

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL SUR: EL
CASO DE LA UNIÓN SURAMERICANA DE NACIONES (UNASUR) Y EL
CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS)

XIMENA PATRICIA ZAPATA MAFLA

ENERO 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL SUR: EL
CASO DE LA UNIÓN SURAMERICANA DE NACIONES (UNASUR) Y EL
CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS)**

XIMENA PATRICIA ZAPATA MAFLA

ASESOR DE TESIS: ERNESTO VIVARES

LECTORES/AS: KATALINA BARREIRO

FREDY RIVERA

ENERO 2014

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	14
MARCO TEÓRICO	14
Introducción.....	14
Aproximación realista/neorrealista a la seguridad internacional.....	15
Aproximación constructivista a la seguridad internacional.....	16
Comunidades de seguridad.....	18
Sentido de comunidad vs. interés individual: un enfoque ecléctico.....	24
A modo de síntesis.....	27
CAPÍTULO II.....	30
PANORAMA HISTÓRICO: SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA	30
Una breve mirada antes del panamericanismo	30
Seguridad hemisférica y la influencia de Estados Unidos en América Latina.....	31
El “sistema” de defensa hemisférico en el contexto de Segunda Guerra Mundial.....	32
La doctrina de seguridad nacional: cooperación frente al comunismo	37
El sistema de seguridad hemisférica frente a las nuevas amenazas	47
CAPITULO III	56
UNA APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN SUDAMÉRICA	56
Condiciones precipitantes.....	56
Globalización e inseguridad en América Latina.....	57
Declive de la hegemonía estadounidense y nuevo regionalismo latinoamericano....	63
Crisis de la arquitectura hemisférica de seguridad	69
La construcción del espacio sudamericano y el rol de Brasil.....	77
CAPITULO IV	95
UNASUR y el CDS: TRATAMIENTO DE CRISIS Y COOPERACIÓN	95
Introducción.....	95
UNASUR y el CDS: orígenes y creación.....	95
¿Hacia una fase ascendente? UNASUR y el CDS en acción	105

UNASUR y el CDS en la resolución de crisis regionales	106
Crisis en Bolivia de 2008.....	106
Crisis en torno al acuerdo militar Colombia-Estados Unidos	109
La crisis entre Colombia y Venezuela de 2010	115
Crisis interna en Ecuador: el 30-S	118
El Golpe de Estado en Paraguay en 2012.....	121
Cooperación regional en el CDS	125
CAPÍTULO V.....	138
UNASUR Y EL CDS: OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN	138
Identidad e intergubernamentalismo suramericano	138
Visiones divergentes en seguridad y la defensa	141
Percepciones de seguridad y defensa en los países del Cono Sur	142
Percepciones de seguridad y defensa en los países andinos.....	144
Un ambiente de desconfianza en Sudamérica	150
Conflictos latentes y cicatrices históricas.....	151
La sombra de Estados Unidos en Sudamérica.....	153
CONCLUSIONES.....	158
BIBLIOGRAFÍA	166
DOCUMENTOS	177
ANEXOS.....	184

Índice de tablas

Esquema 1. El desarrollo de las comunidades de seguridad	20
Tabla 1. Síntesis de indicadores: condiciones precipitantes.....	28
Tabla 2. Síntesis de indicadores: fases de una comunidad de seguridad.....	28
Tabla 3. Iniciativas, acuerdos y tratados de cooperación e integración celebrados por Brasil.....	79
Tabla 4. Fase naciente: acuerdos comerciales/económicos Mercosur-CAN-Chile.....	81
Tabla 5. Conflictos latentes interestatales en América del Sur	151

Índice de anexos

Anexo 1. Aplicación de medidas de fomento de la confianza y seguridad
Anexo 2. Actuación de la OEA en conflictos 1948-1989

Anexo 3. Actuación de la OEA en conflictos 1991-2000

Anexo 4. Principales crisis políticas interestatales en Sudamérica por razones no territoriales

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo central analizar las dinámicas de cooperación en materia de seguridad y defensa en América del Sur en el marco de la construcción de un nuevo regionalismo sudamericano centrándose específicamente en el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su apéndice el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) desde su creación en 2008 hasta el 2013. A través de una aproximación constructivista, se pretende examinar la medida en que se puede caracterizar a la UNASUR y al CDS como una comunidad de seguridad en formación. El argumento guía de este estudio es que el establecimiento del CDS bajo el paraguas de la UNASUR refleja evidentemente patrones de cooperación en seguridad y defensa que se enmarcan en las etapas iniciales de una comunidad de seguridad. Sin embargo, estas dinámicas cooperativas coexisten y entran en conflicto con una serie de dificultades que impiden mayores avances en este ámbito de la cooperación regional tales como la falta de una identidad común, la desconfianza y las visiones heterogéneas en seguridad y defensa entre los miembros. A pesar de estos obstáculos, ambos organismos han demostrado que es posible avanzar hacia la conformación de una agenda propia poniendo así de manifiesto el debilitamiento y desplazamiento de actores regionales como la OEA y Estados Unidos que históricamente han dominado el manejo de las cuestiones de seguridad en el continente.

Palabras-clave: Cooperación, Integración, Regionalismo, Seguridad, Defensa, América del Sur, UNASUR, Consejo de Defensa Suramericano

INTRODUCCIÓN

La primera reunión de presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000, representa sin dudas un evento único en el continente latinoamericano. Por primera vez en la historia, los líderes de los países de esta subregión, en exclusión de Estados Unidos y bajo iniciativa propia, acordaron una serie de acciones conjuntas encaminadas hacia el impulso de la integración en materia comercial, económica, social y de infraestructura en el todavía emergente espacio sudamericano. Posteriormente, la creación de la Comunidad de Naciones Sudamericanas (CASA) en 2004 y su renombramiento a UNASUR en 2008, reflejó la firme voluntad de los países sudamericanos en avanzar hacia la convergencia de dos espacios subregionales claramente distinguidos – la zona andina y el área del Cono Sur – institucionalizados en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) respectivamente.

Estos renovados intentos por establecer arreglos de cooperación, ahora en clave sudamericana, se enmarcan en un contexto internacional y regional favorable donde factores de tipo endógeno y exógeno han convergido y facilitado el establecimiento de metas ambiciosas en áreas muy sensibles de la integración y cooperación sobre las que hace poco no más existían amplias reticencias. En este sentido, en el marco de lo que académicos sociales como José Antonio Sanahuja han etiquetado como “un nuevo regionalismo sudamericano”, “regionalismo pos-liberal”, “regionalismo pos-neoliberal” o “regionalismo pos-hegemónico” se ha asignado una remarcable atención a los temas de la seguridad y la defensa. Incluso se ha llegado a evidenciar que es precisamente en estos ámbitos donde más avances se registran al interior de la UNASUR, uno de los esquemas más emblemáticos de esta nueva fase histórica de integración y cooperación en la región.

América del Sur se erige de este modo y con mayor visibilidad como una subregión que presenta rasgos distintivos particularmente en cuanto a seguridad y defensa se refiere que la distancian por un lado, del “sistema” continental/hemisférico en su conjunto, y por el otro, del resto de Latinoamérica. En esta línea, la conformación del CDS al interior de UNASUR en 2008 es el reflejo vivo que corrobora esta última afirmación.

