vigilancia en hidrovías y en el mar; radarización de la frontera norte, aprobación de reglas de protección aeroespacial que permiten la intercepción con medios.

¹³⁴ Hacen parte los Ministerios de Desarrollo Social, del Interior, del Trabajo, de la Educación, de la Salud de la Planificación, de Seguridad y de Defensa.

Sobre Brasil, la cantidad de informaciones gana volumen. La competencia sobre la vigilancia, en cambio de lo que se ve en Argentina, es de las fuerzas armadas. El Sistema Brasileño de Vigilancia (SISBRAV) se divide en tres subsistemas: el *Sistema Integrado de Monitoreamento de Fronteiras* (SISFRON) por parte del el Ejército, responsable de las fronteras terrestres, involucra la Amazonia, posee 16.886 quilómetros de actuación, lo que corresponde a 27% del territorio brasileño; el *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul* (SisGAAZ), por parte de la Armada, responsable por el ambiente marino y por las respuestas eficaces a cualquier situación de crisis o emergencia en el litoral brasileño; y el *Sistema de Controle de Espaço Aéreo do Brasil* (SISCEAB), por parte de la fuerza Aérea, responsable por el control y vigilancia de todo el espacio aéreo nacional a través de su *Sistema de Defesa del Espaço Aéreo Brasileiro* (SISDABRA) de cobertura de 22 mil kilómetros cuadrados (PND 2012).

Aún en la temática de la vigilancia está el Plano Estratégico de Fronteras, instituido por el Decreto N° 7.496 de 2011. Con el intuito de reducir crímenes fronterizos y ambientales además de intensificar la presencia del Estado en las fronteras, el Plan cuenta con el apoyo del SISFRON y sus operaciones se tienen realizado al promedio de tres por año. Estas operaciones poseen dos naturaleza, la *Sentinela*, organizada por el Ministerio de Justicia, y la *Ágata*, organizada por el Ministerio de la Defensa. Para *Ágata*, compilamos los datos hasta el 2015¹³⁵ que la RESDAL presenta:

Figura 4:

Tabla de Operaciones Ágata de Brasil

<i>¿Operación?</i>	<i>¿Cuándo?</i>	<i>¿Cuáles fronteras?</i>	<i>¿Cuántos?</i>
Ágata I	2011	Colombia, Perú y Venezuela	3.000 efectivos aprox.
Ágata II	2011	Argentina, Paraguay y Uruguay	8.700 efectivos aprox.
Ágata III	2011	Bolivia, Perú y Paraguay	7.200 efectivos aprox.
Ágata IV	2012	Guiana, Guiana Francesa, Suriname y Venezuela	8.300 efectivos aprox.
Ágata V	2012	Argentina, Bolivia, Paraguai e Uruguay	19.800 efectivos aprox.
Ágata VI	2012	Bolivia, Colombia, Guayana e Peru	13.200 efectivos aprox.
Ágata VII	2013	Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela	31.000 efectivos aprox.
Ágata VIII	2014	Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa., Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela	30.000 efectivos aprox.
Ágata IX	2014	Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa., Paraguay, Perú,	18.000 efectivos aprox.

¹³⁵ Hasta el 2015.

		Surinam, Uruguay y Venezuela	
Ágata X	2015	Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa., Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela	27.000 efectivos aprox.

Fuente: Elaboración nuestra con base en los datos previstos por RESDAL (2012, 2014, 2016)

Según la REDAL, los números alcanzados por la Ágata son: 16,8 mil kilómetros, que representan cerca del 27% de territorio nacional. La Ágata VII en específico, impactó seis millones de personas en los 710 municipios a los cuales pasó, en 11 de los 27 estados que componen a Brasil, a lo largo de la frontera con 10 países; involucró 31.263 efectivos, que según nuestros cálculos corresponden a aproximadamente 10% del activo militar brasileño a la fecha¹³⁶ y un total 22 veces superior al empleado en Misiones de paz de la ONU¹³⁷.

Además, las Fuerzas Armadas son rutinariamente invitadas a actuar en la seguridad de los grandes eventos¹³⁸ sedeados por Brasil.

Sobre desastres naturales, la Fuerzas Armadas poseen directrices trazadas por la Portaria 1.711 de 2014 del Ministerio de la Defensa que determina la actuación de las fuerzas en cuestiones de ayuda humanitaria, de calamidad pública y desastres naturales tanto en contexto interno cuanto externo. Las iniciativas oriundas de esta ley se organizan en Módulos: el Módulo de Apoyo Salud prevé el uso de equipamientos militares como helicópteros, ambulancias y conjuntos médicos diversos para el apoyo en emergencias; el Modulo de Apoyo Aéreo, que emplea diversos vehículos aéreos especialmente para casos de desastre y combate a incendios que involucren transporte humano y de materiales; y el Módulo de Salvamento, compuesto por embarcaciones

¹³⁶ En 2012: 204.744 del Ejército, 65.528 de la Armada, 69.093 da Fuerza Aérea; totalizando 339.365 efectivos (RESDAL 2014)

¹³⁷ Vea dato ya presentado.

¹³⁸ Compilación hecha por RESDAL: (2014:158, 2016:130)

2011 – Juegos Mundiales Militares: involucrando 4200 atletas de 114 países. Río de Janeiro (RJ)

2012 – Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Rio+20): 193 Estados miembros presentes. Río de Janeiro. (RJ)

2013 – 1) Jornada Mundial de la Juventud – Empleando 6.896 efectivos del Ejército, 2.014 de la Armada e 649 de la Fuerza Aérea. Río de Janeiro (RJ) y Aparecida del Norte (SP). /2) Copa de la Confederaciones – 20 mil efectivos de las tres Fuerzas empleados. Belo Horizonte (MG), Brasília (DF) Fortaleza (CE), Natal (RN), Recife (PE), Río de Janeiro (RJ) y São Paulo (SP).

2014 – 1) Copa del Mundo FIFA – 57 mil de las tres fuerzas empleados. Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MG), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Porte Alegre (RS), Recife (PE), Río de Janeiro (RJ), Salvador (BA) y São Paulo (SP)./2) Cumbre de los BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China y Sudáfrica. 3,3 mil efectivos en Fortaleza (CE) y 4,1 mil en Brasilia (DF).

2016 – Olimpíadas do Rio de Janeiro. 41 mil custodiaron los juegos, incluyendo las cinco ciudades en las que se disputaron partidos de fútbol.

especiales para el apoyo de poblaciones en situaciones de desastres naturales (RESDAL 2014).

Los datos arriba nos elucidan sobre la diferencia conceptual y numérica de empleo de las fuerzas armadas entre Brasil y Argentina. Dichos datos corroboran la argumentación no solamente en torno de la diferencia de actuación y permisión de las fuerzas y sus prerrogativas, sino sobre el diferente nivel de autonomía en el espacio interno que ocupa las fuerzas armadas brasileñas en comparación a las argentinas y el no espacio para actuación en el caso de las argentinas, salvo los casos en que son invitadas para tanto.

Si las diferentes concepciones influyen en el comportamiento externo que la defensa de un país puede asumir, sobre la temática de las fuerzas armadas, Kuhlman y Dantas (2013: 119) advierten que

“el alto grado de autonomía de las Fuerzas Armadas, aunque viable, bien como la abdicación civil de la responsabilidad en relación a la defensa y a la política militar, son los factores que más influyen en la dificultad de construir un consenso sub-regional y hemisférico en lo que tangencia las principales amenazas que afligen la región y el papel que las fuerzas armadas ejercen en este contexto¹³⁹”.

En el ya citado discurso del VI Encuentro Nacional de la Asociación de Estudios de la Defensa del ex ministro de Defensa Amorim (2013: 119), observamos que aún se declaró “la sociedad debe fortalecer continuamente la expectativa de que, en la democracia¹⁴⁰, las fuerzas armadas se mantengan distantes de las querellas inherentes al juego político”¹⁴¹.

Dicho argumento va en encuentro no solamente de las acciones de las fuerzas armadas, pero de su propia misión y de cómo la defensa es, de una manera general,

¹³⁹ “(...) o alto grau de autonomia das Forças Armadas, embora variável, bem como a abdicação civil da responsabilidade em relação à defesa e à política militar, são os fatores que mais influenciam na dificuldade de construir um consenso sub-regional e hemisférico no que tange as principais ameaças que afligem a região e do papel que as Forças Armadas exercem nesse contexto.

¹⁴⁰ A título de mejor explicar, Érica Winand y Héctor Saint-Pierre puntúan algunos aspectos que corroen los pilares democráticos en Brasil, a saber: “o resquício do autoritarismo que ainda habita as instituições castrenses e a tendência, também autoritária, das elites civis dirigentes a recorrerem, freqüentemente, aos militares para resolver todas as questões nacionais; a ineficácia dos marcos jurídicos que regulam os temas da Defesa e da segurança; a falta de instituições (ou a debilidade delas) que administrem a Defesa segundo padrões democráticos (desde sua planificação até a execução de políticas e a busca de consensos); conservação de prerrogativas que favorecem o intervencionismo militar em questões civis; a pendência no âmbito dos direitos humanos; o desinteresse da opinião pública em assuntos referentes à Defesa nacional; a falta de apoio acadêmico e parlamentar para o desenvolvimento de políticas democráticas nesse campo; etc.” (Winand y Saint-Pierre 2007: 60)

¹⁴¹ “A sociedade deve fortalecer continuamente a expectativa de que, na democracia, as Forças Armadas se mantenham distantes das querelas inerentes ao jogo político”

declarada en Brasil. Como ha dicho Manuel Domingos Neto (2013: 42) “no hay uno sólo aspecto de la vida en sociedad que esté exento de la interferencia directa o indirecta de los instrumentos de fuerza”. Esta “permisibilidad” es un permanente riesgo a la política interna, visto que su existencia se da en la sombra de los democráticamente elegidos.

4.4 – Conclusiones parciales: Nivel de los medios

Como tuvimos la oportunidad de ver, las fuerzas armadas de Brasil y Argentina se dedican a tareas distintas y gozan de distintos grados de autonomía en la esfera pública nacional. Mientras las fuerzas armadas argentinas están vetadas de cualquier actuación en el ámbito interno, salvo los pocos casos de apoyo a otros Ministerios estrictamente reglamentados por fuerza de ley, las brasileñas rutinariamente participan de las Operaciones de Garantía de Ley y Orden, asumiendo por permiso del Ejecutivo tareas de seguridad interna.

Más allá, las islas de autonomía de las fuerzas armadas de Brasil (Winand y Saint-Pierre 2007, Kulhman y Dantas 2013), constituyen un impedimento al total ejercicio republicano y del poder elegido democráticamente porque esto significaría decir que la gestión civil se ejerce sobre todos los aspectos y funciones del Estado. Por justificaciones de base a capacidades técnicas, se sigue reproduciendo y manteniendo ésta autonomía en las fuerzas armadas cuya problemática central reside que, al momento de las definiciones de su propio empleo, las fuerzas armadas terminan por abocar para sí responsabilidades del Ministerio de Defensa y de policía, haciéndose permanecer en el debate público.

Como advierten Kulhman y Dantas (2013), esta autonomía sumada a abdicación por parte de los civiles de la responsabilidad frente a defensa son los principales obstáculos en la construcción de un consenso sub-regional y hemisférico en lo que dice respecto a la identificación de las amenazas comunes y el papel que tendrían las fuerzas armadas conjuntamente en este contexto. Otro punto de divergencia es que, en el lugar de actividades de cooperación más concisas entre las dos fuerzas, existen demostraciones de poder unilateral, en donde como ejemplo tenemos a Brasil y sus Operaciones Ágata minando así, cualquier discurso de carácter regional.

A nivel de similitudes, la industria de defensa y desarrollo de capacidades materiales figura como un punto en común entre ambas las instituciones. Además, ambas las fuerzas se han dedicado y especializado en las misiones de paz, cuyos datos presentados muestran la importancia (y los números) de dichas participaciones. Las misiones de paz y la industria de defensa son ejes bastante fértiles - como tendremos la oportunidad de analizar bajo la perspectiva del Consejo de Defensa Sudamericano.

Como propusimos, identificar el contexto operativo de las Fuerzas Armadas de cada país, las misiones principales y subsidiarias que asumen, y en lo que han ocupado, cuantitativa y cualitativamente, desde la creación del CDS, nos mostró que a nivel de actuación, o de los medios, los países han asumido posturas: diametralmente distantes en su forma de empleo, pero convergentes en algunos puntos.

En el próximo capítulo nos dedicaremos a identificar el comportamiento y los intereses regionales de cada país a través de la agenda de sus Ministerios de Defensa y de las principales medidas adoptadas para avanzar en la materialización de dicha agenda el nivel político o nivel fundamental. La justificación de esta agenda, en un ámbito interno es definitoria al momento de destinar recursos para el área y, por consiguiente, como política externa. El ejercicio de contraposición las agendas y composiciones de los ministerios de defensa de Brasil y Argentina con las propuestas del CDS seguramente aportarán al trabajo al elucidar el grado de dedicación que un país le destinará.

Capítulo 5:

¿Hemos buscado lo mismo?

La defensa en el nivel fundamental:

Política ministerial de la Defensa de Brasil y Argentina comparadas

En el capítulo anterior se abordó la cuestión de las fuerzas armadas, sus misiones principales y subsidiarias de Brasil y Argentina y lo que se han dedicado cualitativa y cuantitativamente. La intención fue identificar el grado de especialización que pueden tener en determinado tipo de misión y el grado de complementariedad o acción combinada que pueden tener las distintas fuerzas armadas. El nivel operativo, o de los medios, es el segundo nivel de los tres (conceptual, operativo y político) que nos propusimos a comparar para analizar la factibilidad de la propuesta de la UNASUR para la cooperación regional en defensa, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015. A través de ello se evidenciaba que las fuerzas armadas, entendidas como principal instrumento de la defensa, al depender de lo que están permitidas a hacer (sus misiones) y lo que han hecho (su uso), pueden definir importantes posibilidades u obstáculos a la cooperación, si pensamos un esquema regional de defensa.

Sin embargo, como advierte Jorge Battaglini (2015) no podemos pensar las fuerzas armadas, o mismo la defensa, disociadas del contexto político a lo cual pertenecen.

En el tan citado fin de la Guerra Fría, los estudios de seguridad y defensa se voltearon a discusiones más allá de la supervivencia del Estado y se empieza a discutir “nuevas amenazas” para ocupar el espacio que dejaría el conflicto interestatal armado en un mundo “interdependiente”, como tuvimos la oportunidad de observar detalladamente en nuestro segundo capítulo. No solamente la configuración mundial distorsionaba la finalidad de las fuerzas armadas nacionales, sino que los años noventa están marcados, si pensamos la región, por el deterioro de las condiciones socioeconómicas de los países, en parte por las reformas neoliberales que no lograron sus objetivos y que llevaron a la sistemática reducción de los aparatos estatales: la defensa vio reducirse el presupuesto para las fuerzas armadas y para los complejos nacionales de industria de defensa. En paralelo, en muchos países se experimentaron procesos de redemocratización, en donde en mayor o menor medida, los gobiernos

militares fueron cuestionados y derrumbados por diversos reclamos oriundos de las revueltas públicas. Brasil y sobre todo Argentina tienen en sus historiales episodios claves que resultarán en la manera como civiles y militares se relacionan a la fecha de hoy. Como bien señalan Érica Winand y Héctor Saint-Pierre (2007), sea por diferentes e inestables razones políticas o sociales, o en mayor o menor grado de intervención militar en la política, Brasil y Argentina no registran sincronización de su proceso de control civil – conforme vimos en el capítulo anterior. Esto se refleja no sólo en las diferentes formas de institucionalización de la defensa, como las diferentes concepciones de la defensa. Como ejemplo grave de esta desarticulación conceptual, exploramos, en el capítulo 3, los diferentes alcances y formas en que se dan la defensa y la seguridad.

Después de todo, el interés nacional es un elemento importante para la definición de la lectura que el Estado hace de su papel en el mundo y el medio regional con el cual interactúa. Se amolda a intereses y objetivos de la acción exterior de largo plazo, aunque a veces el ambiente influye en la agenda del gobierno. Basados en esta lectura de objetivos e intereses, los estados crean sus aparatos institucionales. Cabe señalar que en las políticas de Defensa, pueden variar, de un país a otro, los agentes predominantes en su desarrollo, visto que depende de participación de diferentes perspectivas, sea como militares, agentes ejecutivos y parlamentarios (Winand y Saint-Pierre 2007). El grado de interferencia de cada una de estos influye en las percepciones de tales documentos, que son, en última instancia, fértiles para análisis. En el caso argentino, es conocido el contenido político de los mecanismos institucionales derivado del resultado de choque histórico de presiones e intereses. Ya en Brasil, el análisis revela la visión de mundo que tiene, principalmente, sus militares; la Defensa en Brasil aún no ha alcanzado el nivel deseado de politización, como veremos más adelante. Al discutir las agencias en el capítulo dos, o mejor dicho, la organización, el rol y el uso de las fuerzas armadas, viene a la luz que la defensa para el Estado es concebida en un universo propio - reflejo indisociable de su relación interna y externa.

Bajo el concepto ya abordado de "pluriverso", que Héctor Saint-Pierre (2012) acuña y define como la negación de una única universalidad de interés en que se encuentra en un Estado, y la afirmación de diversos universos dentro de los cuales se producen diferentes sensaciones de amenaza y, por tanto, diferentes concepciones de Defensa, podemos situar que las relaciones entre Brasil y Argentina, existen puntos de

intersección entre los dos universos, y puntos de disyunción. Pueden ser observados los marcos institucionales, por ejemplo, de la política de defensa de los Estados como vimos, en el primer capítulo, cuando nos fijamos en las fuentes de documentales en Brasil y Argentina. De todas maneras, todas estas discusiones entre filosofía y praxis dependen de un contexto mucho mayor que la temática en sí: la vida social adentro del estado, o como definió Battaglini (2015), los fundamentos de la defensa, es decir “la identificación y explicación de las condiciones políticas que incentivan, o no, el interés de los políticos y la sociedad en la defensa nacional”.

La agenda política de un gobierno siempre se encuentra marcada por la priorización de determinados temas en relación a otros. En el debate político, el interés de solidificar una determinada institución (acá considerando los Ministerios de Defensa), la cantidad de proyectos a ella incumbida y el presupuesto de lo cual dispone indica la relevancia que ésta posee en la agenda gubernamental. Así, la evolución o la involución de la institucionalidad y la presencia de la defensa en cuanto tema también es fundamental para comprender la capacidad de movilización de recursos si pensamos un esquema regional de Defensa. Por lo tanto, poniendo el enfoque en los Ministerios de Defensa de cada país, comparando el propósito, la estructura de la institución y las agendas con las cuales el objetivo de este capítulo es identificar el comportamiento y los intereses regionales de cada país a través de la agenda de sus Ministerios de Defensa y de las principales medidas adoptadas para avanzar en la materialización de dicha agenda (nivel político).

5.1 – Los contextos post-dictatoriales y las figuras de los Ministerios de Defensa en Argentina y Brasil

Como tuvimos la oportunidad de observar en los dos capítulos anteriores la estructura militar, su pensamiento y funciones suelen ser tan antiguos y burocráticos como la propia estructura estatal. Estimando valores como jerarquía y tradición apuntan Winand y Saint-Pierre (2012, 62) que

aunque el fin de la Guerra Fría haya anunciado ‘nuevos tiempos’ y ‘nuevas prioridades’, no sería plausible que los militares revisasen, del día para la noche, sus valores, sus conceptos políticos y estratégicos, sus hipótesis de

conflicto y doctrinas históricamente contruidos. Es decir, mientras se oscureció el entendimiento sobre misión, papel y funciones de las fuerzas armadas en la nueva era, no hubo actualización de la doctrina militar ni la modificación sustancial de sus comportamientos¹⁴².