Así las cosas, este estudio pretende precisamente examinar las dinámicas de cooperación que se evidencian al interior de la UNASUR y el CDS en el área específica

de la seguridad y la defensa. La pregunta central que guía esta pieza de investigación es la siguiente: ¿En qué medida se puede caracterizar a América del Sur, en el marco institucional de la UNASUR y el CDS, como una comunidad de seguridad regional en el sentido propuesto por la aproximación constructivista?

Han sido algunos los aportes académicos que han contribuido al entendimiento de las dinámicas de seguridad en América Latina y Sudamérica a saber, Andrew Hurrell (1998), Barry Buzan y Ole Waever (2003), y David Mares (1997). Específicamente, el caso de América del Sur ha sido estudiado a partir de una base teórica constructivista mediante la cual autores como Buzan, Waever y Hurrell han identificado dos subcomplejos de seguridad regional en Sudamérica: el Cono Sur y la zona andina.

Resulta recurrente en la literatura que se identifique a este primero como a una subregión que, en el plano de la seguridad, más ha desarrollado vínculos interestatales de conflicto y cooperación particularmente entre Argentina y Brasil; y en cuanto al segundo, como el arco de inestabilidad inminente en Sudamérica. Aunque la división de la región sudamericana en subcomplejos de seguridad es totalmente válida, esto no ha impedido el desarrollo de dinámicas de seguridad en la totalidad del complejo sudamericano y por lo tanto tampoco inhibe su estudio.

Significativo ha sido el aporte académico de los autores mencionados anteriormente en la identificación de una comunidad imperfecta de seguridad al interior del MERCOSUR. Sin embargo, hay que considerar que en el lapso de la existencia de esta organización y a más de diez años de su creación, se han producido cambios importantes en el sistema internacional y en el escenario regional que han influido de forma directa en el establecimiento de nuevos acuerdos en seguridad y defensa que es menester estudiar.

En virtud de lo dicho, la presente investigación parte de la necesidad de actualizar el estudio de las dinámicas de seguridad y defensa en Sudamérica bajo una perspectiva constructivista. Se considera también que existe un vacío en la literatura académica al respecto que se refleja en dos sentidos: en el poco tratamiento de este tema a partir de una aproximación constructivista y la falta de investigaciones que tomen como foco central de análisis todo el complejo sudamericano, es decir, a América del Sur como una subregión en su totalidad.

Analizar de forma crítica y reflexiva respecto a los pasos que América del Sur, como subregión, está dando hacia la consolidación de instancias, mecanismos y medidas de promoción de confianza mutua en el campo de la seguridad y defensa, constituye evidentemente un ejercicio de investigación académica relevante. Sin embargo, tenue resultaría este ejercicio si no se incorporasen otras variables, que no precisamente se derivan de la aproximación teórica constructivista, y que tienen que ver con los intereses, la política exterior y las visiones divergentes de los países más influyentes de la subregión.

A partir de estas consideraciones, en el primer capítulo se presenta de forma sucinta el marco teórico que guía esta investigación y que recoge elementos analíticos provistos por el constructivismo, en la aproximación específica a las comunidades de seguridad provista por Emanuel Adler y Michael Barnett (1998) y el realismo/neorrealismo. Esto debido a que ni uno ni otro enfoque teórico puede por sí solo explicar las complejas dinámicas de seguridad en América del Sur.

Las preguntas subsidiarias que se responderán a lo largo de los cuatro siguientes capítulos son: 1. ¿Cuáles han sido los factores o condiciones precipitantes que han llevado a que los Estados de América del Sur orienten sus acciones hacia la búsqueda de acuerdos cooperativos en materia de seguridad y defensa?; 2. ¿Cuál es el estado actual de la cooperación en defensa y seguridad al interior de la UNASUR y el CSD?; y finalmente, 3. ¿Cuáles son los obstáculos o factores de división en la subregión sudamericana que impiden mayores avances en el ámbito de la seguridad y la defensa?

La hipótesis que guía este trabajo de investigación es que existen indicios claros de que América del Sur, a través de UNASUR y el CDS, está avanzando hacia la construcción de una comunidad de seguridad regional que aunque no se inserta dentro de una etapa de desarrollo madura, presenta características de una comunidad naciente y en parte ascendente. Esta hipótesis se inspira en el análisis de Andrew Hurrell (1998) quien identifica una comunidad de seguridad imperfecta al interior de MERCOSUR formada a partir de los cambios en las relaciones Argentina-Brasil, y más recientemente en el estudio de Daniel Flandes, Detlef Nolte y Leslie Wehner (2011), autores que sostienen que la UNASUR y el CDS se encuentran en el comienzo de un estado ascendente de una comunidad de seguridad.

La hipótesis adoptada plantea una serie de desafíos a tomar en cuenta. Por un lado, la dificultad deriva del concepto mismo de seguridad. Al basar esta investigación en un marco teórico proveniente sustancialmente del enfoque constructivista, el cual concibe a la seguridad como una construcción social en evolución, se corre el riesgo de que la evidencia empírica a ser utilizada para demostrar la hipótesis adopte connotaciones muy amplias. Es decir, ésta bien podría incluir cuestiones relativas a la defensa, seguridad ciudadana, seguridad humana, entre otras y consecuentemente considerar una amplia gama de amenazas que van desde la posibilidad de un conflicto tradicional entre Estados hasta una crisis democrática interna con efectos regionales.

En este sentido, cabe mencionar que la acepción al concepto de seguridad aquí adoptado se remite principalmente a cuestiones de defensa, es decir aquellas medidas tendientes a dar respuesta a amenazas externas que atentan contra valores o intereses que hacen a la existencia del Estado tales como la independencia, la soberanía y la integridad y que causan tensiones a nivel regional.

A pesar de fijar este límite respecto al concepto de seguridad, es preciso advertir que para capturar un cuadro más completo del desarrollo de las dinámicas de cooperación en seguridad y defensa en la región sudamericana, será preciso llegar a análisis que probablemente desborden el límite poco preciso que circunscribe a las cuestiones relativas a la defensa. De ahí que se haya incorporado una indagación de los conflictos/crisis regionales a los que ha tenido que hacer frente UNASUR y el CDS.

Por otro lado, otra de las dificultades encontradas en la demostración de la hipótesis parte del hecho de que los escenarios políticos actuales a nivel regional son complejos y fluctuantes, lo cual no permite vislumbrar tendencias claras que den cuenta de patrones estables y continuos de cambio pacífico encaminados efectivamente a la conformación de una comunidad de seguridad. A esto se suma el corto lapso de existencia de UNASUR y el CDS.

La antesala previa al abordaje de las tres preguntas subsidiarias planteadas anteriormente es provista por el capítulo dos, el cual constituye una importante base histórica a partir de la cual se explica la naturaleza de las relaciones actuales de cooperación en defensa y seguridad en la región suramericana. Los intentos por establecer arreglos de cooperación en estos ámbitos en América Latina son de larga de data y están cargados de elementos particulares que se hacen evidentes solo a partir de un recorrido

histórico por los orígenes, evolución y funcionamiento del así catalogado “sistema” de seguridad hemisférico.

Con el fin de poner en orden todos aquellos elementos entrecruzados en el estudio de la seguridad hemisférica se ha optado por dividir este capítulo haciendo referencia a tres fases históricas: 1. El sistema de defensa hemisférico que duró hasta antes de la Guerra Fría; 2. La doctrina de seguridad nacional, fase que incluye la cooperación para neutralizar la influencia del comunismo; y, 3. El sistema de seguridad hemisférica que refleja las respuestas multilaterales y cooperativas frente a las hoy así catalogadas nuevas amenazas.