Más allá, como señalan Rut Diamint (1999) y Bataglino (2015), la llegada de la tercera ola democrática a Sudamérica despertó un fuerte interés por las relaciones civiles militares, sobre todo en cómo generar mecanismos e instituciones de control civil sobre los militares. La mayor parte de los procesos de transición de los regímenes autoritarios para las democracias, tuvo como base un pacto entre militares y los dirigentes civiles, demuestra López (2007) al apuntar Brasil, Chile y Uruguay como casos en que tácita o explícitamente, dicho pacto marcó el camino a ser seguido y, derivado de esto, uno de los puntos centrales en la manutención de las islas de autonomía de las fuerzas armadas, señalados en el capítulo anterior. Por diversas razones estos casos sirven de “patrón de medida” a la experiencia argentina. Si, como señala López (2007: 21), “los militares perdieron buena parte del apoyo que contaban de la sociedad y ganaron reprobación poco o menos generalizada y sus bases de sustentación, tanto internas como externas, sufrieron daños severos¹⁴³”, el caso argentino es recordado como la casi ruptura total entre las fuerzas armadas y la sociedad civil. Para el autor, no solamente salieron caracterizadas como genocidas, a través de lo que se conoció por “Terrorismo de Estado”, como también cómo institución fracasada por los resultados políticos y económicos alcanzados al cierre de su administración, y sobre todo por la derrota en las Malvinas (López 2007, Battaglino 2015), cuyos detalles abordaremos con mayor profundidad adelante.

De forma más tenue, como en el caso brasileño, o más acentuada, en el argentino, se redujo sustancialmente el interés por la defensa (Diamint 1999, Winand y Saint-Pierre 2012, Anzelini y Poczynok 2014, Battaglino 2015), guardando las debidas proporciones de los dos casos. La distinción entre ellos podrá ser vista en la manera como el tema se manejó en seguida y, especialmente, en la figura de los Ministerios de

¹⁴² “Afiml, embora o fim da Guerra Fria tenha anunciado “novos tempos” e novas prioridades, não seri aplausível que o militares, revisassem do dia oara noite, seus valore, seus conceitos políticos e estratégicos, suas hipóteses de confito e doutrinas historicamente contruidos. Ou seja, enquanto que se obscurecia o entendimento sobre missão, papel e função das Forças Armadas na nova era, não houve atualização de doutrina militar e nem modificação substancial do seu comportamento”.

¹⁴³ “Os militares perderam boa parte do apoio que contavam da sociedade e ganharam reprovação pouco ou menos generalizada e suas bases de sustentação, tanto internas como externas, sofreram danos severos.”

Defensa: la “principal” institución civil para llevar adelante el control y los temas pertinentes a la defensa en este nuevo contexto, como tendremos la oportunidad de detenernos en detalles más adelante. Si nos fijamos en el análisis de las estructuras de la defensa estudiando los Ministerios, especialmente su misión, estructura organizativa y las agendas que erigieron de este contexto, se debería reflejar además de los mecanismos de control civil desarrollados, a cuales temas se dio énfasis durante las administraciones civiles.

Es por ello que las relaciones civil-militares, puntualmente la subordinación de la estructura militar al gobierno civil, se hace el punto de partida al traer a la discusión “los impases y las resistencias que estos puedan presentar al pensar en la estructura nacional de la defensa y a donde esta debe apuntar” (Bataglino 2015: 208). Prueba de eso, es que “la construcción y la administración de un sistema de defensa se encuentra, de esta forma, cerradas en un paralelogramo de fuerzas¹⁴⁴”, afirma López (2007: 16). De un lado estarían los militares, empeñados en mantener su capacidad de influencia o control sobre los temas de defensa y, de otro, las autoridades civiles, erigidas de la vuelta de la democracia buscando¹⁴⁵ afirmar su responsabilidad de construcción y mando: “al fin y al cabo, ellos son elegidos para gobernar en un sistema democrático sobre *todas* las ordenes de la vida nacional, y no solamente algunas¹⁴⁶” (ídem).

Para éste autor (2007), tal control se vincula a la superación de la autonomía militar, lo que significa decir que esta relación impacta de modo central en la capacidad de conducción democrática del tema al abrirlo a la discusión pública. Adicionalmente, al momento de pensar en una agenda nacional de desarrollo y el papel que pueda llegar a tener los Ministerios de Defensa, esta relación se tensiona todavía más porque ahí se define cuáles son los objetivos y el rol que las fuerzas armadas tendrán. Por ende, los Ministerios de Defensa surgen cómo la institución formal del poder ejecutivo habilitado a manejar la temática en cuanto política pública (López 2007, Winand 2017, Almeida 2010, Degennjah 2002). Sin embargo, es indudable que los distintos contextos nacionales y los resultados de la puja de fuerzas que mencionamos en el capítulo

¹⁴⁴ “A construção e a administração de um sistema de defesa encontra-se, dessa forma, fechadas em um paralelogramo de forças”.

¹⁴⁵ O así deberían. Para el caso brasileño Winand y Saint-Pierre (2012) resaltan el alto grado de ignorancia ciudadana frente a la temática más allá del despreparo de gran parte del cuerpo político nacional para los temas, llevando a que las capacidades técnicas de los militares se sobrepongan a las directrices, naturalmente, frágiles.

¹⁴⁶ “ao fim e ao cabo, eles são escolhidos para gobernar em um sistema democrático sobre todas as ordens da vida nacional, e não somente algumas”

anterior, llevaron a los distintos países de la región a tener distintos productos. Cómo venimos trabajando hasta entonces, nos ocuparemos de los ejemplos Brasil y Argentina y como las divergencias, o mejor, resultantes de los dos procesos de construcción de los ministerios y sus actuales agendas, pueden impactar en la conformación de un pensamiento regional.

Cómo puntapié inicial varios son los autores¹⁴⁷ que apuntan la Doctrina de Seguridad Nacional, como la matriz de pensamiento de los gobiernos militares de este período. Para José Manuel Ugarte (2001: 55) más que una doctrina de seguridad nacional o de defensa, las concepciones giraban alrededor de una “concepción castrense de gobierno, que partiendo de un centro imaginario - el gobierno - se asume en conflicto permanente con antagonismos y presiones tanto internos como externos, a los que debe vencer a través de la aplicación del poder nacional, para alcanzar la ansiada meta”. O, en las palabras de López (2007: 19):

La DSN, por su vez, como se sabe, tenía como propósito general la defensa del “Mundo Libre”, y su interpretación simplista de la bipolaridad, obtusa lectura de la lucha ideológica y de la defensa de las “fronteras interiores”, condujo a una fusión de misiones de seguridad y defensa. Eso proyectó los labores militares para la vigilancia (y castigo) de sus nacionales y encuadró, conceptualmente – en el caso argentino – la travesía represiva de los hombres en armas del Estado para el abominable *summum* del terrorismo de Estado. La simple pregunta que el retorno de la democracia puso sobre lo que se hacer con los militares, originó y dio impulso al debate sobre la DSN – que a rigor, fue más una fuerte controversia. En este momento hubo larga discusión sobre la conveniencia de que se separase las funciones de defensa y seguridad interior, cuyas referencias inmediatas fueron las atrocidades y los abusos cometidos durante el terrorismo de Estado y el fracaso en la Guerra de las Malvinas¹⁴⁸.

Otro factor relevante ya mencionado, es el fin de la Guerra Fría no significó propiamente una actualización de los valores, conceptos políticos y estratégicos de los militares porque esto se ha construido históricamente. Los “nuevos tiempos” en su lugar, distorsionó la misión, papel y función de las fuerzas armadas en este contexto de

¹⁴⁷ De todos los autores citados hasta entonces en este capítulo, por unanimidad han levantado esta cuestión como definitoria.

¹⁴⁸ A DSN, por sua vez, como se sabe, tinha como propósito geral a defesa do “Mundo Livre”, e sua interpretação simplista da bipolaridade, obtusa leitura da luta ideológica e da defesa das “fronteiras interiores”, consuziu a uma fusão das missões de segurança e defesa. Isso projetou os afazeres militares para a vigilância (e castigo) de seus nacionais e enquadrou conceitualmente – no caso argentino- a travessia repressiva dos homens em armas do Estado para o abominável *summum* do terrorismo de Estado. A simples pergunta que o retorno da democracia pôs sobre o que se fazer com os militares, originou e deu impulso ao debate sobre a DSN – que a rigor, foi mais uma forte controvérsia. Nesse momento houve longa discussão sobre a conveniência de se separarem as funções de defesa e de segurança interior, cujas referências imediatas foram as atrocidades e os abusos cometidos durante o terrorismo de Estado e o fracasso da Guerra das Malvinas.

“nuevas amenazas” confundiendo su uso con finalidades policiales porque, en efecto, no hubo actualización de la doctrina militar, ni de su comportamiento (Winand y Saint-Pierre 2007)

A título de ejemplo, no es posible pensar en el caso argentino sin partir de la experiencia histórica bajo los gobiernos militares del período comprendido entre 1930 – 1983. Es a partir de ella que el proceso de construcción del control civil en el país se desarrolla y, para Ernesto López (2017, 17) tuvo cuatro condicionantes fundamentales: la séquelas dejadas por el “terrorismo de estado”, la revalorización de la democracia, la transición por el colapso y el desarrollo de la globalización. Si bien la segunda y la cuarta condicionantes ya fueron señaladas en nuestro capítulo 2, la primera y la tercera son especialmente importantes para la manera como la temática de la defensa es tratada en el país. El desinterés por la defensa en la Argentina, o déficit de atención (Trinkunas y Pion Berlin 2007), empieza cuando de la caída de la última dictadura militar (1976-1983) que para Bataglini: “cabe destacar que no se trató de un gobierno militar más, de los numerosos que tuvo Argentina durante el siglo XX, sino de uno que provocó la mayor tragedia humana¹⁴⁹ de toda la historia del país y que fracasó en los planos político, económico y militar” (2015: 199-200).

La experiencia dejó secuelas y consecuencias que tuvieron peso significativo en el momento de la redefinición de las relaciones civiles-militares, del desarrollo de la política de defensa y de la reconstrucción del orden republicano. Todo éste proceso tubo por base dos acciones en especial (López 2007): la primera sería la lucha por el restablecimiento de la verdad y de los enjuiciamientos de los responsables por las atrocidades cometidas¹⁵⁰; y la segunda sería la revisión de la DSN en el interior de las intuiciones militares y el regreso a la primacía de la Doctrina de Defensa Nacional (DDN) y del debate sobre la conveniencia o no de la separación entre las funciones de defensa de las de seguridad interior.

Esta distinción de hecho fue llevada a cabo a través de las Leyes de Defensa¹⁵¹, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, sancionadas en 1988, 1992 e 2001,

¹⁴⁹ Argumenta López (2007:18) que “O recurso principal desse terror foi o desaparecimento de pessoas, mas ainda assim praticou-se tortura, rapto de crianças, estupro de prisioneiras, detenções ilegais, roubos dos bens dos desaparecidos ou detidos, extorsão, e outros abusos e atrocidades desprezíveis”.

¹⁵⁰ Muchos de los temas aún están en resolución hasta hoy. No obstante, la Argentina es considerado el país que más ha avanzado en la temática y tenido como el referente de la región.

¹⁵¹ Explica Jorge Battaglini (2015: 201-2) que “La ley prohíbe, por lo tanto, el empleo de los militares en misiones de seguridad interna. Sin embargo, el temor a fortalecer nuevamente a la institución militar

respectivamente. Es importante también mencionar el decreto Reglamentador de la Ley de Defensa de 2007, que hace pesar algunos temas de conducción política, reafirmando todo el proceso. La distinción entre defensa y seguridad alejó en términos políticos y prácticos, como tuvimos la oportunidad de ver en los capítulos 3 y 4 respectivamente, la presencia militar de los temas internos nacionales limitando su accionar solamente en casos de agresión externa o ayuda humanitaria o, en casos excepcionales, como forma de apoyo a otra institución ministerial nacional siempre y cuando todos los requisitos para tanto sean cumplidos.

Además, “la derrota en las Malvinas y la transición por derrumbe que provocó de inmediato” (Battaglini 2015: 202), llevaron a la retirada desordenada de las fuerzas armadas de las distintas carpetas del gobierno en semejante situación de debilidad política que favoreció el juzgamiento de militares acusados por violaciones a los derechos humanos al paso que establecía políticas de control civil hasta entonces inéditas, como apunta Fontana (1990). Es evidente que este proceso, desde el lado de las fuerzas armadas, no se dio de manera sistemática, lo que es corroborado por la profunda crisis de identidad experimentada, porque de la noche para el día no se puede rever las misiones históricamente consolidadas ni readecuar las doctrinas enseñadas (Winand y Saint-Pierre 2007); además de las fuertes divisiones intra e interfuerzas, cuya prueba cabal son los tres levantamientos registrados durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989).

Para Battaglini (2015: 202), el panorama heredado por este gobierno es el de

la sociedad que descubría con espanto y asombro la magnitud y lo sistemático de las violaciones a los derechos humanos cometidas desde el aparato del Estado. Éste es el contexto que llevaría a la ruptura civil-militar más importante de la historia argentina; la relación de la sociedad con la defensa nunca volvería a ser la misma.

Tamaño fue la intensidad y gravedad de los hechos que exigió una respuesta de la sociedad de proporción semejante: razón por la cual López (2007) enfatiza que de todos los países que emergieron de la larga noche de las dictaduras latinoamericanas, la Argentina es el país que llegó más adelante en materia de redefinición de las relaciones civil-militares y de control civil. Desarrollo un sólido marco jurídico para sostener la primacía de los poderes públicos y alcanzar la subordinación militar, juzgó y continua

condujo a que la separación entre defensa externa y seguridad interior, fundamental para un país que había experimentado 50 años de golpes militares, no estuviera acompañada por una planeación estratégica que identificara los posibles escenarios de empleo del poder militar en el sentido clásico del término”.

juzgando los genocidas de la última dictadura y se propuso por si misma a barrer la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) del interior de sus instituciones militares. Conforme argumentaban Kullman y Chianca Dantas (2014), la Argentina se caracteriza como referencia en la región. Hace parte sus procedimientos cívicos rutinarios (parlamentarios, judiciales, etc.), la sumisión de las cuestiones relativas a los militares a la justicia, la administración del presupuesto de defensa, las decisiones sobre promociones y sustituciones del personal militar de patentes superiores, entre otros temas de importancia. A nivel de Ministerio de Defensa, los oficiales de la activa no tienen ninguna función, además es un funcionario civil quien lo dirige.

Por otro lado, este cambio drástico en la ideología predominante de la sociedad y de los políticos, “que se plasmó en un generalizado rechazo al papel político que los militares cumplieron entre 1930 y 1983, redujo sustancialmente el interés por la defensa y, más importante aún, llevó a una exclusión de la defensa de la estrategia de desarrollo del país” (Battaglino 2015: 203). Por otro lado, como vimos en el capítulo anterior, la participación en operaciones de paz se transformó en la principal misión de las fuerzas armadas argentinas, en que, a pesar de la importancia de estas misiones, el empleo de los militares en papeles tradicionales es limitado y, dirimidas las hipótesis de conflicto mantenidas por la DSN, es básicamente inexistente. Este profundo “divorcio” entre la y todo aquello relacionado con el militar o este “antimilitarismo” de los políticos y la sociedad, por lo tanto, tiene sus bases tanto en la ideología neoliberal de los años 90 cuanto en las experiencias traumáticas o conflictivas con las fuerzas armadas;

en donde la experiencia colectiva con la última dictadura, que provocó un genocidio llevado a cabo por fuerzas militares y de seguridad gracias a una estructura estatal omnipresente, generó un profundo rechazo social hacia todo aquello que se asociara con el estado” (Battaglino 2015: 211).

Varios son los autores¹⁵² que reconocen que la situación internacional de los años 90, marcada por el colapso de la Unión Soviética, la acumulación de arsenales en todo el mundo, las políticas neoliberales y el desmantelamiento de las barreras aduaneras, la competitividad a nivel mundial y la crisis económica por la que Latino América atravesaba, como importantes factores en el proceso de casi de "aniquilación" de las industrias nacionales de defensa y los centros de investigación y desarrollo del tema. Según Eissa (2010), el caso argentino es un claro ejemplo de este punto, considerando que durante la década de los 1990 la implementación del programa

¹⁵² Amarante (2004), Candido (2004), Da Ponte (2013), Diniz Guerra Silvestre e Ávila (2016).

neoliberal fue funcional al desmantelamiento de la industria militar y de la continua reducción del presupuesto militar. Sumando el hecho de que en el gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los problemas limítrofes pendientes con Chile, e inició una etapa de profundización de la cooperación e integración con Brasil (Battaglini 2015: 202), se cae por tierra el argumento para el mantenimiento de varios escenarios de conflicto bélico y por lo tanto la justificación de la asignación de recursos al área.

En la categorización presentada por Battaglini (2015), si la sociedad civil argentina había sido definida como “militarista” hasta los años setenta, la experiencia con la última dictadura volcó el cuadro, llegando a un “antimilitarismo más acérrimo” en los años noventa. Es importante no perder de vista el dato de la sanción en 1988, de la Ley de Defensa que distingue taxativamente la defensa nacional de la seguridad interior y que limita el empleo de las fuerzas armadas a las agresiones de origen militar, estatal y externo, como ya mencionamos. Parte de lo que era incumbido a la defensa ahora pasa a la seguridad. Según datos de Fontana (1990), presentados en el texto de Battaglini (2015: 2002), “la exitosa distensión que resultó de tal estrategia permitió disminuir considerablemente el presupuesto militar del 3.5% del PBI en 1983 al 1.8% en 1989”. De hecho, este periodo, se tratando de Industria Militar es marcado por el desmantelamiento a nivel regional de las bases nacionales de defensa y de los centros de desarrollo y tecnología en esta temática, situación en la cual la Argentina indemne (Diniz Guerra Silvestre y De Ávila, 2017; Da Ponte 2013).

Esta situación solamente comienza a revertirse en los gobiernos Kirchner (Pion Berlin 2007, Battaglini 2015), con el retorno progresivo de un estado fuerte pero que en el lugar de una estructura represiva, tiene como eje fundamental el bienestar (Rigirrozzi y Tussie 2012). Las administraciones de la nueva izquierda, como vimos, han implementado modelos de desarrollo que han incluido a la defensa/fuerzas armadas en el ámbito de una estrategia nacional y, más profundamente, empeñándose en el delineamiento de una dimensión suramericana. Para Battaglini (2015: 211):

No es casual entonces, que este contexto de reencuentro de la sociedad con el estado sentara las bases para un lento retorno de las cuestiones de la defensa y que se comenzara a pensar desde la política y la sociedad la necesidad de incorporarla a la estrategia de desarrollo nacional.

En el caso argentino, el déficit de atención (Trinkunas y Pion Berlin 2007) instaurado en el 1983 que empieza a cambiar solamente en el 2003, molduran

20 años de ostracismo del tema, porque, en la transformación cultural post dictadura, al ser identificada de inmediato con lo militar, terminó siendo “una víctima menor y predecible de la debacle generalizada del régimen militar” (Battaglino 2015: 201)

Brasil no es una excepción y se distingue de la Argentina por una serie de factores que explicaremos a continuación, pero entre ellos, el más importante a ser destacado es que en lugar de una transición por “ruptura” o “derrumbe”, su proceso se dio por una transición “lenta, gradual y segura”, conforme la conocida bandera del gobierno militar de Ernesto Geisel (1974-1979). Pero es cierto que el fin del régimen militar no se dio en gobierno de éste presidente, sino en el de João Batista Figueiredo (1979-1985), finalizando el período militar ininterrumpo iniciado en 1964.

El punto clave es la idea de que la transición fue negociada y pactada, dándole la connotación de que la caída no significaba el encerramiento de la capacidad política de los militares como se dio en la Argentina sino el término de su misión y la posibilidad de conservación de determinados espacios para la administración castrense. Para Érica Winand y Héctor Saint-Pierre (2008: 51)

el mantenimiento de la autonomía militar y por lo tanto, su presencia en puntos importantes de la vida social mantienen a las Fuerzas Armadas como actores importantes en la definición de los objetivos de defensa, a su vez, mina las capacidades del Ministerio de Defensa brasileño (siendo su creación frágil y tardía una clara prueba de ello) y la confusión intencional, entre defensa y seguridad, en el sentido de mantener la posibilidad de uso de las fuerzas armadas para dicho fin siempre abierto¹⁵³.

Esta confusión intencional, las explicaciones y ejemplos del resultado de la misma fueron trabajados en los dos capítulos anteriores en donde se muestra tanto el nivel conceptual cuanto en el operativo las brechas para la presencia de los militares en la esfera política nacional, condición que difiere del propio argumento del pacto social a nivel nacional y subordinación irrestrictas de las fuerzas armadas al control civil.

A su vez, para Proença Junior y Diniz (1998) el principal problema a nivel de la opinión pública es la continuidad, hasta hoy, de la falsa expectativa de que el término del período autoritario hubiera hecho surgir de la nada el aparato necesario para la gestión democrática de asuntos públicos. Con la vuelta de la democracia:

“se espera que, inmediatamente después de la deposición de los votos en las urnas, surjan automáticamente competencias sofocadas en la sociedad y en el

¹⁵³ “Por outro lado, no Brasil, a manutenção da autonomia militar e portanto, sua presença em pontos importantes da vida social mantêm as Forças Armadas como atores importantes na definição dos objetivos de defesa, a sua vez, mina as capacidades do Ministério de Defesa brasileiro (sendo sua criação frágil e tardia uma clara prova disso) e a confusão intencional, entre defesa e segurança no sentido de manter a possibilidade de uso das forças armadas para dito fim sempre aberta”.

Congreso, rearticulaciones políticas entre la sociedad y grupos poderosos en el régimen autoritario, retracciones de esos mismos grupos de áreas de actuación inapropiadas, una reanudación de prioridades presupuestaria consiste en los nuevos tiempos, la sustitución de métodos de supervivencia y reproducción políticas, la reorganización del servicio público para la atención de los ciudadanos, la instauración de instancias superiores adecuadas para la dirección política conjunta de las Fuerzas Armadas y reformas educativas superiores adecuadas para la dirección política de las Fuerzas Armadas y reformas educativas en todos los niveles en las instituciones militares. El peso histórico de prácticas tradicionales, carreras consolidadas, falsas expectativas y mecanismos institucionales arrastra para el período democrático muchas idiosincrasias” (Proença Junior y Diniz 1998: 10)¹⁵⁴.

Lo que los autores marcan en el caso brasileño es que hubo una espera para que así de diera el asentamiento de la temática, pero, como vimos en el caso argentino la sociedad fue mucho más activa en la revisión y consolidación de este proceso por las marcas tan profundas dejadas.

Fundamentalmente se por el lado argentino la pérdida de interés de los políticos por los temas de defensa se da porque cualquier mención a ella se identificaría de inmediato con lo militar y un enérgico rechazo del electorado (Battaglini 2015), por el lado brasileño se pauta por la alienación y en la ignorancia de los temas militares nacida de un distanciamiento entre las fuerzas armadas y la sociedad (Proença Junior y Diniz 1998). Para Winand y Saint-Pierre (2008), la defensa brasileña se caracterizará por dos particularidades: la edificación tardía de un Ministerio civil para el tema, fruto de la negociación y longos arreglos institucionales con las fuerzas, y, por lo tanto y por consiguiente, la manutención de las prerrogativas constitucionales para los militares y la persistencia de las islas de autonomía militar en el escenario político nacional.

En su trabajo, estos autores (2008) describen con riqueza de detalles las idas y vueltas para que se consolidara el Ministerio de Defensa en 10 de junio de 1999, siendo uno de los pocos países del mundo que a esta altura no lo poseían. Hasta su creación coexistieron en el comando de la defensa el ministro extraordinario de Defensa – nominado 6 meses antes de la creación del Ministerio -, los 3 Ministerios Militares –

¹⁵⁴ “Espera-se que, imediatamente após a deposição dos votos nas urnas, surjam automaticamente competências sufocadas na sociedade e no Congresso, rearticulações políticas entre a sociedade e grupos poderosos no regime autoritário, retrações desses mesmo grupos de áreas de atuação inapropriadas, uma readequação de prioridades orçamentárias consiste com os novos tempos, a substituição de métodos de sobrevivência e reprodução políticas, a reorganização do serviço público para o atendimento dos cidadãos, a instauração de instâncias superiores adequadas para a direção política conjunta das Forças Armadas e reformas educacionais superiores adequadas para a direção política das Forças Armadas e reformas educacionais em todos os níveis nas instituições militares. Obviamente isso não é verdade. O peso histórico de práticas tradicionais, carreiras consolidadas, falsas expectativas e mecanismos institucionais arrasta para o período democrática muitas idiosincrasias.”

Aeronáutica, Armada y Ejército – el Ministerio de la Casa Militar y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA). Con la creación efectiva del Ministerio, los tres ministerios militares fueron convertidos en Comando, la Casa Militar convertida en Subjefatura del Gabinete de Seguridad Institucional y el EMFA fue extinto. Sin embargo, cómo vamos a tener la oportunidad de ver, la creación no elimina los privilegios y las esferas de autonomía de las fuerzas armadas en Brasil, sino es considerado un tímido paso hacia el control civil.

Para los dos autores (Érica Winand y Saint-Pierre 2008: 53), cómo resultados efectivos de implementación del Ministerio de Defensa brasileño están: 1) al nivel discursivo, translució un cómo el marco “formal” de la existencia de una política civil de Defensa; 2) mejoró la imagen del país en la comunidad internacional y 3) permitió un nivelamiento en el diálogo internacional sobre Defensa, una vez que las nuevas visiones cooperativas y comunitarias “de la interdependencia” requieren la uniformización de los canales de interlocución, como una garantía de que el tema está siendo tratado con base en valores e intereses comunes. Sin pérdidas a los otros dos puntos levantados por los autores, este tercer nos llama más la atención por ser justamente la puerta elegida por el CDS para plantear todas sus propuestas: que los consensos regionales puedan ser convertidos en políticas públicas nacionales.

A despecho de esos relativos avances, hay puntos todavía nebulosos. El primer es que la consolidación institucional del Ministerio de Defensa brasileño se da de forma autónoma en relación a las fuerzas armadas y la segunda es si su existencia realmente favorece y consolida el ejercicio del control civil sobre los militares o refleja mayor grado de transparencia sobre los temas de la defensa en el sentido de fomentar una cultura democrática en este tema (Winand 2017). Ambos cuestionamientos erigen, por ejemplo, de la resistencia impuesta por los militares a los Ministros de Defensa, llevando en algunos casos en su caídas o renuncias, como en las administraciones de José Viegas Filho, 2003-2004; Waldir Pires, 2006-2007; e Nelson Jobim, 2007-2011 (Érica Winand y Saint-Pierre 2008); o, del aporte masivo de técnicos militares al momento del desarrollo de los documentos de la defensa¹⁵⁵ y contraste a la gran sociedad civil y los parlamentares que poco o casi nada aportan en comparación a ellos

¹⁵⁵ Explica Fuccille (2002: 4): Dadas las peculiaridades y singularidades de la profesión militar, el lado fuerte del *spirit de corps* que la institución posee, muchas veces el control y supremacía civil tiene sido dificultado en nombre de un conocimiento tecnocrático exclusivo que lleva los militares a reclamaren autonomía frente a todo control externo.

(Soares 2008). Prueba de eso es que, a cada Política Nacional de Defensa y otros documentos, no se cumplen las expectativas de especialistas e investigadores del tema sobre definiciones y limitaciones más claras, particularmente en relación a los conceptos de defensa y seguridad e al empleo de las fuerzas armadas. Como pudimos ver al largo de los capítulos 3 y 4, esa condición no tuvo grandes cambios manteniendo dichas definiciones turbias. Los Documentos de Política de Defensa Nacional, de 2005 y 2012 tampoco resolvieron la cuestión aún que en ambas las oportunidades se auto declaró como “el más alto nivel de planeamiento en defensa” y “teniendo por finalidad establecer los objetivos y directrices para el preparo y el empleo de la capacitación nacional”.

Más allá, Héctor Saint-Pierre y Érica Winand (2012) cuestionan que el hecho de que algunas secretarías y la principal cilla del Ministerio de defensa sean ocupados por civiles, eso no le hace un Ministerio civil, porque

“el ejercicio de un civil en el puesto de ministro no garantiza el mando de las fuerzas armadas ni el efectivo control de la estructura de Defensa Nacional. La autonomía de la Fuerzas Armadas se extiende a su relevante participación en todas las instituciones y gabinetes de la Defensa nacional, tanto en funciones de asesoría del presidente y en su participación en el Consejo de la República y Consejo de Defensa Nacional, cuanto en funciones de asesoría parlamentaria y de las comisiones de Defensa Nacional del Congreso”¹⁵⁶.

Para Alexandre Fucille (2002), la creación del Ministerio de Defensa es en verdad la creación de más un Ministerio Militar, en los moldes anteriores. Eso se explica con el hecho de que ninguno de los comandantes de las fuerzas armadas perdieron sus status de ministro o sus funciones de poder. Se mantuvieron como miembros natos de Consejo de Defensa Nacional, por ejemplo. Adicionalmente, para ellos se eligió como fórum de proceso y juicio, el Senado, lo que solamente es concedido al Presidente de la República y sus Ministros de Estado. En las palabras del autor: “más que solamente verificar se un dado país posee o no un Ministerio de Defensa, hay que estar atento a sus moldes, es decir, que áreas son efectivamente controladas y con civiles adelante¹⁵⁷” (Fucille 2002: 4).

¹⁵⁶ “O exercício de um civil no posto de ministro não garante o mando das Forças Armadas nem o efetivo controle da estrutura de Defesa Nacional. A autonomia das Forças Armadas se estende a sua relevante participação em todos os órgãos e gabinetes da estrutura de Defesa Nacional, tanto em funções de assessoria do presidente e em sua participação no Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional, quanto nas funções de assessoria parlamentar e das comissões de Defesa Nacional do Congresso”.

¹⁵⁷ “Criou-se, na verdade, mais um Ministério Militar, porque os comandantes das forças não perderam o status de ministros e mantiveram inalteradas suas funções de poder (continuaram a ser membros natos do Conselho de Defesa Nacional, por exemplo). Assim, os Comandantes de cada Força foram equiparados

Otro grande ejemplo de la cuestión de autonomía es que el Ministerio de Defensa no tiene injerencia directa en los cursos de las fuerzas armadas, salvo cuando los militares se matriculan en los altos cursos de la Escuela Superior de Guerra, que es de responsabilidad de éste Ministerio. Tampoco el Ministerio de Educación que solamente los reconoce como de nivel elemental, mediano y superior, atribuyendo equivalencia con su sistema de enseñanza nacional, pero sin evaluarlo efectivamente. El Legislativo solamente acompaña el andamio de la organización, preparo y empleo de las fuerzas armadas, además de votar sus presupuestos, pero sin interferir en la educación militar profesional (Winand y Saint-Pierre 2012, Soares 2008). En resumen el poder civil no participa directa ni indirectamente, ni de la formulación ni del control, de los aspectos fundamentales de la educación militar.

Se tomamos la cuestión del cambio de la postura civil (Battaglino 2015), a diferencia del caso argentino en que la defensa, al ser identificada de inmediato con lo militar, se volvió un una área “achicado” en la relación a otros temas, en el caso brasileña se mantuvo en la ignorancia colectiva, si tomamos en cuenta el modo por lo cual el tema fue abordado por la sociedad civil. La creación tardía del Ministerio no es solamente un hecho sino un marco de eso. Otro ejemplo, apuntado por Winand y Saint-Pierre (2012: 56) es “la omisión política relativa a la Defensa Nacional es la falta de interés y capacidad de muchos parlamentarios para tratar adecuadamente las cuestiones de Defensa Nacional¹⁵⁸”.

Por un argumento o por otro se revela la disparidad que posee Brasil en relación al caso argentino, en donde no se creó efectivamente instrumentos de control civil, ni una estructura jurídica para la subordinación y enjuiciamiento de los militares, no se ha avanzado marcadamente en la investigación y condena de los hechos de lesa humanidad de las dictaduras, ni siquiera la construcción plena de una entidad de acercamiento de los temas de la defensa con la sociedad civil teniendo en el Ministerio de Defensa su principal intérprete.

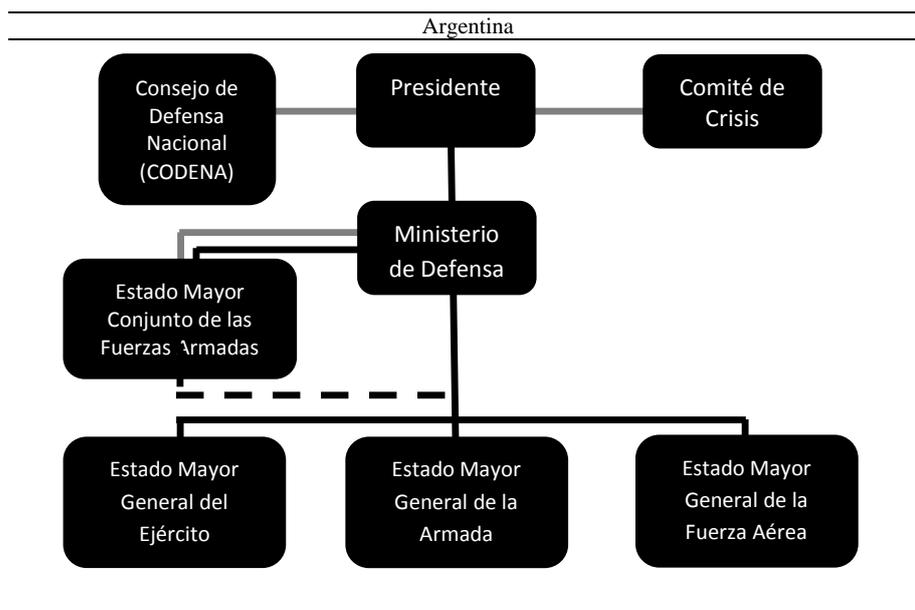
ao Ministro de Defesa, pois se elegeu para estes, como foro de processo e julgamento, o Senado, o que somente é concido ao Presidente da república e aos ministros de Estado”.

¹⁵⁸ “omissão política relativa à Defesa Nacional é a falta de interesse e capacidade d emuitos parlamentares para tratar adequadamente das questões de Defesa Nacional”.

5.2 – Estructuras de los sistemas de defensa y tomada de decisión

El Sistema de Defensa Nacional Argentino está organizado de la siguiente manera:

Figura 5:
Organización del Sistema de Defensa de Argentina:



Fuente: RESDAL 2014: 24

Por el Art. 11 de la ley de Defensa Nacional, N° 23.554, 1988, Art. 11, el Ministerio de Defensa argentino “ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no se reserve o realice directamente el Presidente o que no son atribuidas en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo.” En la Argentina, el Presidente la nación es el Comandante en Jefe de todas las fuerzas armadas de la nación argentina (Ar. 99 Inciso 12 de la Constitución) y por ende encabeza todo el sistema de Defensa Nacional, como puede ser visto en la Figura 1.

En este mismo artículo de la a Constitución Argentina también se refleja que el Presidente: "Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla." (inc.13); "Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación." (Inc.14); "Declara

la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso." (Inc.15); y "Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23." (Inc.16).

En resumen, por la Constitución y por la citada Ley de Defensa Nacional, N° 23.554, el Presidente de la República ejerce la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional de la y la conducción Militar de la guerra con asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales (de cada una de las fuerzas Armadas), lo que constituye el Comité de Crisis.

El Consejo de Defensa Nacional¹⁵⁹ (CODENA) se encuentra abajo y es presidido del propio Presidente de la Nación y tiene como función asesóralo¹⁶⁰ de manera directa e integral en las cuestiones vinculadas a la defensa nacional.

Eximiendo las responsabilidades del Presidente de la República, está el Ministro de Defensa que ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de demás actividades administrativas y propias de la Defensa. Militares solamente pueden asumir como Ministros de Defensa si están retirados.

El siguiente peldaño en el orden jerárquico, se encuentra el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas (EMCFFAA), asiste al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, realizará el planeamiento estratégico militar de acuerdo a orientaciones dadas por el Presidente de la Nación, a través del Ministro de Defensa, y es el órgano de trabajo del comité de crisis. Por la Ley de Defensa Nacional, en este nivel se define la formulación de la doctrina militar conjunta; la elaboración de planeamiento militar conjunto; la dirección del adiestramiento militar conjunto; y el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjuntas, Básicamente las actividades "tácticas" de la Defensa.

¹⁵⁹ Está integrado Vicepresidente de la Nación, los Ministros del Gabinete Nacional y el responsable del organismo de mayor nivel de inteligencia, primariamente.

¹⁶⁰ Ese asesoramiento se define por la "determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución"(Art. 12).

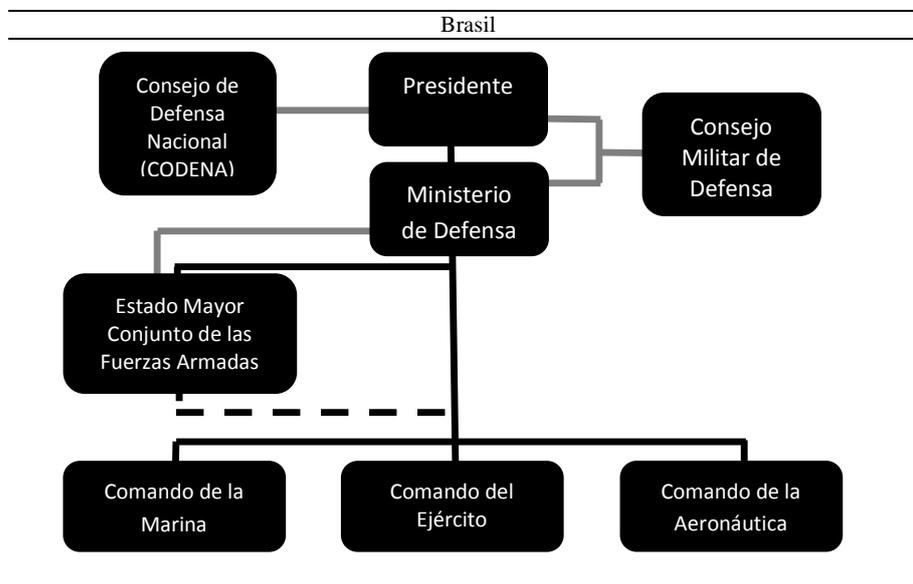
Los Jefes de Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, según la misma Ley, son los son Generales, Almirantes o Brigadieres del Cuerpo Comando en actividad que, designados por el Presidente de la Nación ejercen el gobierno y administración de sus respectivas fuerzas, dirigen la preparación para la guerra de los elementos operacionales de las respectivas fuerzas y su apoyo logístico, y asesoran al Estado Mayor Conjunto en todo lo relativo al planeamiento militar conjunto, acerca de la composición, dimensión y despliegue de las respectivas fuerzas armadas.