En cada una de estas etapas se remarcarán algunas consideraciones en especial: el contexto en el que éstas se insertan, la influencia de Estados Unidos en el panorama de la seguridad regional, las percepciones respecto a lo que constituyen las amenazas, la arquitectura institucional hemisférica y las iniciativas de cooperación netamente latinoamericanas paralelas al “sistema” de seguridad interamericano.

Esta sección histórica dará paso al tercer capítulo, el cual tiene como propósito central identificar y dilucidar – en el léxico constructivista – algunos de los factores precipitantes o condiciones causantes más relevantes que explican las actuales dinámicas de cooperación que se perciben en el ámbito de la seguridad en la región sudamericana. Dicho esto, a lo largo de esta sección se examinará en primer lugar, el modo en que la globalización ha producido una serie de efectos que han influido directa e indirectamente tanto en el afianzamiento de problemas de seguridad ya existentes en la región como en lo que los países latinoamericanos perciben como amenazas a su seguridad.

En segundo lugar, se relacionarán los intentos por parte de la subregión sudamericana de establecer arreglos en materia de seguridad y defensa con otra condición causante que tiene que ver con el proceso de reacomodo de las jerarquías de poder que está experimentando el actual sistema internacional. Se sostiene en este sentido que esta reconfiguración de las relaciones de poder está caracterizada por el relativo declive de la hegemonía estadounidense junto con su distanciamiento de América Latina, y el surgimiento de bloques y liderazgos regionales con una creciente capacidad de proposición.

En tercer lugar, se identifica como un factor precipitante la crisis del sistema interamericano de seguridad reflejada en sus principales instituciones: OEA, JID y TIAR.

Finalmente, se analiza como elemento causante, el empeño por parte de Brasil en hacer de América del Sur un concepto político unificador, el cual, más allá de una mera noción geográfica, es un elemento central de la política exterior brasileña hacia la región que ha resultado clave en la conformación del espacio sudamericano.

Por último, los capítulos cuarto y quinto examinan los elementos de cooperación y conflicto que se observan en las actuales dinámicas de seguridad de la región sudamericana enmarcadas institucionalmente en la UNASUR y el CDS. A lo largo de los siguientes acápite, se relacionarán, por un lado, los indicadores de las fases de una comunidad de seguridad según la propuesta de Adler y Barnett. Por otro lado, se examinarán las dinámicas de conflicto tomando en cuenta las variables de corte realista/neorrealista establecidas en el capítulo teórico que tienen que ver fundamentalmente con los intereses y concepciones divergentes en seguridad y defensa de los miembros del CDS. Este capítulo está dividido en dos grandes partes.

La primera está enfocada en UNASUR y más específicamente en el CDS; se analizará en este sentido, sus orígenes, su proceso de formación, las modalidades de cooperación y acción establecidas por sus miembros y por último, la actuación de este organismo en algunos episodios de crisis y conflicto que se han dado en la región desde su creación tales como la crisis interna boliviana en 2008, el problema regional en torno al acuerdo militar Colombia-Estados Unidos, la crisis entre Colombia y Venezuela de 2010, la revuelta interna en Ecuador en 2010 y el golpe de Estado en Paraguay en 2012.

En la segunda parte, se pondrá énfasis en los factores de división y obstáculos que coexisten con las dinámicas cooperativas y que se relacionan principalmente con las percepciones divergentes en seguridad y defensa por parte de los países suramericanos, la falta de una identidad suramericana en este ámbito, el marcado intergubernamentalismo y el ambiente de desconfianza entre los miembros que se deriva de problemas territoriales todavía latentes entre Estados, cicatrices históricas dejadas por conflictos previos y la estrecha relación que ciertos países, especialmente Colombia, mantienen con Estados Unidos.

A la luz de lo analizado en los cinco capítulos, se presentará finalmente una serie de conclusiones que de forma sintética recogen los principales puntos abordados haciendo a la vez un balance entre las prácticas cooperativas que se observan en la región y los

obstáculos que los países suramericanos están encontrando en su camino hacia la formación de una comunidad de seguridad.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

Introducción

El marco teórico que aquí se desarrolla gira en torno al tema de la seguridad enmarcado dentro de la dinámica regional. Como se verá a lo largo de este capítulo, la aproximación que guía gran parte de esta investigación es de corte constructivista dado que el objeto referente de estudio planteado son las relaciones de cooperación en la región sudamericana.

Para el entendimiento de las dinámicas actuales en materia de seguridad y defensa en América del Sur, el enfoque constructivista que se adopta se remite principalmente al estudio de las comunidades de seguridad regional. Es necesario mencionar que como se constata en las páginas subsiguientes, la aproximación constructivista reconoce la existencia de Estados, dentro de las regiones, con mayor poder sobre otros y con capacidad para proveer liderazgo y fijar agendas e influir en la formación de consenso respecto a aspectos centrales que giran en torno a la seguridad. Es decir, la conceptualización y teorización constructivista que a continuación se presenta no es antagónica al lenguaje del poder, sino que el poder, tal como lo plantean los autores, es un elemento constitutivo presente y crucial en el desarrollo de una comunidad de seguridad.

A pesar de los ricos y novedosos elementos que el constructivismo trae a colación para el estudio de la seguridad internacional, esta aproximación no consigue por sí sola explicar la complejidad de las dinámicas de seguridad y defensa que se evidencian en la región. A más de arreglos cooperativos, lo que en la realidad sudamericana se evidencia es que los intereses individuales y visiones en seguridad y defensa de los países miembros más relevantes constituyen elementos tensionantes que impiden una mayor profundización en materia de cooperación en seguridad y defensa.

Por ello, tomando en consideración esta última afirmación, se incorporan algunos postulados del realismo y neorrealismo que ayudan a presentar un panorama más completo de los principales rasgos de la nueva arquitectura en seguridad y defensa, aún en formación en la región suramericana.

Aproximación realista/neorrealista a la seguridad internacional

En el marco de las teorías de las Relaciones Internacionales es evidente que ha habido una posición dominante por parte del realismo respecto al estudio de la seguridad internacional en la mayor parte del siglo XX. Tal ha sido la “posición hegemónica” del realismo que incluso se ha llegado a caracterizar al ámbito de los estudios de seguridad como “el fruto del realismo de Maquiavelo y Hobbes”. (Crawford, 1991: 292)

Durante el largo período de dominio del realismo en esta área de estudio, la definición de seguridad fue estrictamente limitada, pues se concebía que su naturaleza estaba relacionada solo con el poder militar y que el sujeto central lo constituía el Estado.

Es necesario tomar en cuenta que en la actualidad, el realismo contemporáneo no constituye una aproximación monolítica ya que existen diversas escuelas de pensamiento dentro del mismo cuyos análisis denotan diferencias relevantes que influyen de una u otra manera en el entendimiento de la seguridad internacional. A pesar de ello, existen ciertos presupuestos base que son comunes en todas las variantes del realismo y que se tratan a continuación.