El Ministerio de la Defensa argentino tiene como año de creación 1958.

De la Parte del Congreso de la Nación, por intermedio de los Presidentes de las Comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación y dos integrantes de dichas Comisiones, intervienen en el Sistema de Defensa Nacional, ejerciendo el control y el balance frente al Poder ejecutivo. La Argentina solamente posee como Estado de Excepción el “Estado de Sitio” cuya causa puede ser Conmoción Interior, y es declarado por el Congreso y por el Presidente, si éste no estuviera reunido (con posterior informe) o Ataque Exterior, que requiere aprobación del Senado.

Ya el Sistema de Defensa brasileño está organizado de la siguiente forma:

Figura 6
Organización del Sistema de Defensa de Brasil:



Fuente: RESDAL 2014: 24.

En el caso brasileño, las Fuerzas Armadas también tienen en el Presidente de la República su Comandante en jefe supremo, visto que son prerrogativas de este las leyes que fijen o modifiquen los efectivos de las Fuerzas Militares (Sección III, Art. 1, Inciso I) y cualquier ley que disponga sobre militares de las Fuerzas Armadas, su régimen jurídico, aprovisionamiento de cargos, promociones, estabilidad, remuneración, reforma y transferencia a para la reserva (Sección III, Art. 1, Inciso Iif, incluida por la Emenda Constitucional de n°18 de 1998).

Además, le corresponde privativamente ejercer el comando de las Fuerzas armadas y nombrar los Comandantes de la Marina, Ejército y Aeronáutica, como las estructuras permanentes y regulares, de las fuerzas Armadas (Art. 84) y promover sus oficios generales. Las demás patentes con sus prerrogativas, derechos y deberes, también son conferidas por la Presidencia.

Ya el Ministro de Defensa ejerce la dirección superior de las Fuerzas Armadas, asesorado por el Consejo Militar de Defensa, órgano permanente de asesoramiento, por el Estado Mayor de Defensa, por las secretarías y demás órganos, conforme lo definido en la ley. (Ley sobre las normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, para establecer nuevas atribuciones subsidiarias¹⁶¹ - Ley Complementaria N° 117 de 2004). Las Fuerzas Armadas actúan bajo la dirección superior del Ministerio de Defensa (MD), que tiene la misión de orientar, supervisar y coordinar las actividades desarrolladas por esas instituciones.

En acciones conjuntas, actúan bajo la coordinación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), órgano responsable por el asesoramiento del ministro de defensa en operaciones y ejercicios militares conjuntos y en la actuación de fuerzas nacionales en operaciones de paz.

Corresponde al EMCFA coordinar programas de interoperabilidad entre las Fuerzas Singulares para optimizar los medios militares en la defensa del país, la seguridad de fronteras y las operaciones humanitarias y de rescate.

Sin embargo el EMCFA es una creación reciente, del año de 2010, como una innovación en la estructura de la jerarquía del Ministerio de Defensa, siendo el cargo ocupado por un comandante indicado por el ministro de Defensa y nombrado por el Presidente de la República (Decreto n° 7.276, de 25 de agosto de 2010). Conforme a la redacción de la ley, el EMCFA, pasa a ser un órgano de asesoramiento permanente del

¹⁶¹ Última reforma: Ley Complementaria N° 136 – 25/08/2010, Art. 9).

ministro de Defensa, teniendo como jefe a un oficial general del último puesto, de la activa o de la reserva, disponiendo de un comité integrado por los jefes de Estados Mayores tres Fuerzas, bajo la coordinación del jefe del EMCFA.

El propio Ministerio de Defensa brasileño, como comentamos en el apartado anterior, es de 1999¹⁶², siendo el más reciente de toda la región, y fue creado oficialmente a través de la ley complementaria n ° 97 de 1999, sustituyendo los antiguos Ministerio de la Marina, Ministerio del Ejército y Ministerio de la Aeronáutica, que fueron transformados en Comandos del Ministerio de Defensa. Según Érica Winand y Saint-Pierre (2010) la centralización administrativa de las fuerzas armadas en un único ministerio permite la realización de compras unificadas de equipos de uso común para las fuerzas singulares, lo que puede ampliar la integración, la sinergia y la interoperabilidad (de equipos y de procedimientos) entre las fuerzas singulares.

No obstante, con la “manutención” de las prerrogativas de ministro Comandantes de Militares, como vimos en el apartado anterior, y la figura del Consejo Nacional de defensa, que reúne los tres Comandantes y el Ministro de Defensa como gabinete especializado de asesoramiento, es decir que 75% de los votos se encuentran en las manos militares. Es por esta razón que varios autores (Celi 2014, Winand y Saint-Pierre 2010, Soares 2008, Fucille 2002) cuestionan hasta qué punto la creación del Ministerio de Defensa brasileño representa una real avance del control civil sobre los militares y no una concesión cuya real finalidad es la preservación de las islas de autonomía frente al poder Ejecutivo.

Por fin, al Congreso Nacional le cabe, con la sanción de la Presidencia de la República, disponer especialmente sobre el sistema tributario, la recaudación y la distribución de rentas (Art.48 Inc. I) y sobre los planos plurianuales, directrices presupuestarias y operaciones de crédito (Art.48 Inc. II) lo que impacta directamente en la cuestión del Presupuesto del Ministerio de Defensa y de las fuerzas Armadas. Además, cualquier tema sobre fijación y modificación del efectivo de las fuerzas armadas (Art.48 Inc. III). Requiere aprobación del Congreso el estado de defensa¹⁶³ o el Estado de sitio¹⁶⁴.

¹⁶² El Estado Mayor de las Fuerzas Armadas fue extinguido en la misma fecha.

¹⁶³ Por tres razones: Grave o inminente inestabilidad institucional, calamidades naturales de grandes proporciones, conmoción grave de repercusión nacional

¹⁶⁴ Por tres razones: Estado de sitio: hechos que comprueban la ineficiencia del estado de defensa, declaración de estado de guerra y respuesta a una agresión armada externa

5.3 – Política Externa Nacional y el espacio ocupado por la Defensa

Defensa, en la visión Almeida (2010) no puede ser entendida de otra forma que no una política pública, y por pública porque tiene origen y amparo en el poder Público y no es delegable al sector privado ni a otro sector del Estado. El primer argumento para esto, es el que desarrollamos a lo largo de nuestro tercer capítulo cuanto al monopolio de la fuerza, en donde, solamente es posible pensar en defensa si pensamos su vinculación con la fuerza coercitiva del Estado y al ser la expresión externa de este, es imposible disociarla de la propia estructura del Estado. Este Estado, como vimos, se constituye del pacto social cuya base es el monopolio de la fuerza - en sus dos dimensiones, interna: ordenadora y garantizadora; y externa: defensiva y protectora.

Como segundo argumento, podemos pensar en la Defensa como un arena política, y por lo tanto, como la resultante de la puja de fuerzas de civiles y militares, partidos políticos y sociedad (Ídem). Se debe haber un arreglo político subyacente a la estructura de defensa nacional que, al reunir los grupos mencionados, permita la conducción arriba de las rivalidades, posibilitando la participación activa en la definición de prioridades, distribución de recursos y elaboración del presupuesto (Proença Junior y Diniz 1998, Almeida 2010). Es decir, en cuanto política pública también depende de las propias condiciones políticas, que le habilitan más o menos presencia e importancia, a depender del espacio que pueda ocupar en el seno de las discusiones nacionales.

Jorge Bataglino (2015: 207) le nombra como nivel de los fundamentos a todas las discusiones que giran en torno a la identificación y explicación de las condiciones políticas que incentivan, o no, el interés de políticos y de la sociedad en defensa nacional, cuya importancia es también evidenciada por Proença Junior y Diniz (1998: 9), cuando afirman que “el diálogo entre las metas políticas y el proyecto de fuerzas – concepción y el planeamiento del diseño y del dimensionamiento de las fuerzas – es el centro del debate sobre asuntos de defensa”¹⁶⁵.

¹⁶⁵ O diálogo entre as metas políticas e o projeto de forças – a concepção e o planejamento do desenho e do dimensionamento das forças – é o centro do debate sobre assuntos de defesa.

Así, la atención y o importancia que se le da a la Defensa por parte la sociedad civil y las conducciones políticas (Pio Berlín 2007, Eissa 2010, Battaglini 2015), es un punto fundamental porque es lo que define el espacio que la temática ocupará en la agenda nacional. El caso brasileño es marcado por la ignorancia pública casi generalizada, por el descaso político en varios niveles y por la reivindicación permanente y continua de la caserna por la manutención de sus islas de autonomía (Winand y Saint-Pierre 2007), como vimos en el capítulo anterior. En el caso argentino la vinculación inmediata de los temas de la defensa con la administración militar, mayoritariamente radicada en el recuerdo de la derrota en las Malvinas, el fracaso económico y el terrorismo de Estado es la base del rechazo colectivo y del agresivo y extensivo control civil sobre los militares y el desmantelamiento progresivo que sufrió esta institución en el post periodo autoritario (López 2007).

Sobre este tercer punto, en específico, Proença Junior y Diniz (1998) recuerdan que aún sobre la naturaleza política de la Política de Defensa y sus principales condicionamientos, se subraya la necesidad de cierta vigilancia, en sociedades sin amenazas concretas inminentes, para que los asuntos de defensa sean adecuadamente pesados ya que los procesos normales de una democracia – en periodo de paz – tienden a subestimar las necesidades de la defensa en favor de otras demandas más preeminentes derivando en la difusión de anomalías como la Doctrina de Seguridad Nacional – vista anteriormente, claramente incompatibles con sociedad democrática e insuficientes para la discusión sustantiva de la política de defensa nacional.

Por las razones mencionadas anteriormente, la llegada de la tercera ola democrática a Sudamérica despertó un fuerte interés por las relaciones civiles militares y en particular, por los mecanismos e instituciones de control civil de las fuerzas armadas. (López 2007, Diamint 2013, Battaglini 2015). Los Ministerios de Defensa, en este contexto, son tomados como las instituciones responsables por canalizar la demanda militar por un lado y por otro ejecutar los objetivos del gobierno a lo cual representa, al encargarse de la agenda de Defensa (Fuccille, Barreto y Thomazzella Gazzolla 2015). Sin embargo, no se puede dejar olvidar todas las dificultades involucradas en este proceso, referentes sobre todo, a quien conduce y a quien se lo resiste.

Los esfuerzos de avance de control civil se evidencian sobretodo en el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) para Argentina, con la construcción del aparato legal que

vimos en el primer apartado y en las reformas mencionadas en el segundo; y en el caso brasileño en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), con la fundamentación del Ministerio de Defensa brasileño y con producción y publicización de documentos declaratorios de la política de Defensa en éste período. Las diferencias temporales entre los dos países no es un mero dato sino una expresiva prueba de maduración de la temática de uno en relación al otro, lo que llevan a Héctor Saint-Pierre y Érica Winand (2007) a argumentaren que “sea por diferentes e inestables razones políticas o sociales, o en mayor o menor grado de intervención militar en la política, Brasil y Argentina no registran sincronización de su proceso de control civil”. De todas maneras, la existencia de los Ministerios de Defensa y su actuación, en tesis manifiesta la voluntad del poder democráticamente elegido y tendría que servir, como todas las demás carpetas del poder Ejecutivo, para el cumplimiento de los intereses nacionales.

En el periodo que venimos tratando por regionalismo post-hegemónico de la región, la defensa claramente asume un papel de destaque, tomada como uno de los áreas privilegiados para el desarrollo y para conquista de autonomía, en donde el Consejo de Defensa Sudamericano asume su conducción. Restaría saber si la contrapartida nacional es recíproca. Es decir, cual papel tendrá la Defensa en los gobiernos de nuestro corte de enfoque (2008-2015), acá personificados por los gobiernos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016) para Brasil y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) para Argentina, y a nivel de política Ministerial cuales son los puntos en común entre nuestros países de análisis.

Para Alexandre Fuccille, Lis Barreto y Ana Thomazella Gazzola (2015) pensando Brasil bajo este contexto, la respuesta es sí: efectivamente la Defensa es tomada como una dimensión de la política externa en la administración Lula Inácio Lula da Silva. *Autonomía por la Diversificación* fue el lema de este gobierno (Vigevani y Cepulani 2007), que, sin romper con las directrices del gobierno anterior, buscó, en la diversificación de parceros, ganar peso en el escenario internacional. La idea de la *Autonomía por la Participación* activa en el escenario y en los organismos internacionales es la característica fundamental que permanece de la política externa de Fernando Henrique Cardoso, (1995-2002)¹⁶⁶ que se caracterizó por la búsqueda de credenciales: el intento de conquistar confianza internacional y apoyo en determinados sectores de interés para Brasil en este sentido. Su política externa, *Autonomía por la*

¹⁶⁶ Aunque la idea de participación ya se registra desde el gobierno de Collor de Mello (1990-1992)

Participación o Integración, es la resultante de la importancia que asume la diplomacia y el regionalismo abierto en los años 90 y la creencia de que para hacer parte de la edificación de una nueva orden internacional se le exigía de Brasil esta contrapartida (Vigevani, Fernandes de Oliveira y Cintra 2003). La Defensa, en su dimensión externa, no figuraba como prioridad del gobierno de Cardoso que se dedicó sobre todo a una agenda comercial y económica. Sin embargo, internamente, la historia es otra y, como vimos es en su gobierno que toma fuerza la activa agenda para la creación del Ministerio de Defensa y todos los episodios que comentamos hasta su efectivación.

La creación del Ministério de Defesa en Brasil traía en su seno una serie de expectativas a cuanto, principalmente, su capacidad de auxiliar el desarrollo de una directriz de defensa que no se restringiese a ser un desdoblamiento de las fuerzas armadas (Fuccille, Barreto y Thomazzella Gazzolla 2015; Winand y Saint-Pierre 2007; Fuccille 2002). “Se esperaba la efectivación de una política de Defensa hecha por la democracia civil para una sociedad democrática, por medio de una política de Defensa, construiría la dirección política y ejercería el control sobre sus militares¹⁶⁷”, argumentan Fuccille, Barreto y Thomazzella Gazzolla (2015: 14). Si por un lado los resultados quedaron abajo del esperado sea por la resistencia militar o por el desinterés de la sociedad civil y del Legislativo, la creación del Ministerio es el primer y modesto paso para el corte del contacto entre los militares y el Ejecutivo, visto que por medio de la figura del Ministro de Defensa, unitaria y civil, a partir de entonces canaliza en nombre del Ministerio los intereses de las burocracias que lo componen.

Esta condición empieza a ser sentida, por primera vez, en la figura del ministro Nelson Jobim (2017-2011), que asume el Ministerio en el segundo mandato de Lula. Bajo su gestión se percibe la creciente importancia que el Ministerio va asumiendo al adquirir un rol en la política exterior de este Presidente (ídem; Vigevani y Cepulani 2007) en la conformación de entorno regional estratégico. A nivel interno, la figura de Jobim es particularmente muy importante y decisiva adentro de la solidificación del Ministerio. Habiendo sido Ministro de Justicia (1995 -1997) del Gobierno Fernando Henrique Cardoso y posteriormente Ministros del Supremo Tribunal Federal brasileño (1997 – 2006) y Presidente de esta entidad (2004 – 2006), su peso político y expertise, le confieren amplia capacidad de dialogo y gestión, lo que confirió legitimidad a las

¹⁶⁷ “Esperava-se a efetivacao de uma Política de Defesa feita pela democracia civil para uma sociedade democrática, que, por meio de seu Ministério de Defesa, construiria a direcao política e exerceria o controle sobre os seus militares”.

actividades desarrolladas durante su gestión como Ministro de Defensa y la disminución de los obstáculos normalmente impuestos por la caverna, que derrumbó su antecesor, el ministro Waldir Pires, 2006-2007, y anteriormente al Ministro José Viegas Filho, 2003-2004.

En la idea de la *Autonomía por la Diversificación*, el camino elegido para intervenir en el escenario internacional está asociado a una trilla más “independiente” de los centros globales de poder, más Sur-Sur y en conjunto con estados periféricos (Vigevani y Cepulani 2007). Si bien este “modus operandi” se estableció a fines del gobierno FHC como resultado de los escasos resultados alcanzados en la arena internacional, definitivamente el gobierno Lula termina por delinear los dos ejes de actuación: su entorno estratégico, la América del Sur, y en la expansión de su relación con los países periféricos emergentes: China, India y África del Sur, principalmente (Fuccille, Barreto y Thomazzella Gazzolla 2015).

A nivel de la Defensa el interés y la actuación brasileña son obvias: a nivel regional el proyecto brasileño de diseño de una estructura regional de defensa gana¹⁶⁸ de la propuesta venezolana de un fuerza común (Comini 2015), encabezada por la gira regional llevada a cabo por Jobim para que dicho objetivo se cumpliera. Argumentan Fuccille, Barreto y Thomazzella Gazzolla (2015) que la Política Externa brasileña de este período dialoga con la Política de Defensa llevada a cabo por el Ministerio, porque el nacimiento del Consejo de Defensa Sudamericano (2008)

se trata de una acción brasileña para el subcontinente que se encaja en la lógica de la autonomía por la diversificación, en donde se busca en la aproximación con la región mayor independencia en el área de la Defensa en relación a los países centrales, al mismo tiempo en que tomaba el cuidado de no confrontar abiertamente Washington en su liderazgo a nivel regional (2015:16)¹⁶⁹

Si pensamos a nivel de la agenda del Ministerio de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa (2008) y su relanzamiento como Estrategia de Defensa Nacional (2012), en ambas las oportunidades de manifiesta la dimensión regional de la América

¹⁶⁸ Estos fueron los dos modelos planteados para la creación del Consejo de Defensa Suramericano, cuya discusión puede ser encontrada en detalles en: Comini, Nicolás, “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 109-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>.

¹⁶⁹ “Tratase de uma açao brasileira para o subcontinente que se encaixa na lógica da autonomia pela diversificacao, em que busca-se na aproximacao com a regioa uma maior independencia na area da Defesa em relacao aos países centrais, ao mesmo tempo em que se tomava o cuidado de nao confrontar abertamente Washington e sua lideranca a nivel regional.”

del Sur como su área de interés estratégico, al lado del Atlántico Sur (y su Amazonia Azul). Más allá, también establece que los áreas de educación, infraestructura y ciencia y tecnología son las otras vertientes fundamentales de la su Estrategia Nacional en el área. Estas áreas, como tendremos la oportunidad de ver en el próximo capítulo, están contempladas en los ejes de actuación y los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano. No es por casualidad que Comini (2016) argumenta que el UNASUR, como un todo corresponde a un proyecto regional pensado por el Itamaraty y llevado a cabo por las distintas herramientas que contaba el Gobierno Lula para hacerlo: su peso económico, su posicionamiento político y la actuación de burocracias específicas, desde la obvia actuación de su Ministerio de Relaciones Exteriores para tanto, pero también de la de otras carpetas: como el de Salud y el Defensa, por ejemplo.

En lo que dice respecto al gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), se heredan las estrategias definidas de política externa: la trayectoria revisionista de las instituciones internacionales, una actuación activa en fóruns internacionales colocándose como representante de los países del Sur global y una orientación proactiva hacia la región suramericana (Gomes Sairava 2014). Sin embargo, su gobierno es marcado por la pérdida de protagonismo en la política internacional, volviéndose menos propositiva y osada (Cornetet 2014) que el período anterior. Tanto para Mirian Gomes Saraiva (2014) cómo para João Cornetet (2014) la coyuntura económica internacional y la situación socio-económica interna llevaron a una contención del accionar de la política externa brasileña. Es decir, aunque que se haya mantenido la continuidad de los objetivos, los factores y el contexto fueron siendo abruptamente cambiados durante su gobierno, culminando en el conocido proceso de su destitución.

Si bien las intenciones brasileñas son explícitas en la conformación del Consejo de Defensa Suramericano – siendo éste proyecto íntimamente relacionado sus agendas de políticas externa y de defensa - lo mismo no puede ser dicho sobre Argentina, en donde para este país la adherencia a la UNASUR y, por consiguiente al CDS, se da mucho más por una cuestión de hacer parte de un espacio “regional sin grandes estructuras burocráticas ni transferencia soberanía y en donde la obligatoriedad de acordar y de aplicar lo acordado se tornaría prácticamente invisible” (Comini 2016: 197), y la manutención de márgenes de flexibilidad política para la ejecución de sus objetivos de política externa y defensa, que por una cuestión de pretensiones de agenda.

Además, es importante recordar que en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009¹⁷⁰ - como documento marco de las definiciones de nivel Ejecutivo - del Gobierno de Cristina de Fernández está explícito que la Argentina busca una política de cooperación regional, como medio de garantizar la defensa de los ciudadanos argentinos, la integridad territorial y los recursos naturales ante cualquier agresión externa. La versión más nueva, 2015¹⁷¹, del gobierno de Mauricio Macri, sigue reafirmando los mismos principios y menciona que los pilares de esta cooperación son constituidos, como vimos en nuestro cuarto capítulo, nombradamente, en el establecimiento de mecanismos como por ejemplo el Cruz del Sur con Chile para las operaciones de paz, la constitución de la Batallón de Ingeniería Conjunto “José de San Martín” con Perú también para operaciones de paz, y la participación en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el ámbito de la UNASUR.

La multiaxialidad (Comini 2016) - es decir, la pluralidad de temas llevados a cabo simultáneamente sin jerarquización y obligatoriedad entre ellos - y la no vinculación de sus decisiones - aunque por consenso¹⁷² no está presente la obligatoriedad en nivel interno - propuestas por la UNASUR justifican la razón por la cual la Argentina adhiere al proyecto. Como argumenta Comini (2016: 187), la postura del país “era de no entusiasmo, pero de acompañar”, porque en el seno de su política externa durante el período de las negociaciones figuraba la idea del Mercosur Ampliado, en cuyo debate no entraremos¹⁷³.

Si hacemos una pequeña revisión del historial de la política externa argentina, es difícil disociar el núcleo duro de la política externa llevada a cabo por Cristina Fernández (2007-2015) de la delineada por Néstor Kirchner (2003-2007). Conforme señala Anaballa Busso (2015), los lineamientos principales establecidos por Néstor Kirchner permanecen presentes: inserción latinoamericana con especial referencia a

¹⁷⁰ Véase Argentina (2009).

¹⁷¹ Véase Argentina (2015).

¹⁷² Comini (2016: 187) explica que: además de que los estados miembros, serían, formalmente, los únicos actores habilitados para participar de procesos de negociación, y toma de decisión, caracterizados ambos por la regla del consenso. Esta situación se hace notoria si se observa cómo se organizó la UNASUR.

¹⁷³ Recomendamos dos trabajos para el tema: desde la visión de la política exterior argentina: Comini, Nicolás. (2016) *Suramericanizados, la integración regional desde la Alianza al Kircherinismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad del Salvador; desde los estudios del propio Mercosur: otto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Ciudad Autónoma Buenos Aires: Eudeba.

Sudamérica, posturas multilaterales revisionistas y articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía. La diferencia central entre una y otra es que la política externa de Cristina se vio afectada por el volumen de condicionantes internos e internacionales que complejizaron la proyección regional del país y constriñeron las opciones para abordar los problemas más relevantes de Argentina (ídem). A título informativo nombramos el episodio de la crisis económica del 2001 y más reciente la crisis del 2015, derivada de la baja de los precios de los *commodities*.

Según la autora, la agenda interna, compleja y “apremiante”, tuvo un impacto importante sobre la política externa de ambos los gobiernos kirchneristas, llevando con que ésta fuese

pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas domésticos. En este sentido es importante subrayar que sin que haya existido una manifestación expresa por parte de Kirchner o, más tarde, por parte de Cristina Fernández, se desprende de sus discursos una determinada manera de entender la PE y la inserción internacional del país. (Busso 2016:129)

Es decir, la inserción internacional argentina en este período se encuentra severamente signada por los condicionantes a los cuales la Argentina estaba sometida: la búsqueda de la recuperación social a través de la disminución de los niveles de pobreza, la generación de empleo e intentos de redistribución de ingresos a partir de políticas públicas. Por otro lado, la oposición a las presiones especulativas del sector financiero, a las políticas de doble estándar de los Estados centrales y a los condicionantes de los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM) también son características de éste período. Así siendo, el multilateralismo y la importancia del espacio regional serán reivindicados como herramientas para la ejecución de ésta política (Busso 2016) – claramente en consonancia con los argumentos del período de regionalismo post-hegemónico.

Una vez más, Brasil y Argentina parecen seguir por vías distintas. Se puede pensar en la política encabezada por Brasil como *protagonística* en donde se refleja por la distintas herramientas utilizados por él, incluyendo hasta su propio Ministerio de Defensa, el interés de pensar el marco para un amplio consenso regional para la defensa. La agenda argentina de política externa, a su vez, estará más ocupada por otras temáticas que necesariamente la construcción de un espacio regional o de proyección nacional, razón por la cual el país se beneficia de hacer parte sin necesariamente estar

obligado a las decisiones que de ahí provengan. En otras palabras, no necesariamente por estar de acuerdo con cada uno de los temáticas que surgirán en el seno de los Consejos de la UNASUR, sino por el acercamiento multidimensional a los demás países que la propuesta de la UNASUR ofrece, reforzando así el argumento de Comini (2016).

Conforme menciona Battaglini (2015), el programa neoliberal argentino sólo empieza a ser desmontado a partir de 2003. De esta fecha en adelante se señala un retorno progresivo – y gradual - de un estado presente y fuerte, pero no en términos represivos sino como un actor que difunde el bienestar. Hasta entonces, la mayoría de los debates sobre el tema giraba en torno a cuestiones materiales u organizacionales, como la adquisición de armamento o la cantidad de personal, señalando que la agenda del Ministerio de Defensa está más volteada al nivel de los medios y evidenciando la baja importancia de aquellos factores que hacen posible que la sociedad y sus políticos se interesen en ella. Para el autor (2015: 211) “no es casual entonces, que este contexto de reencuentro de la sociedad con el estado sentara las bases para un lento retorno de las cuestiones de la defensa y que se comenzara a pensar desde la política y la sociedad la necesidad de incorporarla a la estrategia de desarrollo nacional”.

En resumen, la Argentina se unió a la UNASUR – y lo mismo es válido para su Consejo de Defensa - apoyando el modelo flexible institucional¹⁷⁴ y utilitario promovido por Brasil (Comini y Nolte 2016), porque los representantes del gobierno argentino percibieron la nueva organización como una oportunidad para promover ciertas metas en relación a la definición de una agenda regional. Esta condición era esencial para la argentina: garantizar que no fuera muy restrictivo en su política exterior, porque ésta, como vimos, necesitaba márgenes de maniobra para contornar y propiciar resultados para su política interna. La UNASUR se vuelve ventajosa a los dos lados: a la Argentina, que participa de manera flexible a una nueva institución que podrá aportar para sus objetivos de política exterior inclusive porque “le permite desarrollar libremente sus relaciones con otros actores regionales e independientemente de que estén situados dentro o fuera de las fronteras geográficas de América del Sur (Comini y Nolte 2016: 501)¹⁷⁵”. Y a Brasil que cumple con la ambición de Itamaraty, de un

¹⁷⁴ Modelo “campeón” de la pugna con la propuesta venezolana: más institucionalizado. Vease: Comini, Nicolás (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, pp. 109-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>

¹⁷⁵ “allows the Argentinean government to define and put into practice its own regional integration agenda without any major foreign policy restrictions.”

proyecto regional pensado en sus gabinetes y del Ministerio de Defensa, que se encargó de darle forma al contorno regional estratégico mencionado en sus Documentos de Defensa.

5.4 – Conclusiones parciales: nivel de los fundamentos

A nivel de los fundamentos, para la Argentina vimos que el rigor impuesto por las dictaduras, las marcas del colapso económico, el rechazo social de la política de “Terrorismo de Estado” y la derrotada militar en las Malvinas fueron el insumo necesario para la democratización de casi todos los aspectos de la vida militar. Resultado de la estructura jurídica construida y de la restricción de la actuación militar al ámbito externo, cualquier posibilidad de isla de autonomía por parte de los militares no habrá sido solamente revisada cómo dirimida, revocando ampliamente su participación política interna y condenado la DSN al ostracismo al paso que le da espacio a un Ministerio de Defensa más fuerte. Para López (2007: 15) “tal control es indispensable para que se administre y se desenvuelva un sistema de defensa de acuerdo al que se presume a respecto de un orden republicano en cualquier país¹⁷⁶. El punto más peculiar y contrastante, si pensamos los demás países de la región, es que la defensa será blanco de rechazo por parte de la sociedad civil y de los militares, volviéndose uno de los sectores más desmantelados durante las reformas neoliberales en Argentina.

Para el caso brasileño, aunque el período dictatorial registre el uso abusivo de fuerza en detrimento de la protección de los derechos humanos y de la libertad de expresión, la salida del gobierno militar del poder en Brasil no se caracterizó por el derrumbe sino más bien por una negociación segura, gradual y lenta que terminó por mantener costumbres y preservar islas de autonomía en relación al poder democráticamente elegido. La prueba más fuerte que discutimos fue la creación tardía del Ministerio de Defensa de Brasil – y aun así de forma débil porque se registran la caída de ministros por resistencia de la caserna - y las intencionalmente borrosas definiciones de defensa y seguridad que no terminan por separarse – a lo largo de los distintos documentos de defensa. El resultado es que la temática a nivel nacional no es un objeto de repulsa como en el caso argentino, sino tratada por ignorancia de la

¹⁷⁶ “tal controle civil é indispensavel para que se administre e se desenvolva um sistema de defesa de acordó com o que se presume a respeito da orden republicana de qualquer pais”.

sociedad civil y desatención por parte de los políticos: permitiendo que la *expertise* militar siguiera conduciendo el proceso por *default*.

Para ambos los casos se empiezan nuevas posturas con los gobiernos de Lula da Silva y Néstor Kirchner, que comenzarán a tratar la temática adentro de sus estrategias nacionales de desarrollo. En el caso de Brasil se pensará la defensa adentro de su política externa – como área de destaque especialmente bajo la gestión de Nelson Jobim – mientras que en el caso Argentino la misma será tratada por conveniencia. Por un lado o por otro, la UNASUR – y nuevamente recordamos el CDS – se concreta por su perfil flexible y multidimensional, que le interesa a Brasil como personificación de su proyecto regional y para Argentina por ampliarle las relaciones regionales para el cumplimiento de sus objetivos al paso que no le restringe las relaciones con otros actores adentro y afuera de nuestra región.

La presencia de la defensa en cuanto tema es fundamental para comprender la capacidad de movilización de recursos si pensamos un esquema regional de Defensa, y fue por esta razón que buscamos identificar el comportamiento y los intereses regionales de cada país a través de sus agendas de Defensa y de las principales medidas adoptadas para avanzar en la materialización de dicha agenda (nivel político). Así, concluimos el tercer de los tres niveles que nos hemos propuesto (declarativo, operativo e político) en cuanto nuestro objetivo de analizar la propuesta de UNASUR para la cooperación regional en defensa a través de las perspectivas argentina y brasileña en el tema, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015.

El próximo y último capítulo se dedica a discutir lo que se ha hecho adentro del Consejo de Defensa Suramericano y su Centro de Estudios Estratégicos teniendo en cuenta las problemáticas que erigieron de los tres capítulos anteriores y los resultados que el CDS ha alcanzado en sus planes de trabajo, asumiendo la perspectiva de conclusiones de este trabajo.

Capítulo 6: Conclusiones

¿Cuáles son los resultados?

Contabilizando los mínimos denominadores comunes
y apuntando a un pensamiento regional en defensa

Como ha podido apreciarse, a grandes rasgos, la aparición del Consejo de Defensa Suramericano, “como el resultado de un nuevo escenario de defensa en América del Sur puede ser un punto de partida útil para discutir la importancia de un nivel regional de análisis y el grado en que éste puede ser autónomo de las fuerzas sistémicas”¹⁷⁷ (Battaglino 2012: 86). Por nuevo escenario, acá es entendido como fruto del regionalismo post-hegemónico, cuyo debate se encuentra en el segundo capítulo de esta tesis. La defensa emerge como parte efectiva de la agenda regional y como parte de la estrategia para una condición más autónoma, adentro de un contexto, “ausencia” del hegemón (Celi 2014, Amorim 2013, Lockhart 2013, Battaglino 2012), los consensos regionales proporcionados por llamado “giro a la izquierda” y el re-apareamiento de las temáticas sociales y de desarrollo de la mano de integración regional (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffman 2015, Riggiozzi y Tussie, 2012).

Este contexto de significación enmarca y delinea una idea de Suramérica y busca definir los participantes y dirigentes de este proceso de regionalismo. Para Nicolás Comini y Deflet Nolte (2016), desde el punto de vista político-estratégico y de política externa, UNASUR representa un importante elemento adicional en la arquitectura regional suramericana. En sus palabras (2016: 446):

El bloque fue creado porque doce países suramericanos que quisieron que eso sucediera. Tanto el perfil institucional cuanto la agenda son el resultado de una decisión colectiva. La UNASUR es el resultado que los países constituyentes querían que fuese. Todos los gobiernos deben haber encontrado algo en este proyecto que los interesó. Su formación no fue un proceso armónico ni lineal¹⁷⁸

¹⁷⁷ “ (...) as the result of a new defense scenario in South America may be a useful point of departure to discuss the importance of a regional level of analysis and the extent to which it can remain autonomous from systemic forces.”

¹⁷⁸ “The block was set up because twelve South American countries wanted it to happen. Both its institutional profile and agenda were the result of a collective decision being made. UNASUR was what the governments of the constituent member countries wanted it to be. All governments must have found something in that project that was of interest to them.”

No caben dudas de que la UNASUR y su Consejo de Defensa abren un nuevo campo de cooperación y discusión a nivel regional que, conforme argumenta Pablo Celi (2014: 391-2):

En una perspectiva que trasciende el modelo hemisférico, la UNASUR viene desempeñando un papel importante en la conducción del eje de mudanza en la política de seguridad continental, incorporando una visión de inserción en la frontera global y redistribución de saldos globales. Desde esa nueva perspectiva geopolítica, la América del Sur avanza también en un proceso que articula, en un primer plano, en nivel subregional, la cooperación de los sectores de defensa de los países suramericanos con una visión común de seguridad regional¹⁷⁹.

El Consejo de Defensa Suramericano es el brazo dedicado a la Defensa de la UNASUR. Su creación tiene como fecha el 16 de diciembre de 2008¹⁸⁰ en Salvador de Bahía, Brasil, por decisión de los jefes y jefas de Estado y de Gobierno presentes en la oportunidad. Entre tanto, su puntapié inicial se da el 10 de marzo del año siguiente en el marco de la Declaración de Santiago de Chile¹⁸¹ firmada por las Ministras y Ministros de Defensa de los países de la UNASUR, en donde se declaran los objetivos generales del entonces naciente Consejo, que son:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

En esta Declaración, se ratifica el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Además, se reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, bajo las normativas nacionales. Según la RESDAL (2016: 52), “al prevalecer la voluntad política de resolver pacíficamente controversias y fomentar la paz y seguridad

¹⁷⁹ “Em uma perspectiva que transcende o modelo hemisférico, a UNASUL vem desempenhando um papel importante na condução do eixo de mudança na política de segurança continental, incorporando uma visão de inserção na fronteira global e redistribuição de saldos globais. Desde essa nova perspectiva geopolítica, a América do Sul avança também em um processo que articula, num primeiro plano, em nível sub-regional, a cooperação dos setores de defesa dos países sul-americanos com uma visão comum de segurança regional.”

¹⁸⁰ Véase: Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008), en sus artículos 3º literal "s", 5º y 6º,

¹⁸¹ Véase: UNASUR (2009).

hemisférica y subregional. Bajo estos principios de establecieron consensos positivos y tres exclusiones: a) Se descarta al CDS como órgano de seguridad colectiva, b) el nuevo órgano no comprende temas de seguridad, y c) El CDS no identifica adversarios comunes”, resultando en una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa.

Por estas razones, más allá de las necesidades de una visión de defensa de América del Sur, “es una respuesta regional a un nuevo contexto de defensa que se caracteriza por un aumento de la asimetría global en la distribución del poder militar y la militarización de la agenda de seguridad de Estados Unidos hacia la región, pero al mismo tiempo, como consecuencia de un renacimiento de largas tradiciones regionales políticas e intelectuales que nunca ha abandonado el objetivo de la integración de América Latina”¹⁸² (Battaglino 2012: 82-3).

El Consejo está estructurado por el Consejo de Ministros y Ministras de Defensa (o sus equivalentes) de cada uno de los Estados miembro; se reúne ordinariamente una vez al año con la facultad de reuniones extraordinarias, por mandato del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores o el de Jefas y Jefes de Estado o de Gobierno, o por solicitud de los Estados miembros de la organización. La presidencia de este Consejo es rotativa y se responsabiliza por coordinar sus actividades y coincide con la Presidencia Pro-Tempore de la UNASUR.

Además del Consejo de Ministras y Ministros, hay Instancia Ejecutiva de representada por Viceministras y Viceministros de Defensa (o sus equivalentes); que se reúne a cada seis meses sin perjuicio de las reuniones extraordinarias que se convoquen. Por fin están los Grupos de Trabajo que se creen en cada una de las áreas específicas en las cuales se realicen proyectos de investigación, desarrollo y cooperación en materia de defensa. Los Grupos de Trabajo, se reúnen conforme al cronograma establecido anualmente en los planes de acción, hasta la conclusión del trabajo encomendado y la presentación del correspondiente informe con sus recomendaciones o proyecto a ejecutar a la Instancia Ejecutiva. De una manera simplificadora, Maria Celina D’Araújo (2013: 9) concibe que:

¹⁸² “(...) rather than to the needs of a South American defense vision (...), is a regional response to a new defense context characterized by an increased global asymmetry in the distribution of military power and militarization of the US security agenda towards the region, but at the same time as a consequence of a revival of long political and intellectual regional traditions that has never abandoned the goal of Latin American integration.”

El CDS es, en la práctica, un instrumento institucional que tiene como objetivo fomentar el intercambio entre los países de la UNASUR con vistas a crear convergencias en la elaboración de políticas de defensa y seguridad, así como a incentivar medidas de fomento de la confianza mutua, el intercambio de personal y ejercicios conjuntos. También se propone delinear las bases para una industria de material bélico y una acción coordinada en operaciones de paz y frente a desastres naturales.