El análisis realista y neorrealista respecto a la seguridad parte del hecho de que el sistema internacional es anárquico por naturaleza. En este ambiente de anarquía y en ausencia de un gobierno mundial análogo al gobierno nacional, todos los Estados intentan desarrollar capacidades militares para su propia defensa dada la permanente desconfianza. Esta situación da origen al dilema de seguridad del cual los Estados no pueden escapar porque puesto que el poder militar no es inherentemente defensivo, éste siempre va a parecer ofensivo para otros. En este sentido, para el realismo, las amenazas siempre están latentes porque la búsqueda de poder por parte de los Estados es permanente e inevitable; esta situación genera conflictos de intereses entre Estados, los cuales pueden ser mitigados pero no evitados. En otras palabras, desde la perspectiva realista, el dilema de seguridad constituye “una dificultad absoluta”. (Sheehan, 2005: 8, 9)

Un efecto inevitable en el funcionamiento del dilema de seguridad es que existe un límite muy marcado en cuanto al grado de cooperación interestatal posible en un sistema anárquico. En este sentido, Mearsheimer sostiene que las posibilidades de que los Estados cooperen son muy limitadas y se dan a menos que existan razones realmente persuasivas percibidas por los Estados para hacerlo; esta situación surge debido a la existencia de esta

lógica dominante de la competición por la seguridad que no puede ser eliminada con ninguna cantidad de cooperación. Además, el ambiente de competición intensa por la seguridad sumado a la permanente búsqueda de poder por parte de los Estados conlleva a la necesidad de una configuración llamada balance de poder y a políticas dirigidas a mantenerlo. (Mearsheimer, 1990) Así, se puede decir que un tipo de cooperación entre Estados puede surgir para la formación de alianzas, las cuales según el realismo, maximizan la seguridad de los Estados y se forman como una respuesta a amenazas externas o a un poder hegemónico con el fin de equilibrar las relaciones de poder. (Bertazzo, 2010: 99, 100)

Con todo lo dicho hasta el momento respecto a cómo concibe el realismo la seguridad internacional, cabe en este punto una pequeña reflexión crítica. Si en la arena internacional se percibe una fuerte competición entre Estados en la búsqueda de seguridad y poder, tal como lo entiende el realismo, y si el dilema de seguridad constituye, como se mencionó antes, “un predicamento/dificultad absoluta”, entonces es válido preguntarse ¿por qué la lógica de funcionamiento del dilema de seguridad producto de la anarquía del sistema internacional no abarca o influye a la totalidad de los Estados? ¿Qué explica que ante tal escenario de competencia la mayoría de veces no ocurran guerras interestatales? ¿Por qué por ejemplo Canadá y Estados Unidos, o Noruega y Suecia, no son tocados por esta lógica de inseguridad “perturbadora” y hasta parecen haber perdido cuidado por el propósito detrás del desarrollo militar del otro?

Estas y otras preguntas han dado cabida para que el tema de la seguridad internacional sea entendido a partir de perspectivas alternativas al realismo.

Aproximación constructivista a la seguridad internacional

Generalmente, la literatura académica en torno a la seguridad tiende a remarcar un quiebre fundamental con las formas tradicionales en que el realismo interpreta esta materia de estudio, que se da durante los 80' y 90' con la Escuela de Copenhague y Barry Buzan, quienes amplían el concepto de seguridad al identificar una serie de nuevos campos en los que la seguridad opera. (Sheehan, 2005: 3) La idea de estos autores era proponer un marco de análisis para el estudio de la seguridad que no se centre solamente en el sector político-militar, sino que se incluya otras áreas como la social, ambiental, económica y

que por ende, se adapte a otros actores diferentes al Estado. Así, desde esta perspectiva, el sector militar se refiere a las relaciones de coerción; el sector político sobre las relaciones de autoridad, estatus gubernamental y reconocimiento; el sector económico se refiere a las relaciones de comercio, producción y finanzas; el sector social es sobre las relaciones de identidad colectiva y el sector ambiental sobre la relación entre la actividad humana y la biosfera planetaria. (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 7)

Aunque estos autores constituyen un referente inexcusable de omitir en el tratamiento teórico de la seguridad internacional, aquí se defiende la idea de que el concepto de seguridad ampliado a varios sectores, resulta tan elástico e incluso vulgarizado que al final pierde toda utilidad analítica. Como señala Ayoob, la seguridad es un concepto que aborda cuestiones de orden y autoridad y por lo tanto tiene preminentemente una connotación política. De este modo, variables provenientes del sector económico o ambiental por ejemplo, pueden impactar a la seguridad; sin embargo, éstas tienen que pasar en primer lugar por el “filtro político” para que formen parte de los asuntos de seguridad. (Ayoob, 2005: 10)

Es importante mencionar que antes de la novedosa aproximación teórica propuesta por la Escuela de Copenhague, fundamentalmente a finales de los años 50', la perspectiva realista dominante en los estudios de seguridad ya se vio desafiada con la teorización respecto al concepto de “comunidades de seguridad” ideado originalmente por Richard Van Wagenen (1952) y luego desarrollado a nivel empírico por Karl Deutsch (1957). (Adler y Barnett, 1998: 6) Deutsch y sus colegas fueron quienes se acercaron al problema de la seguridad desde una perspectiva novedosa que no se centró en responder por qué los Estados van a la guerra, sino por qué para algunos Estados la idea de la guerra parece haberse vuelto inconcebible. (Sheehan, 2005: 27)

A diferencia del constructivismo, el realismo tiene una concepción limitada respecto a lo que significa la seguridad. El realismo clásico y neorrealismo no entiende, así como lo hace el constructivismo, que la seguridad es una construcción social. (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 21) El hecho de concebir a la seguridad como una construcción social tiene importantes consecuencias, ya que esto implica que este concepto varía dependiendo de cuáles son las amenazas percibidas por los actores, a qué clase de seguridad los Estados presten más atención y en qué medida lo hacen.

Siguiendo la línea constructivista, la seguridad es un término intersubjetivo que depende del contexto en el cual se desarrolla. Como señala Booth “La seguridad es lo que hacemos de ella. Es un epifenómeno que ha sido creado intersubjetivamente. Las diferentes concepciones del mundo y discursos políticos traen consigo diferentes visiones y discursos sobre la seguridad”. (Booth, 1997: 106) Incluso las concepciones respecto a la seguridad se ven influenciadas por la cultura nacional y regional debido a que ésta ayuda a moldear la forma en que los actores entienden la seguridad y las amenazas que éstos creen que existen; además, también influye en la construcción de respuestas frente a estas amenazas. (Katzenstein, 1996: 1,2) Así las cosas, un asunto, para que adquiriera un estatus de seguridad, debe presentarse “como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político”. (Buzan, Waever y Wilde, 1998: 24) No necesariamente todas las amenazas son reales sino que han sido presentadas y aceptadas como tales. En palabras de Buzan et al “La exacta definición y criterio de securitización está constituida por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección como para tener efectos políticos substanciales”. (Buzan, Waever y Wilde, 1998: 25)

En síntesis, el término seguridad, desde el constructivismo, no tiene un significado en sí sino que son las personas las que le dotan de significado a través de la emergencia de un consenso intersubjetivo. Por lo tanto, a diferencia de aproximaciones clásicas respecto a la seguridad, el constructivismo entiende a la seguridad como un término que no permanece estático, sino que está en constante evolución. (Sheehan, 2005: 5)

Llegado a este punto, se dará paso a una profundización respecto a las comunidades de seguridad.

Comunidades de seguridad

Una comunidad de seguridad es definida por Deutsch como “un grupo de personas que se han integrado a tal punto que hay una garantía real de que los miembros de esa comunidad no lucharán entre sí físicamente, sino que resolverán sus conflictos de algún otro modo”. (Deutsch et al., 1957: 5) En palabras del autor, la integración es alcanzada cuando el grupo tiene un sentido de comunidad, sustentado en instituciones o prácticas formales o

informales, lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar cambios pacíficos entre los miembros en un período largo de tiempo. (Deutsch, 1961: 98) El autor señala que tres son los componentes esenciales en el desarrollo de una comunidad de seguridad: 1) Interdependencia mutua mediante relaciones intrarregionales, 2) Un alto nivel de identidad y valores comunes, y 3) una fuerte red de instituciones comunes y estándares que regulan las relaciones y contribuyen a una resolución pacífica de conflictos. (Deutsch, 1957)

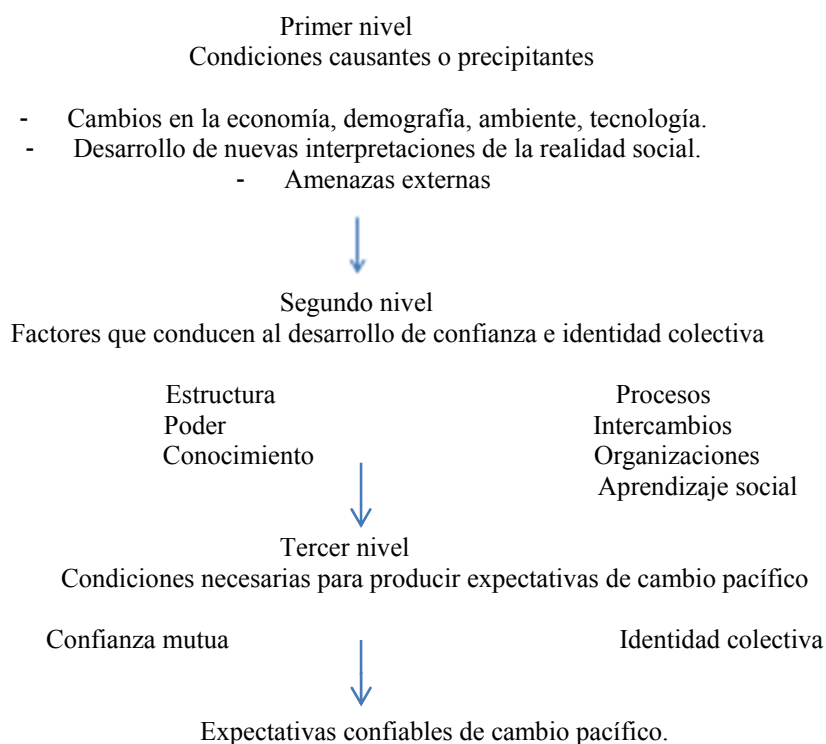
En base a este concepto, Adler y Barnett actualizaron el estudio de las comunidades de seguridad, mantuvieron ciertas ideas centrales de Deutsch e incorporaron elementos de análisis adicionales. Para este marco teórico se adoptará el enfoque constructivista de Adler y Barnett respecto a las comunidades de seguridad con el objetivo general de analizar las dinámicas actuales en materia de seguridad y defensa en América del Sur y más específicamente para examinar la medida en que se puede caracterizar a América del Sur como una comunidad de seguridad regional.

Estos autores definen una comunidad de seguridad como una región compuesta por Estados soberanos cuyos individuos mantienen expectativas independientes de cambios pacíficos. (Adler y Barnett, 1998: 30) De esta definición se observa que, a diferencia del concepto de comunidad de seguridad adoptado por Deutsch, los autores hablan de “Estados soberanos” y no de “personas”, concibiendo a los Estados, al igual que el realismo, como los actores centrales en lo que a dinámicas de seguridad se refiere. Y esto resulta acertado dado que aunque hoy en día se considera que existen tareas y dominios que poco a poco se van “fuera de las manos” de los Estados y que cuestionan su soberanía absoluta, lo que se evidencia es que la provisión de seguridad externa (más no la generación de conflicto o amenazas a la seguridad) emana firmemente del Estado y no de otro tipo de actores.

A pesar de sostener esta idea, lo interesante es que la aproximación que adoptan los autores no desconoce la importante relación existente entre fuerzas transnacionales, el poder del Estado y las políticas de seguridad. En este sentido, Adler y Barnett señalan que aunque el foco de análisis en el tema de seguridad internacional es el poder de los Estados, no se debe desconocer que la presencia de fuerzas transnacionales puede influir en que estos actores adopten estrategias para conformar una determinada arquitectura de seguridad. (Adler y Barnett, 1998: 14)

La identificación que hacen los autores de los mecanismos y condiciones mediante las cuales las comunidades de seguridad se desarrollan resulta útil para el estudio empírico del caso UNASUR y su CDS. Al respecto los autores señalan que la existencia de una comunidad de seguridad no debe evidenciarse solo en la renuncia por parte de los Estados a optar por la violencia militar sino en la existencia de hábitos para la resolución pacífica de conflictos. (Adler y Barnett, 1998: 35) Para entender el proceso de construcción de una comunidad de seguridad y delinear los factores que llevan hacia cambios pacíficos, los autores definen tres niveles:

Esquema 1. El desarrollo de las comunidades de seguridad



Fuente: Adler y Barnett, 1998: 38

Como se observa en el esquema, los autores presentan indicadores específicos para cada nivel que resultan útiles para analizar empíricamente el caso sudamericano. Así, el primer nivel se refiere a las condiciones precipitantes que inducen a los Estados a formar comunidades de seguridad. En relación a este nivel, los autores sostienen que a causa de factores de tipo endógeno y exógeno, los Estados comienzan a orientar sus acciones en la misma dirección y coordinar sus relaciones; entre estos factores están: desarrollos

tecnológicos, una amenaza común que produce que los Estados formen alianzas, el deseo de reducir el miedo mutuo a través de acciones coordinadas, patrones demográficos y migratorios, cambios en el ambiente, contexto internacional, entre otros. Cabe recalcar que en este nivel, no hay expectativa de que estos primeros encuentros y acciones de cooperación produzcan confianza o una mutua identificación; sin embargo, dado que estos elementos constituyen la base y dan apertura a un contexto para el desarrollo de nuevas relaciones sociales y mayores y más profundas interacciones, éstos proveen las condiciones necesarias para que se den estas posibilidades. (Adler y Barnett, 1998: 37, 38)

En el segundo nivel, los autores se enfocan en la relación dinámica entre proceso y estructura: la categoría “proceso” incluye variables como las transacciones o intercambios, organizaciones e instituciones y el aprendizaje social mientras que la categoría “estructura” abarca el poder y conocimiento. La interacción dinámica y positiva de entre estos niveles da paso a procesos de formación de una identidad colectiva y al desarrollo de confianza, los cuales dan a su vez lugar a expectativas dependientes de cambios pacíficos. (Adler y Barnett, 1998: 413, 414) En este punto, no se ahondará en el significado de estos los conceptos/variables de los niveles dos y tres, dado que como se verá posteriormente, estas variables entran en combinación con el modelo de tres fases desarrollado por los autores respecto al desarrollo de una comunidad de seguridad. Al final de este apartado, se presentará una síntesis de los conceptos y variables con los que se trabajará a nivel empírico y que darán paso a los siguientes capítulos de esta investigación.