En el mismo día de la Declaración de Santiago, 10 de marzo de 2009, los Ministros de Defensa aprobaron la creación del Centro de Estudios Estratégicos en Defensa (CEED), el ámbito del CDS, con el objetivo de “generar un pensamiento estratégico regional que coadyuve con la coordinación y la armonización en materia de políticas de defensa en la América del Sur” (CDS 2009).

El CEED es una instancia del y para el CDS, permanente¹⁸³, y es tenido como un “espacio de dialogo a nivel intergubernamental sobre cuestiones estratégicas de interés regional” (ídem). El Centro se constituye propiamente en mayo de 2011 en la República Argentina, con sede en *Casa Patria Grande ‘Presidente Néstor C. Kirchner*.

A partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en el campo de la seguridad y la seguridad, en la Carta Constitutiva del CEED se encuentran, entre otros objetivos, la construcción de una visión compartida que permita el abordaje común en materia de Defensa y Seguridad Regional, de los desafíos, los factores de riesgo y amenazas, oportunidades y escenarios previamente identificadas; la definición de enfoques conceptuales y lineamiento básicos comunes que permiten la articulación de políticas en esta área; la constitución de un centro de documentación y archivo para servir a los Estados miembros del CDS, que contribuya, además, al mantenimiento de su memoria institucional y el análisis permanente de aquellas situaciones, eventos, procesos y tendencias relacionadas a la Defensa y la paz regional e internacional, cuyo producto estará a la disposición de los ministros que componen el CDS – tal sistema se alimentará de la información que proviene de los países miembros y de la fuentes alternativas aprobadas por el Consejo.

¹⁸³ Sin interrupciones de trabajo y con cuerpo técnico fijo. Es la primera institución permanente de la UNASUR. Hay dos más: el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), del Consejo de Salud, y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Ambas instituciones son posteriores al CEED.

Particularmente sus acciones nos interesan porque sus agendas de trabajo (y acá tomaremos los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015) están estructuradas sobre los mismos ejes de acción del CDS, que son cuatro:

- 1) Políticas de defensa;
- 2) Cooperación militar, operaciones de paz y asistencia humanitaria;
- 3) Industria y tecnología de la defensa;
- 4) Formación y capacitación.

Allí se presentan iniciativas que buscan cooperar en materia de defensa, superar las diferencias sobre el gasto militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones como tendremos la oportunidad de ver a lo largo de este capítulo. El primero apartado de este capítulo se dedicará a la agenda y los proyectos llevados a cabo para incentivar medidas de fomento de la confianza mutua, la segunda a dos proyectos llevados a cabo teniendo como objetivo la cooperación entre las industria de defensa de cada país. La tercera, muy brevemente a las acciones coordinadas en operaciones de paz y frente a desastres naturales y los puntos apuntados como pasibles de convergencia en la elaboración de políticas de defensa. Naturalmente, veremos cómo esas propuestas buscan darle vuelta a los problemas levantados en los tres capítulos anteriores, haciendo el cruce entre los niveles y las propuestas en el ámbito de la UNASUR.

Por lo tanto, el objetivo específico de este capítulo es analizar la propuesta de la UNASUR de la construcción de conceptos comunes y su eficacia frente al cuadro levantado, o, como hemos argumentado, de mínimos denominados comunes. El CDS, por sí o por el CEED, ha trabajado en crear una propuesta regional de Defensa – o propuestas, a depender de las distintas temáticas en que ha trabajado. En este último capítulo se buscará discutir lo que ha sido hecho en este sentido, teniendo en cuenta las problemáticas que erigieron de los tres capítulos anteriores y los resultados que el CDS ha alcanzado con sus planes de trabajo.

De esta manera, tomamos este como el capítulo de cierre, o de conclusiones, de nuestro objetivo general: comparar en diferentes niveles (declarativo, operativo e político) la propuesta de UNASUR para la cooperación regional en defensa a través de las perspectivas argentina y brasileña en el tema, desde la creación del CDS hasta los hitos finales de 2015.

6.1 – Propuestas y cooperación a nivel de los entendimientos

En noviembre de 2011 es publicado en el ámbito del CDS el Informe acerca de los Términos de Referencia para los conceptos de Seguridad Y Defensa en Suramérica¹⁸⁴ y en Febrero de 2012 Informe acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional¹⁸⁵. Ambos documentos representan los esfuerzos iniciales en el levantamiento de las disparidades regionales cuanto a las conceptualizaciones de defensa y seguridad y las distintas interpretaciones cuanto a las amenazas de los distintos países y la respuesta institucional que han dado a las mismas. Aunque sean cortos, el significado de ambos los informes fue mantener en pauta esta discusión, como puede ser visto en todos los planes de trabajo del CEED entre 2012 y 2015 y abrir dicha discusión a nivel del CDS.

Desde nuestro punto de vista, si tomamos el Plan de Acción de 2012 del CDS¹⁸⁶ como referencia, es posible argumentar que los planes de trabajo siguientes son la extensión de este Plan. El plan se resume básicamente en tres áreas: Área 1 - Política de Defensa: 1.1 Medidas de Confianza mutua, 1.1.1 Registro Sudamericano de Gastos de Defensa, 1.1.2 Metodología estandarizada para la transparencia del inventario militar, 1.2 Definiciones regionales de defensa y seguridad, 1.3 Desafíos, riesgos y amenazas, 1.4 Políticas de género; Área 2 - Institucionalidad de los sistemas de defensa: 2.1 Base de datos de la región, 2.2 Organigrama del sector defensivo; Área 3 - Prospectiva estratégica: 3.1 Estudio prospectivo: 2025. Este plan tiene el objeto de "generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a coordinar la armonización en materia de políticas de Defensa en América del Sur" (CEED 2012).

En 2015 el CEED publica el libro Institucionalidad de la Defensa en Suramérica¹⁸⁷, cuyo objetivo central de la obra es sistematizar y analizar “la realidad de la arquitectura normativa, institucional y orgánico funcional de las jurisdicciones de defensa y de la estructura militar de cada uno de los doce países suramericanos”¹⁸⁸. Mucho más robusto y amplio¹⁸⁹ que los informes anteriormente citados, posee doce capítulos nacionales, es decir dedicado a un país de la región, y un capítulo regional,

¹⁸⁴ Véase: CDS UNASUR (2011).

¹⁸⁵ Véase: CDS UNASUR (2012)

¹⁸⁶ Véase: CEED (2012b)

¹⁸⁷ Véase: CEED (2015).

¹⁸⁸ Véase: CEED (2017)

¹⁸⁹ El libro posee más de 500 más de páginas.

que sistematiza el análisis y provee conclusiones desde una perspectiva y abordaje de alcance regional. El libro¹⁹⁰ se ocupa de temas como:

- 1) Políticas de Defensa: responsabilidad y diseño de la política de defensa, conducción de la defensa;
- 2) Marco Normativo e Institucional: Ordenamientos normativos, arquitectura del sistema, mecanismos de coordinación inter-jurisdiccionales);
- 3) Estructura institucional del sector: Instrumento militar, fuerzas armadas, misiones principal y subsidiarias;
- 4) Acuerdos y mecanismos internacionales: Acuerdos y compromisos bilaterales-multilaterales, regionales y globales, mecanismos institucionales permanentes;
- 5) Cooperación internacional en defensa: Ejercicios militares, operaciones de paz, actividades de ayuda humanitaria.

Esta línea de estudio; “Institucionalidad de la Defensa en Suramérica”, cronológicamente es la primera desarrollada por el Centro de Estudios, se observamos sus Planes de Trabajo y como el propio libro, buscan registrar, sistematizar y analizar los aspectos normativos, orgánicos y funcionales de los sistemas nacionales de defensa de UNASUR. Otras cuatro sub-líneas estarán previstas en los planes de trabajo del CEED/CDS, más allá del Informe de Institucionalidad: Un estudio comparado de los diversos Sistemas de “justicia militar” y/o “disciplina militar” de los Estados del CDS, llevar adelante estudios comparativos en materia de los “Sistemas de Educación y Formación en Defensa” a fin de identificar los espacios para la homologación de contenidos en áreas específicas, realizar estudios conjuntos para la identificación de criterios y determinar los mínimos comunes denominadores a lograr en materia de interoperabilidad militar suramericana, Desarrollar un Glosario Regional de términos y conceptos en materia de Defensa; pero hasta los fines de 2015 no se registran documentos publicados en este sentido.

Una segunda línea propuesta por el CDS/CEED que, a nuestro ver, se inserta en el nivel de los entendimientos es de Defensa y Recursos Naturales¹⁹¹.

Bajo la línea de ‘Defensa y Recursos Naturales “se ubican estudios destinados a identificar las vulnerabilidades y disfuncionalidades que afectan la adecuada protección y aprovechamiento de los recursos naturales desde el ámbito de la defensa”¹⁹². Si bien a nivel de UNASUR la temática ocupó la agenda de otros Consejos, como el de Energía,

¹⁹⁰ Según su introducción.

¹⁹¹ Véase: CEED (2017b).

¹⁹² Véase: CEED (2017)

originando el libro *Potencial de los Recursos Energéticos en América del Sur*¹⁹³ junto a Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), 2013, y el de Desarrollo, generando el libro *Recursos Naturales en UNASUR: situaciones y tendencias para una agenda de desarrollo regional*¹⁹⁴ junto La Comisión Especial para América Latina y el Caribe (CEPAL), también lo hará a nivel del CDS, generando en Junio de 2014 a la publicación de “La Defensa y los Recursos Naturales – Aportes para una Estrategia Regional”¹⁹⁵, un “manual” para empezar delinear las problemáticas que erigen de esta área para la defensa.

Tal cual ocurrió con la línea Institucionalidad de la Defensa, el profundamiento de la cuestión a través de los Planes de Acción del CEED (2014 y 2015) en lo que se vendrá a llamar “Eje de trabajo Prospectiva y Estrategia”, tuvo su primer producto publicado en noviembre 2015 y se intitula *Estudio Prospectivo de Suramérica 2025: Primera Parte*¹⁹⁶, un documento centrado en la “elaboración de un diagnóstico de la realidad actual y de la proyección de tendencias hacia el 2025 respecto al uso y demanda de recursos naturales estratégicos que posee la región”¹⁹⁷.

No se trata solamente de la descripción genérica en renovables y no renovables, estratégico y no estratégico, o de la categorización de los conjuntos de recursos naturales: recursos hídricos, minerales metálicos, no metálicos y metaloides, minerales energéticos, el suelo, etc., sino del abordaje de cuestiones que tácitamente pueden relacionarse con la defensa de Suramérica:

- 1) la magnitud y la calidad de las reservas que posee Suramérica, estableciendo su relación con los totales globales;
- 2) los usos y aplicaciones más destacadas de estos recursos y su relevancia tecnológica futura;
- 3) las inversiones en estos recursos en la región; y
- 4) las corrientes de comercio mundiales –oferta y demanda– de estos recursos así como –cuando fuera demostrativo para el objeto de este estudio– cuáles son las principales regiones y /o países consumidores de los mismos, así como la tendencia registrada en materia de precios.

Esta segunda línea, en especial, es de cierta manera novedosa para la más grande parte de los países de la región y manifiesta, de manera colectiva, el interés por y la importancia de la problemática, ateniendo un buen punto de consenso y gran aporte

¹⁹³ Véase: CEED y OLADE (2013).

¹⁹⁴ Véase: CEED (2014)

¹⁹⁵ Véase: CEED y CEPAL (2013).

¹⁹⁶ Véase: CEED (2015b)

¹⁹⁷ Según introducción del propio documento.

para la agenda. La primer línea, a su vez, muestra un intento de darle vuelta a la problemática inherente al entendimiento de la defensa y resulta en un esfuerzo válido al hacer sentar a la mesa los distintos países de la región para pensar temas y conceptos aceptables: mínimos denominadores comunes.

Según datos de la RESDAL (2016: 54), al analizarse los planos de trabajo del CDS, en 2011 fueron 5 las actividades, entre actividades de estudio y eventos, relacionadas a las Políticas de Defensa: 13 en 2012, 10 en 2013 y 10 en 2014, y 11 en 2015, constituyendo un eje importante en la agenda del CDS.

6.2 – Propuestas y cooperación a nivel de los medios

Es posible encontrar, ya en 2012, noticias publicadas en los medios oficiales de los gobiernos que componen la UNASUR a respecto del primer de los dos proyectos: una aeronave común de entrenamiento básico llamada UNASUR 1. El Palácio do Planalto, institución que representa la Presidencia de Brasil, por ejemplo, emitió una¹⁹⁸ nota diciendo que esta iniciativa serviría para integrar la industria y los sistemas de defensa y monitoreo de los países miembros.

El proyecto fue llevado a cabo por Argentina, que cumplió con éxito la fase de prospección de financiamiento, con la promesa de que en 2018 las unidades serían entregues a los países que manifestasen interés. El modelo bautizado como UNASUR 1, o IA-73, estaba siendo desarrollado por la Fábrica de Aviones Argentino – FadeA, localizada en la provincia argentina de Córdoba. El presupuesto del proyecto tuvo asignado US\$ 38 millones por parte de Brasil, US\$ 16 de Argentina y US\$ 3 de Ecuador y US\$ 3 más por Venezuela. Informaciones técnicas de la aeronave fueron publicadas¹⁹⁹. Sin embargo el proyecto fue cancelado por falta de compradores en el inicio de 2015²⁰⁰. La morosidad del proceso llevó a los países a comprar modelos de otros fabricantes, resultando en que la búsqueda por el UNASUR 1 fuera de menos de 50 unidades, volviendo su producción inviable. Para que fuera ejecutado, se previó la venta de por lo menos 150 unidades.

¹⁹⁸ Véase: Portal Planalto (2012).

¹⁹⁹ Véase: Observatório de Negociações Internacionais da América Latina (2014).

²⁰⁰ Véase: Defesa Aero & Naval (2015).

En 2014, en la Reunión de Ministros de Defensa que ocurrió en Brasilia²⁰¹, se acertaron los requisitos operacionales del VANT, que se desarrollaría sobre la tutela del CDS. La producción de este aparato tendría el mismo objetivo que el intento anterior: integrar y fortalecer el desarrollo científico y tecnológico de la base industrial de defensa de los 12 países que componen el Consejo²⁰² e integrar los sistemas de Defensa. En Agosto de 2015 se publicó abiertamente, por primera vez, sobre la creación de un Vehículo Aéreo (VANT) no tripulado en la página del Ministerio de Defensa brasileño.

Según²⁰³ el ministerio, más allá de un proyecto integrador de las industrias de defensa nacional, los VANTs producidos serán utilizados sobre todo en misiones de reconocimiento en el continente suramericano. La construcción final de los VANTs queda a cargo de la empresa brasileña EMBARER S.A²⁰⁴, naturalmente como un proyecto regional y por lo tanto poseyendo componentes y cuerpo técnico provenientes de los distintos países de la región. La tecnología aún podrá ser utilizada para tareas de compilación de datos geográficos, detección de incendios forestales y fiscalización de contaminación de ríos, entre otras. Los datos técnicos fueron anunciados²⁰⁵ en diciembre de 2015, siendo apreciado con mucho más interés que el proyecto anterior.

A nivel de los ejes de investigación, el CDS/CEED posee dos que, desde nuestro punto de vista, están íntimamente relacionados al nivel de los medios: el Inventario de Ejercicios Militares²⁰⁶ y las Operaciones de Paz²⁰⁷. La primera, pretende “registrar, sistematizar y transparentar la situación actual de participación de los Estados de UNASUR en ejercicios con terceros países, tanto regionales como extra-regionales” y la segunda pretende “registrar, sistematizar y transparentar la participación de los Estados de UNASUR en las diversas operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz y acciones humanitarias de Naciones Unidas”. Referencias pueden ser encontradas tanto en los planes del trabajo del CEED y del CDS, cuanto en la página web del CEED, pero no se registran documentos abiertos al público de estas dos categorías.

Compilando las actividades previstas en los planes de trabajo, la RESDAL (2016:56) llegó a los siguientes números: de Formación y capacitación militar hubo 3 en

²⁰¹ Véase: Ministério de Defesa do Brasil (2014).

²⁰² Véase: Defesanet (2014).

²⁰³ Ministério de Defesa do Brasil (2014).

²⁰⁴ La subsidiaria Embraer *Defesa e Segurança* es una de las líderes mundiales en la producción de aviones y aparatos para uso militar. Más informaciones en Embraer Security & Defense (2017).

²⁰⁵ Véase: Ministério de Defesa do Brasil (2014b).

²⁰⁶ Véase: CEED (2017c).

²⁰⁷ Véase: CEED (2017d).

2011, 4 en 2012, 6 en 2013, 6 en 2014 y 5 en 2015; de Cooperación Militar, acciones humanitarias y operaciones de paz: 6 en 2011, 5 en 2012, 3 en 2013, 5 en 2014 y 5 en 2015.

6.3 – Propuestas y cooperación a nivel político

En 2010 en el ámbito de la UNASUR se produjeron 2 cuadernos de sobre la temática de la defensa: Cuadernos de Defensa N°1: Modernización de los Ministerios de Defensa²⁰⁸, en Mayo y Cuadernos de Defensa N°2: Confianza y Seguridad en América del Sur²⁰⁹ en Octubre. El proyecto reunía la contribución de expertos y académicos sobre el tema, tratando exclusivamente de la temática de referencia del cuaderno. El segundo tuvo como eje la Confianza Mutua, figura que aparece en la Carta Constitutiva del CDS como uno de sus objetivos. En este mismo año, el CDS publica un manual intitulado “Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua”²¹⁰, en el mismo modelo que originó las líneas de estudio de la Institucionalidad de la Defensa, vista en el apartado 6.1.

Para Héctor Saint-Pierre y Alberto Montoya (2014: 147):

“por “medidas de confianza en defensa” entendemos los procesos políticos y/o militares que objetivan mitigar y prevenir los efectos negativos o percepciones erradas decurrentes de los “dilemas de seguridad” en las relaciones internacionales. Ejemplos de estos efectos negativos son, entre otros, las corridas armamentistas, la militarización de las regiones de frontera, las incursiones armadas y las violaciones de la soberanía territorial de los Estados por parte de las Fuerzas Armadas (FA) extranjeras”.

Ejemplo claro de este último objetivo es el Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (RSGD). La categoría Gastos de Defensa²¹¹ es reincidente en todos los Planes de Trabajo del CDS/CEED. Está diseñado como el instrumento para medir de manera oficial y homologada las inversiones que hacen los países miembros en materia de defensa, “constituyendo una concreta e inédita medida de transparencia y

²⁰⁸ Véase: CDS UNASUR (2010).

²⁰⁹ Véase: CDS UNASUR (2010b).

²¹⁰ Véase: CEED (2010b)

²¹¹ Véase: CEED (2017e).

de construcción de confianza mutua en la materia²¹²”. Este documento es de libre acceso²¹³.

El Registro se sostiene sobre una definición común del gasto de defensa y una metodología estandarizada para la presentación de dichas informaciones, con frecuencia anual, al CEED – en calidad de instancia técnica responsable por la recepción, consolidación, publicación, análisis y archivamiento de la información remitida. Esta metodología ha sido colectivamente diseñada, formulada a partir de una definición común de lo que debe entenderse y computarse como gasto en defensa, un conjunto de categorías y sub-categorías para éste fin y un mecanismo anual de remisión de la información respectiva.

Héctor Saint-Pierre y Alberto Montoya (2014) presentan sintéticamente la estructura del Registro:

Figura 5²¹⁴: Estructura común de gastos en Defensa.