Como se dijo antes, Adler y Barnett identifican asimismo tres fases de desarrollo de las comunidades de seguridad, cada una con indicadores específicos, que son: naciente, ascendente y madura.

En cuanto a la primera fase, la naciente, los gobiernos no buscan explícitamente crear una comunidad de seguridad sino que empiezan a coordinar sus relaciones con el fin de incrementar su seguridad mutua, reducir los costos de transacción asociados con sus intercambios y/o promover intercambios e interacción futura. Consecuentemente, en esta fase se esperan ver intercambios de tipo diplomático, bilateral y multilateral. Además, con el objetivo de profundizar sus interacciones y fomentar la cooperación, los Estados establecen “terceras partes”, es decir, organizaciones e instituciones que verifiquen si los Estados participantes cumplen con sus contratos y obligaciones. Lo característico en esta

fase es que los Estados reconocen o descubren que tienen intereses comunes que requieren acción colectiva y que pueden beneficiarse mutuamente de algún tipo de coordinación, aunque sea modesta, en lo que a políticas de seguridad se refiere. A más de los intereses de los Estados, la homogeneidad cultural, política, social o ideológica pueden ser elementos que lleven a una mayor interacción y asociación, y el desarrollo de nuevas organizaciones e instituciones. Incluso estos elementos pueden crear el deseo o la expectativa de que es posible desarrollar una comunidad de seguridad. En esta etapa, los Estados que comparten atributos culturales y sociales que van más allá de las fronteras nacionales frecuentemente muestran un interés en desarrollar no solo una postura simplemente defensiva sino arreglos institucionales encaminados a dar forma a expresiones ya existentes de obligación mutua. (Adler y Barnett, 1998: 50-51)

En relación a esta fase, los autores señalan que la existencia de Estados poderosos en la región, capaces de proyectar visiones al resto de países, ofrecer ideas respecto al progreso y proveer de liderazgo entorno a aspectos centrales, puede facilitar y estabilizar esta fase. Además, señalan que la existencia de Estados centrales o de una coalición de Estados es necesaria para proveer liderazgo y tal vez incluso protección a otros miembros del grupo. Esto reitera lo que se dijo al inicio de este capítulo: el desarrollo de una comunidad de seguridad no es antagónica al lenguaje del poder sino que ésta depende del mismo. Lo que es importante recalcar es que el poder no es simplemente coercitivo sino que a través del poder se puede transmitir una visión del futuro y un “sense of purpose”. (Adler y Barnett, 1998: 52)

La segunda fase, la ascendente, se caracteriza por redes más densas de interacción, nuevas instituciones y organizaciones que reflejan una coordinación y cooperación más estrecha en el aspecto militar, una disminución del miedo de que el otro representa una amenaza, estructuras cognitivas que promueven la actuación conjunta y por ende el incremento de la confianza mutua, la emergencia de identidades colectivas que empiezan a promover expectativas dependientes de cambio pacífico. A nivel de las interacciones, los múltiples canales que existían en la fase naciente se extienden e intensifican, y los Estados y sus sociedades se encuentran inmersas en una densa red de relaciones concebidas como “amigables”. (Adler y Barnett, 1998: 53, 54)

Como se dijo antes, el incremento y profundización de interacciones en esta fase lleva al desarrollo de nuevas instituciones y organizaciones que reflejan una difusa

reciprocidad, intereses compartidos e incluso una identidad colectiva. Además, el incremento de redes y la intensificación de relaciones entre sociedades, Estados y organizaciones institucionalizan estructuras cognitivas y profundizan la confianza mutua. Un aspecto central en esta fase es justamente la confianza mutua, la cual se puede reflejar en una variedad de formas institucionales y organizacionales. Específicamente, en el campo de la seguridad, la evidencia de confianza mutua se refleja por ejemplo cuando los Estados empiezan a compartir información de inteligencia militar, publicación de sus gastos en defensa. Otro indicador de confianza mutua se verifica cuando las organizaciones que inicialmente fueron diseñadas para la verificación y monitoreo se vuelven menos importantes en el mantenimiento de la cooperación. Dado que es más difícil para los Estados y sus habitantes imaginar la resolución de sus diferencias mediante la violencia, se espera que en esta fase los Estados hayan ya definido lo que ellos consideran como amenazas. (Ibídem)

Finalmente, en la última fase, los actores regionales comparten una identidad común y ya se puede hablar de la existencia de una comunidad de seguridad. En este punto, es difícil para los miembros de esta región pensar solo en modos instrumentales para prepararse para la guerra los unos con los otros. Además, las expectativas se institucionalizan a nivel nacional y supranacional y por lo tanto las probabilidades de guerra son mínimas. Asimismo, en esta fase existe un sistema de gobernanza en seguridad, basado en significados compartidos e identidad colectiva, que puede ser informal o formal. (Adler y Barnett, 1998: 56)

En este sentido, las prácticas compartidas y coordinadas, y las políticas públicas, pueden impulsar la creación de un sistema informal de reglas. Sin embargo, puede que la autoridad también se internacionalice o que los Estados traten de coordinar y armonizar sus leyes internas; así, mientras las leyes se internacionalizan, también lo hacen los mecanismos de ejecución y autoridades. El aspecto central en esta etapa es que los Estados, teniendo ya una identidad común, no se consideran entre sí como enemigos potenciales. Frecuentemente, en la identificación de sí mismos hay una correspondencia del “otro” que representa una amenaza a la comunidad de seguridad. Esa identificación de sí mismo se refleja en el discurso, el cual expresa las normas específicas de la comunidad y hace que estas normas se diferencien de aquellas que están por fuera de la comunidad. (Ibídem)

Por último, en una comunidad de seguridad se observa un movimiento libre de personas y un alto nivel de confianza mutua. La entrada libre de ciudadanos a otros Estados refleja que hay menos diferenciación entre “nosotros” y “ellos” Por ejemplo, ya no se requieren visas y los movimientos rutinarios ya no son restringidos entre diferentes Estados porque a estos ya no se los observa como amenazas potenciales. (Ibídem)

Sentido de comunidad vs. interés individual: un enfoque ecléctico

En este apartado se sintetizarán las razones que justifican la adopción de un enfoque teórico que combina, en su mayoría, elementos analíticos provistos por el constructivismo específicamente en su conceptualización de las comunidades de seguridad, así como aspectos del realismo y neorrealismo principalmente en lo que respecta al interés individual y al balance de poder.

Se considera que el realismo y neorrealismo, por sí solos no pueden proveer una explicación integral de las dinámicas de seguridad y defensa en América del Sur por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es importante subrayar que esta investigación parte de la identificación de una singularidad que caracteriza al caso latinoamericano en materia de defensa y seguridad. En la esfera de la seguridad enmarcada dentro del ámbito de las relaciones internacionales, América Latina constituye un caso de estudio peculiar. Se trata de una región en la que tanto el número como la intensidad de guerras a nivel interestatal han sido notablemente bajos principalmente desde finales del siglo XIX, a pesar de que la experiencia histórica de la región ha estado marcada por guerras entre algunos estados latinoamericanos.