<i>Definición Común de los Gastos en Defensa</i>	<i>Metodología estandarizada de presentación</i>	<i>Mecanismo anual de remisión</i>
Entendido como todos los recursos designados por los Estados, así como cualquier ayuda externa (monetaria o no).	Clasificación por objeto de gasto e institución ejecutora. Periodicidad anual siguiendo el año fiscal vigente. Fuentes de financiamiento presupuestario y extra presupuestario. Valores en moneda local con cotización en dólares estadounidenses. Indicadores de referencia con gastos de defensa en relación al PBI y al Gasto Fiscal.	Establece que los Estados deben remitir sus informes anuales – referentes al año inmediatamente anterior – hasta el día 31 de julio de cada año,

A partir de estas tres variables son analizados datos referentes al período 2006-2010. En este primero período evaluado, el RSGD demuestra que el gasto total en Defensa en la América del Sur fue de 126 mil millones de dólares (US\$). De este total, 44% corresponden a los gastos de Brasil, 17% de Colombia, 10,7% de Venezuela, 9%

²¹² Véase: CEED (2017).

²¹³ Véase: CEED (2012).

²¹⁴ Hecho en base al trabajo de referencia.

de Chile, 8,3% de Argentina, 4,5% de Ecuador y 4% de Perú. Los demás Estados de la Región poseen gastos equivalentes a 1% o menos del total regional.

Dentro de esta configuración de gastos, el Registro traduce el llamado “objeto de gasto”, o tipo de actividad en la cual fueron realizados los gastos. Así, en el mismo período, fue apurado que 59% de los gastos regionales son referentes al pago de personal, 23,5% son de operaciones militares, 17,3% en inversiones; y otros 0,5% en investigación en el área de Defensa. Del ítem “Inversiones”, se destacan tres categorías: 45,2% son destinados al Sistema de Armas, 12,3% a la Infraestructura y 42,5% para adquisiciones de otros equipamientos²¹⁵.

Posteriormente fueron lanzados dos versiones más: 2011-2013²¹⁶ y 2006-2015²¹⁷, cuya fecha de publicación nos excede temporalmente el análisis.

En 2010, antes de la primera edición del Registro, Marcela Donadío (2010: 44), en el Cuaderno 2: Confianza y Seguridad en América del Sur de la UNASUR argumentaba que:

Un verdadero avance estaría constituido si, tal como está planteado, se concretan las medidas relativas a la información sobre gastos de defensa. Es una de las medidas que mayormente podrían influir sobre el cambio de las percepciones de amenaza que, de tanto en tanto, sobrevuelan el ambiente político en más de un país.

Para la autora, es bastante acertado que el intercambio de información y transparencia sean la pieza más fuerte del programa del CDS. Esto se da porque las medidas relativas a las instituciones de la defensa (ministerios) son de carácter más profundo “no porque sean sensibles sino por lo que representan a nivel de la cultura de secreto que aún pervive en ciertas burocracias de la región” (2010: 44). Esto incluye personal, registros de armas convencionales y notificación y registro de acuerdos (que apunta, fundamentalmente, a lo extrarregional) – trabajándose, así la institucionalización de la confianza a través de la provisión de esta clase de informaciones. Tal como previsto por la autora, la publicación del primer Registro hizo caer por tierra viejas hipótesis de una corrida armamentista en la región, apuntando

²¹⁵ Hicimos algunos cálculos ilustrativos. El valor gasto por todos los países de la UNASUR entre 2006 y 2010 en: Sistema de Armas sería aproximadamente 9,85 mil millones de dólares, en Infraestructura sería de 2,7 mil millones de dólares; en cuanto para que para da Adquisición de otros equipamientos sería aproximadamente de 9,25 mil millones. Sistema de Armas se refiere, sobre todo, a la compra de munición y piezas de equipamientos pre-existentes, infraestructura y a la estructura física de las instalaciones militares y Adquisiciones de a las compras de equipamientos que el país no tenga.

²¹⁶ Véase: CEED (2016).

²¹⁷ Véase: CEED (2017f).

hacia una cuestión fundamental para cualquier estructura de Defensa que pueda llegar a si gestionar en la región: se gasta mucho en personal y se invierte poco – y mucho menos se produce – en Defensa.

De hecho, no es absurdo decir que la implementación de medidas de confianza, tan basilar, según Marcela Donadio, pudo abrir espacio para la conformación de políticas comunes en la región. En este sentido, presentamos dos iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de la UNASUR en nuestro período temporal de enfoque (2008 – 2015) que presentan el esfuerzo de trabajo conjunto: la creación del avión de entrenamiento común, el UNASUR 1, y la creación de un VANT (vehículo aéreo no tripulado) regional, conforme vimos en el apartado anterior.

En la IX Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS y V Reunión Ordinaria del CDS, en febrero de 2014, fue presentado el informe final de la Metodología para transparentar los inventarios militares por la delegación de Chile (RESDAL 2014): que origina el Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM). Quedó definido que los informes deben ser enviados por los países miembros hasta Julio de 2014 al CEED, responsable técnico para la organización del Registro (Acta de la V Reunión Ordinaria del CDS). No obstante, solamente en 2015 se dio a conocer el Manual para el uso del Formulario Suramericano de Inventarios Militares ²¹⁸.

El eje de estudios *Inventario Militar*²¹⁹ y, más precisamente, el Registro Suramericano de Inventarios Militares buscan registrar, sistematizar y transparentar los medios materiales de los componentes de las Fuerzas Armadas de cada uno de los Estados de la UNASUR²²⁰. Éste inventario puede ser entendido como una profundización de las medidas de confianza en materia de defensa y militar entre los países que integran el Consejo de Defensa, junto al mencionado Registro Suramericano de Gastos en Defensa. Hasta el momento no se ha hecho público el Registro Suramericano de Inventarios Militares, ni el de Gastos.

Si bien hay ambos casos mencionados pueden ser considerados avances en la temática, Luis Tibiletti (2014) llama la atención para un tercer punto de fundamental importancia, pero que no se ha visto contemplado por el CDS. Siendo uno de los objetivos de la UNASUR, la creación de una identidad regional en Defensa, Tibiletti se pregunta “¿Qué imaginamos sucederá si en estas condiciones le exigimos a un órgano

²¹⁸ Véase: CEED (2015c).

²¹⁹ Véase: CEED (2017f)

²²⁰ Véase: CEED (2017).

como el CDS constituido por los Ministerios de Defensa que desarrollen una identidad estratégica suramericana?” El autor divaga afirmando que la tarea sería delegada por parte de los Ministerios de Defensa al CEED – como todas las demás temáticas – y el mismo, acudido prioritariamente por cuadros militares, repetirá sus apreciaciones estratégicas habituales y luego formulará una propuesta de identidad basada “en todos los clichés del pensamiento estratégico ya analizado” (ídem). Es cierto que los cambios que traídos en los procesos de transición a la democracia a partir de mediados de los ´80 modificaron las culturas estratégicas de varios países – y acá analizamos el caso Argentino que es clave en este sentido (Battaglino 2015). En el brasileño, en los tres niveles analizados, es notoria la presencia de islas de autonomía.

Es cierto que los Ministerios de Defensa van gradualmente avanzando hacia una mayor capacidad de conducción política de las fuerzas armadas no sólo por menor resistencia de éstas sino por una creciente capacidad y disposición de sectores civiles y políticos para asumir la tarea, pero la asimetría entre los distintos países de la región – y volvemos a tomar Brasil y Argentina como ejemplos – confirma que a la discusión le falta mucho para que se vea agotada: el peso de la cuestión de la autonomía militar en la región y la debilidad de las estructuras de conducción política en varios de los países. A nivel de los fundamentos, si en el espacio doméstico aun es bastante escasa la discusión sobre la defensa, ¿que se pretende, por lo tanto, a nivel regional?.

6.4 – Los mínimos denominadores comunes y los desafíos

A título de conclusión, entendemos la UNASUR, sobre todo en la figura del CDS, como un *regionalismo* que además de presentar una estructura cooperativa y de deliberación, permite una *gobernanza* con características *post-hegemónicas* cuyos *drivers* se reflejan en los puntos que conforman su propia *agenda*, sus *outcomes* se derivan de la ejecución de esta propia agenda y los *impacts* de esta agenda en la conformación de *denominadores políticos comunes* entre los países que la componen. Las comparaciones analizadas a lo largo de los capítulos 3, 4 y 5 contribuyeron al contrastar las variables seleccionadas, para así determinar diferencias y semejanzas que contribuyan a establecer la veracidad de la hipótesis central de estas tesis: si bien hay divergencias conceptuales (entendimientos sobre Defensa expresos en los documentos declarativos), de actuación (historial y actuación sus fuerzas armadas) y de intereses

(agenda ministerial) entre Brasil y Argentina que demuestran la falta de convergencia que existe entre los distintos países que componen el CDS, poniendo a su vez en jaque su propuesta común de defensa, existen elementos a partir de los cuales las partes convergen permitiendo avanzar en mínimos comunes denominadores que garantizan la propia existencia y desarrollo del Consejo en cuestión.

El CDS tiene desafíos importantes para su consolidación – desafíos los cuales en verdad son compartidos con la propia UNASUR. Battaglino (2012) identifica tres desafíos, siendo el primero relativo la necesidad del refuerzo de la perspectiva ideacional del CDS, que abarca un proceso deliberado de construcción de un entendimiento común del valor de la acción política coordinada y unificada para hacer frente a los retos de defensa regionales. De esta manera, más fuerte esta identidad compartida menor será la probabilidad de que el CDS se desvanezca como propuesta y como espacio. El segundo, directamente relacionado al primero, corresponde al daño potencial que podría provocar la ingerencia de Estados Unidos en este dibujo regional. Por ejemplo, las estrechas relaciones entre Colombia y el hegemón, como vimos, no sólo pueden alterar uno de los principales objetivos del CDS, que es la autonomía de la agenda de defensa de América del Sur al imponer otra agenda, como puede fragmentar la propia región fomentando conflictos de distintas naturalezas. El tercero se relaciona con el papel de Brasil en el marco del Consejo. El autor afirma que el proyecto regionalista del CDS sobrevivirá mientras los países de América del Sur no lo vean solamente como un instrumento para promover el interés de Brasil – si el país pierde su condición de líder consensual, más allá de potencia regional, es decir, su capacidad de proporcionar beneficios significativos a los países, de moderación o su posición de vocifero de la región.

Nosotros identificamos otras, sobre todo relacionadas a las posiciones divergentes en diferentes niveles (declarativo, operativo y político). Si pensamos que los distintos países, más allá de los mínimos denominadores comunes abarcados por el CDS – brevemente comentados en nuestro último capítulo, tienen maneras distintas de comprender, operacionalizar y articular la defensa, la profundización de la temática y la creación de una estrategia defensiva común se vuelven cuestionable. De ahí la importancia de los tres niveles trabajados para testear nuestra ya comentada hipótesis de trabajo: conceptual (entendimientos sobre Defensa expresos en los documentos

declarativos), de actuación (historial y actuación sus fuerzas armadas) y de intereses (agenda política y ministerial) entre Brasil y Argentina (nuestros casos).

Del primer nivel comparativo vimos que las distintas formas de pensar la defensa lleva a distintas formas de organizala, y por lo tanto existe un problema central de entendimiento y de agenda que resulta un importante obstáculo regional al momento de si pensar políticas públicas – siendo la Defensa una política pública. El CDS en este sentido se propuso a pensar una definición regional y elementos de agenda más allá como más allá de los entendimientos nacionales, como por ejemplo, la cuestión de los recursos naturales estratégicos que asume una dimensión muy importante y novedosa en los debates regionales de defensa. La creación de una agenda regional pasa por encontrar los puntos comunes ya conceptualizados por los Estados y buscar los demás que aún no, pero a todos le sirven.

En el segundo nivel comparativo, lo de los medios, las misiones y submisiones - y las permisiones que gozan o no - las fuerzas armadas son fundamentales al momento de si pensar la cooperación en la defensa. Como vimos, en los casos de Brasil y Argentina, estos países se han dedicado mayoritariamente a cosas distintas, por un lado por sus atribuciones a nivel legal y por otro al uso que han tenido. La propuesta de la UNASUR viene de la mano del fomento de las industrias de defensa a través de la creación de aparatos conjuntos resultando, por ende, en la cooperación entre las industrias de cada país. Más allá, se piensa los puntos de convergencia entre las fuerzas armadas como el espacio privilegiado para la cooperación tática: las operaciones de paz y las operaciones frente a desastres naturales aparecen como puntos clave. Se registra también el incentivo al intercambio militar. Es importante observar que cuestiones como las drogas y el crimen organizado quedaron afuera de del ámbito de CDS, configurando un claro rechazo a las nuevas amenazas como elemento perteneciente a la defensa.

Sobre la concertación política y el nivel de los fundamentos, el Consejo se auto justifica creando e incentivando medidas de confianza mutua en distintos ámbitos, de cierta manera aportando tanto para la configuración de una zona de paz cuanto para la creación de una identidad estratégica común. Sin embargo, el tema fundamental de este nivel - las relaciones civiles-militares - quedo afuera del escopo del Consejo. Las razones son varias y obvias, y van desde la manera como se conforman los Ministerios y el tabú que involucra la temática hasta la propia representación técnica adentro del

Consejo y del CEED, preponderantemente militar. La no resolución de este tema - el control civil - sigue alejando la Defensa de las discusiones públicas y domésticas preservando el desinterés de la sociedad civil y de las clases políticas. La Defensa, por lo tanto, sigue siendo una temática que poca atención recibe y, si así es, poca importancia adquiere en la esfera pública.

A nivel macro, los trabajos, conciertos, consensos, aportes y discusiones llevadas a cabo en el CDS ya demuestran de hecho, que la idea de conformación de una región suramericana ha ganado peso y trayectoria en donde la defensa, y sus temáticas específicas, han aportado significativamente. El simple hecho de si buscar una “institucionalización” de la interacción a nivel regional – planteando, inclusive, dejar de afuera el hegemon y toda y cualquier interferencia externa – es de una importancia sin precedentes. La existencia del Consejo atesta el periodo del regionalismo post-hegemónico que vigor en la región.

Aunque estamos demasiado lejanos de la construcción de un aparato regional integrado de defensa, como se le puede haber ocurrido a los más idealistas, sin embargo se damos por cierto que pequeños pero importantes pasos fueron dados en dirección a ello. Como bien Comini y Nolte (2016), la UNASUR es la expresión de la voluntad de los doce países que la quisieron crear. Además, detalles como la caída por tierra de viejas hipótesis de conflicto y de una corrida armamentista, los proyectos de complementariedad de las industrias de defensa y la articulación conjunta de una agenda ya son logros suficientes para constatar que el Consejo de Defensa Suramericano efectivamente salió del papel - no de la forma como se propuso pero tampoco con aportes tan pequeños que no podamos verlos.

Pero ahí están los desafíos y siempre estarán. Conciliar doce países es una tarea hercúlea. En este trabajo analizamos solamente dos países en tres niveles y constatamos abismos entre ellos. Pero también encontramos los puentes que se han construido para sostener una idea de una Suramérica. El papel de la UNASUR en el futuro depende de su capacidad para dar cabida a la pluralidad de intereses y puntos de vista que coexisten internamente en la región. O, al menos, sirve para mostrar que junto podemos plantear y pensar un espacio para nosotros mismos.

Referencias citadas

Almeida, Carlos Wellington de (2010). Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010

Amarante, José Albano do. (2004) *Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Org. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 3. p. 23-44.

Amorim, C. (2013). Democracia, Política Externa e Política de Defesa: rumo à conformação de uma “grande estratégia”. In: Organizadores: Monteiro, Á. D.; Winand, É. C. A.; Goldoni, L. R. F.. *Pensamento Brasileiro em Defesa: VI ENABED*. Aracaju: Editora UFS, pp. 23-38.

Argentina (1988) *Ley 23.554*. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.html>.

Argentina (1992). *Ley 24.059*. Disponible en: http://www.ipd.gob.pe/images/documentos/NormInter/3.Ley_N_24.059_SEGURIDAD_INTERIOR.pdf

Argentina (1999). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm>

Argentina (2009) *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.

Argentina (2010). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-FeDeErratas.pdf.

Argentina (2015). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf.

Argentina (2015b). *Directiva de Política de Defensa Nacional*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.html>

Anzelini, L.; Poczynok, I. (2014) De la política militar a la política de defensa. El ciclo de planeamiento de la defensa nacional (2007-2011) como punto de inflexión. *Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas*, v. 1, n. 2, p. 72-95, 2014

Arron, Raymond (2012). *Paz e Guerra entre as nações*. Prefácio: Antonio Paim; Trad.: Sérgio Bath. 1 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília., Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

Bahry, D. L. (1986) “Más allá de las fronteras: la práctica de la investigación comparada”, Manheim, J. B., Rich, R. C., *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

Barbé, E. (1987) El equilibrio del poder en la teoría de las Relaciones Internacionales, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 11, pp. 5-17.

Battaglino, J. (2008) Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales* 160 (2008) - ISSN 0716-0240 • 7-33. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile

Battaglino, J (2010). *Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica. ¿Es posible tal coexistencia?*. Perfiles Latinoamericanos, N°35, pp. 61-87, 2010.

Battaglino, J. (2012) Defence in a Post-Hegemonic regional agenda: The case of the South American Defence Council. In: Riggirozzi y Tussie (comp.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer, Londres pp. 81-100).

Battaglino, J. (2015) Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino In: *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* v. 2, n° 2, jul./dez. 2015, p. 197-216 ISSN 2358-3932

Bertonha, João Fábio (2012) *¿Seguridad o defensa? Dilemas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los comienzos del siglo XXI?*, en *Relaciones Internacionales*, n°43, pp.19-37.

Busso, Anabella (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?. *Relaciones Internacionales*, [S.l.], v. 25, n. 50, July 2016. ISSN 2314-2766. Disponible en: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>>.

Brasil (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponible en: Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Brasil (1996) *Política Nacional de Defesa* . Disponible en: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/POLI.HTM4/20/2006.

Brasil (2003) *Lei n° 10.683*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.html.

Brasil (2005) *Política Nacional de Defesa*. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/Brasil%201998.pdf>.

Brasil (2008), *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/estrategia-nacional-de-defesa>

Brasil (2011), *Lei n° 12.462*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12375.htm#art1.

Brasil (2012) *Política Nacional de Defesa*. Disponible en:
Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

Brasil (2012b) *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponible en
http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf.

Brasil (2015). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponible en:
<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>.

Briceño-Ruiz, J. & Ribeiro Hoffman, A. (2015) Post-hegemonic Regionalism, UNASUR, and the Reconfiguration of Regional Cooperation in South America” en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40:1, pp. 48-62.

Borzel, T (2015). Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance en *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, pp. 41-63.

Buzan, B.; WAEVER, O (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press..

Buzan, B; HANSEN, L. (2009) *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Candido, Jairo (2004). *Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Org. As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 3. p. 57-80.

Carr, E. H. (2004) *La crisis de los veinte años (1919-1939)*, Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.

CDS UNASUR (2008a) *Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Disponible em:
http://www.cdsUNASUR.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=pt>.

CDS UNASUR (2008b) *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Disponible em:
<http://www.cdsUNASUR.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt>.

CDS UNASUR (2010) Cuadernos de Defensa no1: modernización de Ministerios de Defensa. Quito: Abya-Yala. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Cuadernos-Defensa-n1.pdf>

CDS UNASUR (2010b). *Cuadernos de Defensa no.2: Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Abya-Yala. Disponible en:
<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Cuadernos-Defensa-n2.pdf>

CDS UNASUR (2011) *Informe acerca de los Términos de Referencia para los conceptos de Seguridad Y Defensa en Suramérica*. Disponible en: http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf

CDS UNASUR (2012) *Informe acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. Disponible en: http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf.

CDS UNASUR (2017) *História*. Disponible en: <http://www.UNASURsg.org/node/21>.

CEED (2010) *Estatuto del Centro de Estudios Estrategicos de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano, Guayaquil, 2010*. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html>

CEED (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>

CEED (2012). *Registro Sudamericano de Gastos en Defensa, 2006 – 2010*. Buenos Aires, 2012. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGD-2006-2010_ESP.pdf

CEED (2012b). *Plan de Acción de 2012*. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PORT-Plan-de-Accion-2012.pdf>.

CEED (2014). *La Defensa y los Recursos Naturales – Aportes para una Estrategia Regional*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/DEF-RRNN.pdf>.

CEED (2015). *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INST-DEF-ESP.pdf>.

CEED (2015b). *Estudio Prospectivo de Suramérica 2025: Primera Parte*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RRNN2025.pdf>.

CEED (2015c). *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>

CEED (2016) *Registro Suramericano Agregados en Defensa 2011-2013*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2011-2013-WEB.pdf>

CEED (2017) *Presentación*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/>.

CEED (2017b) *Defensa y Recursos Naturales*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/02-Lineas/02.5-RRNN>

CEED (2017c) *Inventario Suramericano de Ejercicios Militares*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/02-Lineas/02.6-Ejercicios.html>.

CEED (2017d) *Estudio sobre la participación de Suramérica en Operaciones de Paz y Ayuda Humanitaria*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/02-Lineas/02.7-Omp.html>

CEED (2017e) *Registro Suramericano de Gastos en Defensa*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/02-Lineas/02.1-Gastos-Def.html>.

CEED (2017f) *Registro Suramericano Agregados en Defensa 2006-2015*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>

CEED (2017g). *Registro Suramericano de Inventarios Militares*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/02-Lineas/02.2-Resim.html>

CEED y OLADE (2013) *Recursos Energéticos en América del Sur*. Disponible en <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Potencial-RRNN.pdf>.

CEED y CEPAL (2013): *Recursos Naturales en UNASUR: situaciones y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RecursosNaturalesUNASUR.pdf>

Celi, P.ablo (2014). Defesa e segurança regional na América do Sul. In: Organizadores: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica C. A.; GOLDONI, Luiz Rogério Franco. *Defesa da Amazônia: VII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS, pp. 387-397.

Comini, Nicolás. (2016) *Suramericanizados, la integración regional desde la Alianza al Kircherinismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Comini, Nicolás (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, pp. 109-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>

Comini, Nicolás (2013) *¿De quién se defiende Sudamérica?*”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: Núm. 1, pp. 16-24. Disponible en: www.fal.itam.mx

Comini, Nicolás, y Nolte, Deflet (2016) UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. In *Contexto Internacional*, vol. 38(2) May/Aug 2016. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380200002>

Cornet, João Marcelo Conte (2014) A Política Externa De Dilma Rousseff: Contenção Na Continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24 (2014). ISSN 21788839. Disponible en <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>

Da Ponte, A. (2013) *De la Política tecnológica de defensa a los desafíos de la cooperación regional*, Revista da Escola de Guerra Naval, Vol. 19 N° 1, Janeiro-Junho, Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), Río de Janeiro: Escola de Guerra Naval. Disponible en: <http://www.pela-iss.org/CASAUpload/Oibrare/A-RES-61-89%20Sp.pdf>

D'Arajo, María Celina *et al* (2013) *Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina*, Documentos CIDOB AMÉRICA LATINA 36, 2013.

Declaración de Río de Janeiro (1986). Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n14/declaracionderiocontadoraapoyo.pdf>

Defesa Aero & Naval (2015). *UNASUR I é descartado*. Publicado en 14/02/2015. Disponible en <http://www.defesaareanaval.com.br/unasur-i-e-descartado/>.

Defesanet (2014). *Países da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional*. Publicado en 03/12/2014. Disponible en; <http://www.defesanet.com.br/vant/noticia/17625/Paises-da-Unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-VANT-regional-%20y%20http://www.infodefensa.com/latam/2014/12/15/noticia-unasul-definiram-documento-requisitos-tecnicos-sistema.html>.

Degenjah, Raquel Reichelis (2002). *Desafio da gestão democrática das políticas sociais*. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, Programa para Assistentes Sociais: CEEDD, ABEDSS, CEAD/NED, UnD, Módulo 3.

Diamint, Rut (2012). Documento de análisis: La institucionalidad democrática de la defensa. In: RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2012*. Buenos Aires: RESDAL, pp.31-32.

Diamint, Rut (2013). La política de defensa en Argentina: lecciones nacionales y regionales. In: Organizadores: Carmo, Corival Alves do; Winand, Érica C. A.; BARNABÉ, Israel Roberto; Pinheiro, Lucas Miranda. *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, pp. 351 a 376.

Diniz Guerra Silvestre, C. A. (2015) *Brasil e Argentina no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano: Por uma convergência de conceitos e agendas*. Tesina de grado presentado al Departamento de Relaciones internacionales de la Universidade Federal de Sergipe - BRA. Disponible en: <https://www.academia.edu/27942449/>.

Diniz Guerra Silvestre, C. A. y de Ávila, F.(2016). “Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?”, In: *Revista Brasileira de Políticas públicas e internacionais*, 104-136, V 1, N 1. João Pessoa: Universidad Federal da Paraíba.

Diniz Guerra Silvestre, C. A. y de Ávila, F. (2017) “¿Si se vende más, se cumple menos? Brasil entre la reglamentación internacional y la expansión de su industria de

defensa.” In: *Revista de Estudos Brasileños*, 64-81, V4, N6.: Plataforma Universia: Universidad de Salamanca and Universidade de São Paulo.

Diniz Guerra Silvestre, C. A, y Winand É. C. A. (2018) “Entre puentes y muros. El consejo de defensa suramericano y las identidades estratégicas de Brasil y Argentina”. *Rev. Bra. Est. Def.* v. 4, nº 1, jan./jun. 2017, p. 61-82 DOI: 10.26792/RBED.v4n1.2017.65320 ISSN 2358-3932

Domingos Neto, Manuel (2013). A necessidade dos Estudos de Defesa. In: Organizadores: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica C. A.; GOLDONI, Luiz Rogério Franco. *Pensamento Brasileiro em Defesa: VI ENABED*. Aracaju: Editora UFS, 2013. pp. 39-54.

Donadio, Marcela (2010) “El Consejo Sudamericano de Defensa y papel en el desarrollo de la confianza mútua”. In *Cuadernos de Defensa n2: Confianza Y Seguridad En América Del Sur*. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano, Quito, 2010. Disponible en: <http://ceed.UNASURsg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/Cuadernos-Defensa-n2.pdf>

Escudé, Carlos (1995) *El realismo de los estados débiles*, Buenos Aires: GEL.

Eissa, S (2010). Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la política de defensa argentina. Working Paper n. 40. Programa Defensa y Seguridad. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Embraer Security & Defense (2017). Página Web. Disponible en: <http://www.embraerds.com/>

Flemes, D.; Nolte, D. y Wherner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa. In *Estudios Internacionales* 170. Universidad de Chile: Instituto de Estudios Internacionales. ISSN 0716-0240. Pp. 105-127.

Fuccille, Alexandre. E. *A criação do Ministério de Defesa no Brasil: inovação e continuidade* In: *Research and Education in Defense and Security Studies*, 2002: August.

Fuccille, Alexandre; Rezende, Lucas Pereira (2013). *Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva*. Contexto Internacional: Rio de Janeiro: vol. 35, nº1, janeiro/junho 2013, pp. 77-104.

Fuccille, Alexandre; Barreto, Lis; Thomazella, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: O Diálogo Tardío (2015). In: 5º Encontro Nacional da ABRI, , Belo Horizonte. *Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação*. pp. 01-18.

Guzzini, Stefano y Anna Leander (2013), Alexander Wendt’s Constructivism: A Relentless Quest for Synthesis, en Stephano Guzzini, *Power, Realism and Constructivism*, Abingdon, UK: Routledge.

Huntington, Samuel P (1957). *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. New York: Vintage Press, 1957. Disponível em Biblex Cooperativa: IBN 8570112122 y 8788570112125.

Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective en Fawcett, L & Hurrell, A, *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford p. 37-73.

Hurrell, A (2007) *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*". *International Affairs* 83 (1)

Kuhlmann, Paulo R. L.; Chianca Dantas (2014). Defesa Nacional e Segurança Pública na América Latina. In: Organizadores: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica C. A.; GOLDONI, Luiz Rogério Franco. *Defesa da Amazônia: VII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS, pp. 111-130

Keohane, Robert (1998) *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires: GEL [capítulos 3, 4 y 9].

Keohane Robert & Lisa L. Martin (1995), The Promise of Institutional Theory, *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, pp. 39-51

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1989) *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: GEL [capítulos 1 y 2].

Laursen, F. (2010). "Introduction" en Laursen, F. *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond Surrey*, Ashgate, pp. 3- 20.

Lockhart, N. (2013) "La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo Postliberal o Posthegemonismo?", en *Revista Ciencias Sociales*, N° 140, pp.. 97-109.

Lopez, Ernesto (2007). Argentina: um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares. In: Saint-Pierre, Héctor Luis (org.). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, pp. 15-32.

Mattli, W. (1999). "The phenomenon of regional integration" en Mattli, W. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-18.

Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company (capítulos 1 y 2).

Mile, Paz Veronica (2004). *El Grupo de Rio en el nuevo escenario internacional*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial. Disponible en:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2937.dir/7milet.pdf>

Ministério de Defesa do Brasil (2014). *Países da Unasul se reúnem para definir projeto de Vant regional*. Publicado en 02/09/2014. Disponible en:

<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13610-paises-da-unasul-se-reunem-para-definir-projeto-de-vant-regional>

Ministério de Defesa do Brasi (2014b). *Países da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional*. Publicado en 02/12/2014. Disponible en:

<http://www.defesa.gov.br/noticias/14411-paises-da-unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-vant-regional.%20Revisado%20el%2009%20de%20Enero%20de%202018>.

Ministério de Defesa do Brasil (2017). *Política de Defesa*. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/politica-nacional-de-defesa>.

Ministério de Defesa do Brasil (2017b). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponible en <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa-a/estrategia-nacional-de-defesa>.

Ministério de Defesa do Brasil (2017c). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/livro-branco-de-defesa-nacional>.

Morgenthau, Hans J. (1986) *Política entre las Naciones – La lucha por el poder y la paz*, primera edición de 1948, Buenos Aires: GEL (capítulos 1, 9, 12).

Montoya Correa Palacio, Alberto y Saint-Pierre, Hector Louis (2014), “As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em defesa (2009-2012)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57:1, pp.22-39.

Motta Veiga, P. & Rios, S. (2007). “O regionalismo post-liberal na América do Sul: orígenes, iniciativas e dilemas”, CEPAL, *Serie Comercio Internacional*, n. 82.

Navarro Meza, Miguel (2009). *Política Exterior y Política de Defensa. Una cercanía esquivada*, *Revista Política y Estrategia* N° 114. Santiago: Academia Nacional de Política y Estrategia (ANEPE), pp. 54-99.

Nye, J (1969) *Integración regional comparada: concepto y medición* en *Revista de Integración*, Instituto para la Integración de América Latina(pág. 50-86).

Nolte, D. (2006) *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques del análisis*. GIGA Working Paper 30. Hamburgo

Observatório de Negociações Internacionais da América Latina (2014) *UNASUL-I, um passo rumo à integração regional sul-americana*. Publicada en 11/07/2014. Disponible en <https://onial.wordpress.com/2014/07/11/unasul-i-um-passo-rumo-a-integracao-regional-sul-americana/>

Onuf, Nicholas (1989) *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, New York: M. E. Sharpe.

Portal Planalto (2012). *Unasul aprova programa para desenvolvimento de avião militar*. Publicado en 30/11/2012. Disponible en: <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2012/11/2012-11-30-michel-temer-unasul>

Peñas, Francisco Javier (1997) *Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos Isegoría* 16.

Pereira, Polyara A. P (2008). *Discussões conceituais sobre política social como pública e direito de cidadania*. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, pp. 87-108.

Pion-Berlin, David, Ugarte, José M (2013). *Introducción*, en Pion Berlin, D. y Ugarte, José M. (Comp.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge Baudino, pp. 7-20.

Pion-Berlin, D.; Trinkunas, H.(2007). Attention deficit: why politicians ignore defense policy in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 42, n. 3, p. 76-100.

Powell, H. P. K. (2013). El contexto actual de la defensa suramericana: una percepción desde afuera. In: Organizadores: Monteiro, Álvaro Dias; Winand, Érica C. A.; Goldoni, Luiz Rogério Franco. *Pensamento Brasileiro em Defesa: VI ENABED*. Aracaju: Editora UFS (p. 247-258).

RESDAL (2012) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: edición 2012*. 1ed. Buenos Aires: RESDAL. Disponible en: <http://resdal.org/atlas-2012.html>.

RESDAL (2014) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: edición 2014*. 1ed. Buenos Aires: RESDAL. Disponible en: <http://resdal.org/atlas-2014.html>.

RESDAL (2016) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: edición 2016*. 1ed. Buenos Aires: RESDAL. Disponible en: <http://resdal.org/atlas-2016.html>.

Riggiozzi, P. & D. TUSSIE (2012) The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America en Riggiozzi y Tussie (comp.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer, Londres, pp. 1-16.

Ruggie, John G. (1998) *Constructing the World Polity*, New York: Routledge.

Saint-Pierre, H. L. (2012). “Defesa” ou “Segurança”? *Reflexões em torno de conceitos e ideologias*. In Contexto Internacional, vol. 33, Serie2, Rio de Janeiro: JUL-DEZ 2012. Disponible en: [<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006>]

Saint-Pierre, H. L. (2010) A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura*, n.8, p.02-19, ago.

Saint-Pierre, H. L (2008a). Breve perspectiva histórica de las fuerzas armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo. In: Centro De Estudios Legales Y

Sociales. *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas*. Buenos Aires: CELS, pp.15-19.

Saint-Pierre, H. L (2008b). Las definiciones políticas: Defensa y seguridad. In: Resdal. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal, pp.59-62.

Saint-Pierre, H. L (2007). *Reflexiones sobre los Estudios de Defensa: perspectivas filosófica e histórica*. Disponible en: <https://www.academia.edu/6753482/REFLEXIONES_SOBRE_LOS_ESTUDIOS_DE_DEFENSA_PERSPECTIVA_FILOSOFICA_E_HISTORICA>.

Saint-Pierre, H. L. (2007). Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, pp. 15-32.

Saint-Pierre H. L.; López, E. (2007) El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: Los casos brasilero y argentino. In: Ernesto López. (Org.). Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Altamira, 2007, v., p. 39-84.

Saint-Pierre, H. L.; Silva, Diego L (2014). *A torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa*. Disponível em: <https://www.academia.edu/7595033/A_Torre_de_Babel_Sul-Americana_A_Importancia_da_Convergencia_Conceitual_para_a_Cooperacao_em_Defesa>. Acesso em 27 jul. 2014.

Saint-Pierre, H. L.; Wiannnd, Érica C. (2008) *A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil.*, pp. 51 – 83.

Salomón, Mónica (2002) La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 56

Sanahuja, José Antonio (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: ALFONSO, L.; PEÑA, L; VAZQUEZ, M. (org) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, pp. 11-54.

Sanahuja, J. A. (2012) Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR en Serbin et al. (2012) *Anuario de la Integración regional* N°9., pp.17-72.

Santa Cruz, Arturo (2013) Constructivismo, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio (editores) *Capítulo 1 a las Relaciones Internacionales*, México, Oxford University Press.

Saraiva, Miriam Gomes (2014) Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? In: *Relaciones Internacionales: Potencias Emergentes e Democracia*: Dez 2014, pp:25-35. Disponible en http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf

Schmidt, Brian C. (2005) Competing Realist Conceptions of Power. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33. No. 3, pp. 523-549.

Soares, Samuel Alves (2008). Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, XXXIV, pp: 160-180

Soares, Samuel Alves; Lima, Raphael Camargo (2013). *No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa*. In: Organizadores: Carmo, Corival Alves do; Winand, Érica C. A.; Barnabé, Israel Roberto; Pinheiro, Lucas Miranda. *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG: 2013. pp. 314 a 350.

Soares, Samuel Alves; Prado, Mayara do; GODOY, Daniele Bulmini P (2014). *Rumo ao Eldorado: uma viagem de 20 anos no campo da Defesa na América do Sul*. In: Organizadores: Monteiro, Álvaro Dias; Winand, Érica C. A.; Goldoni, Luiz Rogério Franco. *Defesa da Amazônia: VII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. pp. 469-494.

Sartori. G. (1994), Comparación y método comparativo en Giovanni Sartori y Leonardo Murlino, *La comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Universidad, pp 29-49.

Schmitter, P. (2011). “*Los conceptos de cooperación e integración regional*” en *Puente Europa*, Año IX, Número 1, (p. 8-11).

Soares, S. A.; Lima, R. C. (2013) *No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa*. In: Organizadores: Carmo, Corival Alves do; Winand, Érica C. A.; BARNABÉ, Israel Roberto; Pinheiro, Lucas Miranda. *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, pp. 314-350.

Tibiletti, Luis (2014) Identidades estratégicas en los países de UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. In *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, ano 1, nº 1, jul./dez., p. 13-37

UNASUR (2008). Disponible en:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45568/UNASUR_-_Tratado_Constitutivo_de_la_Uni%C3%B3n_de_Naciones_Suramericanas__10_p._.pdf?sequence=3

UNASUR (2009). *Tratado Contitutivo. Declaración de Santiago de Chile*. Disponible en : http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45638/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_Santiago_de_Chile__4_p._.pdf?sequence=2

Ugarte, José Manuel (2011). *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*. Conferencia de 2011 de Latin America Studies

Association. Disponible en:
<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>

Vigevani, Tullo; de Oliveira, Marcelo Fernandes y Cintra, Rodrigo (2003). Política Externa no período FHC: a busca da autonomia por integração, in *Revista Tempo Social*, vol. 15.2, pp, 31-61.

Vigevani, Tullo y Cepulani, Gabriel (2007) A política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto internacional*: vol 29-2, pp. 273-335.

Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*, primera edición 1979, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (capítulos 4 y 5).

Wendt, Alexander (2009) - La anarquía es lo que los estados hacen de ella, Arturo Santa Cruz, ed., *El constructivismo y las relaciones internacionales*. México DF: CIDE

Winand, Érica C. A.; Saint-Pierre, Héctor Luis (2007). *O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino* In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (org.). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, pp. 33-72.

Winand, Érica C. A.; Saint-Pierre, Héctor Luis (2001). A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História* [online], 2001, vol. 29, n.2, pp. 3-29.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101907420100020000002&Ing=en&nrm=io.

Winand, Érica C. A. (2010). *Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura de análise das relações com a Argentina*. Tese de Doutorado: Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho: Departamento de História, 2010. Capítulo III: PP. 161-188.

Winand, Érica C. A. (2017). *Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. São Paulo: Editora UNESP.

Winand, Érica C. A., Diniz Guerra Silvestre, Cristiano A., Rodrigues, Jorge (2017). *Pensando a Paz na América do Sul: Aspectos da Violência Estrutural nos casos da Brasil, Argentina, Chile e Venezuela*. In: HEMISFERIO, Revista del Colegio Interamericano de Defensa, Vol. 3, Washington DC: ISSN 2412-0707

Zehfuss, Maja (2002) *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.