Tomando en cuenta esta consideración, el foco de análisis planteado para fines de esta investigación son los patrones de cooperación, es decir, los pasos que la subregión sudamericana ha dado hacia la consolidación de mecanismos e instancias de confianza mutua en defensa y seguridad. La perspectiva realista en este sentido no resulta del todo útil dado que en materia de seguridad, el foco de análisis del realismo tradicional no se concentra en comprender las relaciones de cooperación entre Estados sino más bien su centro de estudio ha sido la violencia de Estado a Estado y las dificultades y divergencias que éstos experimentan para llegar a arreglos. Esto a pesar de que empíricamente se

comprueba que las guerras interestatales han ido disminuyendo notablemente: de los 57 principales conflictos armados en el mundo de 1990 al 2001, solo 3 fueron interestatales. (SIPRI, 2002: 63) Además, como se dijo antes, la cooperación desde esta perspectiva es limitada y está casi estrictamente vinculada a la formación de alianzas en respuesta a una amenaza percibida claramente por los miembros.

Es necesario preguntarse en este punto, ¿a qué responden las actuales dinámicas en seguridad y defensa en Sudamérica, por ejemplo la creación de UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano? ¿Se trata de intentos por parte de los países por consolidar una alianza regional, como entendería el realismo a estas formas de cooperación que actualmente se están dando en la región o más bien estas dinámicas están encaminadas a la conformación de una suerte de comunidad con arreglos duraderos que trascienden respuestas defensivas a situaciones *ad-hoc*? En esta línea, se considera que las concepciones del realismo respecto a las alianzas no ayudan a entender la persistencia de dinámicas y arreglos de seguridad una vez diluida “la amenaza”. Al respecto es importante señalar que UNASUR y el CDS fueron creados, en parte, para dar sentido concreto a consensos políticos de la región aprobados desde fines de la década pasada que se dieron en el marco de esquemas de integración como MERCOSUR y CAN (CDS, 2010: 18); por lo tanto, existen elementos que hacen pensar que estos órganos recientemente conformados van más allá de una alianza regional formada en respuesta a una amenaza concreta, específica y coyuntural.

El constructivismo en cambio proporciona una visión alternativa al sostener que la estructura anárquica del sistema internacional no ha impedido el desarrollo de un orden internacional en donde los Estados han sido capaces de perseguir sus objetivos, la mayoría del tiempo, de forma pacífica. (Sheehan, 2005: 12) Además, abre la posibilidad de que los Estados busquen desarrollar prácticas de seguridad no *ad-hoc* y no solo para hacer frente a una amenaza específica percibida sino para a fines más amplios y de largo plazo.

Aunque el constructivismo ofrece visiones novedosas respecto a la seguridad que resultan útiles para este estudio, se considera que para ofrecer un cuadro completo de las dinámicas que se observan en la región en esta materia, se necesitan incorporar algunos elementos del realismo y neorrealismo.

Es necesario mencionar que UNASUR y el CDS son organismos que están insertos en el espacio y juego de la política internacional y que han sido ideados por

países cuya jerarquía en el sistema internacional se encuentra por debajo de poderes centrales o hegemónicos. Por lo tanto, bien puede entenderse que la creación de estos organismos, como lo explicaría el realismo clásico y el neorrealismo, responde a un intento de un grupo de países periféricos por hacer que el sistema internacional no esté dominado por un único Estado o una alianza en posición de determinar el curso de sus acciones. En otras palabras, estas instituciones regionales habrían nacido, en parte, en respuesta al país hegemónico y en un intento por adquirir una mayor cuota de poder en el escenario internacional, es decir, para generar un balance de poder que desplace y excluya a Estados Unidos y a la OEA.

Otra lectura proveniente del realismo y neorrealismo que me parece debe tomarse en cuenta, es que UNASUR y el CDS, pueden ser vistos como organizaciones internacionales que más allá de su retórica cooperativista, constituyen instrumentos de política exterior de Estados-potencia, tal es el caso de Brasil, país que ha sido capaz de instaurar relaciones que bien podrían enmarcarse en lo que en teoría se conoce como un nuevo imperialismo.

En el caso de América del Sur, es evidente que existen poderes regionales o potencias medias altamente influyentes. Así por ejemplo sobresale el eje político Argentina, Brasil y Venezuela, como países orientadores y principales animadores de la posible conformación de un bloque político sudamericano en la coyuntura actual regional. (Chaves, 2010: 35) Sin embargo, lo que se observará es que aunque existan poderes regionales capaces de proveer liderazgo, hay agendas nacionales individuales y factores de división proyectados por los países que en vez de estabilizar la fase naciente, como señalan Adler y Barnett, y propiciar la formación una identidad regional, más bien los países miembros buscan defender sus propios intereses los cuales muchas veces no compaginan entre sí. Es decir, en vez de estabilizar esta fase naciente, impiden una evolución dentro de esta misma fase y la transición hacia una etapa ascendente.

En efecto, el estudio de los antecedentes de la UNASUR y el CDS, pondrán en evidencia que estos organismos constituyen, en parte, instrumentos de la política exterior brasileña usados por este país con miras a proyectarse a nivel global. Como señala Gratius, “[...] [las] motivaciones y agendas son distintas. Para [Venezuela] la UNASUR y el CDS son una forma de realzar su misión y rol de promotor de valores anti-imperialistas

en Sudamérica, mientras que para [Brasil] es una plataforma de inserción y de aceptación como poder global. (Gratius, 2008: 5, cit. en Flandes, Nolte y Wehner, 2011: 116)

A modo de síntesis

Para concluir con este primer capítulo y a modo de síntesis, se considera que el enfoque teórico respecto a las comunidades de seguridad demuestra que es posible explorar nuevas formas de entender las dinámicas de seguridad en una región, diferentes de aproximaciones tradicionales. Como mencionan Adler y Barnett, la teorización del constructivismo en relación a las comunidades de seguridad ofrece la posibilidad de ubicarse en un punto intermedio entre el realismo y el idealismo, combinando un enfoque centrado en el Estado junto con el reconocimiento de que existe la posibilidad de que se produzcan cambios efectivos y evolutivos en las normas y arreglos institucionales para proveer seguridad. (Adler y Barnett, 1998:15)

Con todo lo dicho, cabe recalcar sin embargo que aunque metodológicamente gran parte de la investigación se guía usando indicadores provistos por la aproximación constructivista respecto a las comunidades de seguridad, lo que de este apartado teórico se concluye y lo que posteriormente demostrará el capítulo empírico, es que las complejas dinámicas de seguridad en América del Sur no pueden ser explicadas en su totalidad solo mediante uno u otro enfoque de análisis. Si bien es cierto que la estabilidad y las aspiraciones de una integración regional eficaz son intereses compartidos por parte de actores regionales y que en este sentido, el reciente establecimiento del CDS bajo el paraguas de la UNASUR refleja patrones de una comunidad de seguridad en sus primeras etapas, no se puede cerrar los ojos ante la influencia, siempre presente y marcada, de Estados Unidos en América Latina, como factor tensionante en la región que, al generar atracción y rechazo entre los países de la región, impide mayores avances en el ámbito de la cooperación e integración.

Además, a pesar de que existen clarísimos intentos por desarrollar arreglos de seguridad con un enfoque integral, no se puede desconocer que las preferencias e intereses divergentes de actores clave de la región son asimismo una realidad palpable que coexiste y entra en combinación y conflicto con las dinámicas de cooperación regionales. En este sentido, en la región se evidencia que existen intereses particulares y agendas individuales

de actores regionales clave, especialmente de Brasil, que se sobreponen e impiden una mayor profundización en materia de cooperación en seguridad y defensa que no se pueden ignorar en el estudio de la seguridad en Suramérica.

Por ello, como se vio anteriormente, se han adoptado algunos elementos de análisis provistos por el neorrealismo con el afán de capturar de una mejor manera el complejo panorama subregional.

Aterrizando en el plano empírico, en base al primer esquema de Adler y Barnett, se utilizan algunos indicadores propuestos por los autores (los cuales forman parte de un “primer nivel” en el desarrollo de las comunidades de seguridad) principalmente para analizar los factores precipitantes o detonantes que han influido en el hecho de que en la región sudamericana se observen dinámicas particulares en defensa y seguridad.

Además, se utilizan indicadores específicos elaborados en base a las etapas de desarrollo de las comunidades de seguridad definidas por los autores (naciente, ascendente y madura) para examinar la medida en que se puede caracterizar a América del Sur como una comunidad de seguridad regional al interior de UNASUR y su CDS. En la siguiente tabla se sintetizan los indicadores con los que se trabajará:

Tabla 1. Síntesis de indicadores: condiciones precipitantes

Concepto	Evidencia
Condiciones precipitantes: Factores endógenos o exógenos que conducen a los Estados a “mirarse” el uno al otro para coordinar acciones.	Factores exógenos y endógenos Cambios en el contexto internacional que afectan las dinámicas de seguridad en la región como: globalización, declive de la hegemonía de Estados Unidos, ascenso de poderes emergentes y su creciente capacidad de organizar el espacio regional, diferencias de las subregiones latinoamericanas con sus problemas y concepciones particulares, debilidades y crisis del sistema interamericano de seguridad, desarrollo de nuevas interpretaciones de la realidad social: nuevo regionalismo.

Tabla 2. Síntesis de indicadores: fases de una comunidad de seguridad

Concepto	Evidencia
Fase naciente	Acuerdos de cooperación en seguridad y defensa bilaterales/multilaterales. Establecimiento de terceras partes: organizaciones instituciones. Reconocimiento de que tienen problemas/intereses conjuntos que requieren de acción colectiva.
Variable realista/neorrealista:	Intereses divergentes de los principales poderes regionales: Brasil, Venezuela, Argentina y Colombia. Agendas individuales y visiones divergentes respecto a la seguridad.

Relación ambivalente con Estados Unidos.	
Fase ascendente	<p>Nuevas organizaciones e instituciones que reflejan una coordinación más estrecha: que reflejan una identidad colectiva.</p> <p>Procedimientos específicos de toma de decisiones para resolución de conflictos.</p> <p>Mayor confianza mutua: compartir información de inteligencia militar, publicación de sus gastos en defensa.</p>
Fase madura	<p>Identidad común: adopción de prácticas y hábitos de seguridad.</p> <p>Sistema de gobernanza formal o informal mediante la institucionalización de normas a nivel nacional y supranacional: armonización de leyes internas.</p> <p>Alto nivel de confianza y por ende mínimas probabilidades de conflicto entre Estados.</p> <p>Compartir información de inteligencia militar, publicación de sus gastos en defensa, características de sus sistemas de defensa.</p>

CAPÍTULO II

PANORAMA HISTÓRICO: SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

Una breve mirada antes del panamericanismo

Los intentos por establecer arreglos de cooperación e integración en materia de seguridad y defensa en América Latina son de larga data. Si bien gran parte de la literatura académica en este ámbito toma como punto de partida el estudio del así llamado *panamericanismo* – entendido como el movimiento liderado por Estados Unidos a lo largo del siglo XX en pos de una arquitectura hemisférica de defensa y seguridad – es importante señalar que previo a ello, ya existían intentos claros, aunque no necesariamente efectivos, encaminados a establecer lazos de cooperación entre los países en esta área.

La idea de conformar un sistema de defensa a nivel regional surgió en 1810 y se vio plasmada en el “Plan de Defensa General de toda la América” elaborado por el chileno Juan Egaña, considerado como uno de los precursores de la integración americana. Dicho plan hacía un llamado por la defensa mutua y el compromiso de cada gobierno de aportar con armas, hombres y dinero ante una amenaza común en aquella época: Europa y sus posibles intentos de intervenir en los asuntos americanos y luchar por el restablecimiento de la monarquía e imperios coloniales. (Silva, 1968: 390)

El siguiente intento claro de llegar a acuerdos en el ámbito de la defensa regional se dio con la iniciativa de Simón Bolívar en su convocatoria al Congreso de Panamá en 1826. El protocolo final de este congreso se convirtió en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, documento que contiene disposiciones específicas sobre defensa, comportamiento ético y algunos principios para el mantenimiento de la democracia y la libertad. El tratado pretendía sostener, defensiva u ofensivamente, la soberanía de las naciones de América contra toda dominación extranjera y asegurar la paz entre los pueblos. Además, el artículo 16 establece el compromiso de las partes a solucionar amigablemente sus diferencias, lo que ahora se conoce como el principio de “solución pacífica de controversias” ampliamente difundido a nivel global.

Como se advierte, la defensa contra la amenaza continental externa fue visualizada de forma temprana como una necesidad hemisférica y un interés compartido por las naciones. (Griffiths, 2009: 105) A pesar de ello, como se sabe, el Tratado solo fue

ratificado por la Gran Colombia y de esta forma, la iniciativa de Bolívar se vio truncada. Cabe destacar, sin embargo, que estos primeros antecedentes y la filosofía y normativa de derecho derivada del Tratado de 1826 constituyen elementos importantes que indudablemente han nutrido al panamericanismo y en parte han impulsado la institucionalización de la actual arquitectura hemisférica de seguridad.

Seguridad hemisférica y la influencia de Estados Unidos en América Latina

Cualquier intento de aproximación a las actuales dinámicas de seguridad en América Latina debe necesariamente tomar en cuenta el carácter hemisférico que acompañó durante un buen período de tiempo las propuestas y arreglos en defensa y seguridad en la región. Cuando se hace una mirada histórica a la así llamada seguridad y arquitectura hemisférica son varios los focos de análisis y elementos que generalmente se debaten y que incluyen a modo de síntesis, las instituciones e instrumentos políticos y jurídicos que estructuran la seguridad interamericana, la evolución del concepto de seguridad, las amenazas externas percibidas y la actuación del sistema de defensa/seguridad hemisférico en la resolución de conflictos.

Sean cuales fueren las perspectivas de análisis y objetos de estudio en torno a la seguridad hemisférica, un elemento peculiar que resulta ineludible ignorar cuando se examina el caso latinoamericano es el rol hegemónico que Estados Unidos ha jugado particularmente en los últimos 50 años y su influencia determinante en el panorama de la seguridad regional. Sin dudas, la política de Estados Unidos imprime un sello particular a la seguridad hemisférica cuya evolución ha estado estrechamente relacionada y ha ido casi en perfecta armonía con los intereses y preocupaciones del hegemón. Por ello, muchas veces la seguridad hemisférica ha tenido que adaptarse a los planteamientos de la política exterior estadounidense debido precisamente a la predominancia de este país como superpotencia en el ámbito estratégico militar. (Benítez, 2000: 50)

Sin desconocer esta última aseveración, este apartado tiene como objetivo hacer un breve recorrido histórico por los orígenes y la evolución del sistema de seguridad hemisférico tomando en cuenta el contexto internacional que lo ha acompañado en los diferentes períodos de tiempo. Con el fin de poner en orden todos aquellos elementos entrecruzados en el estudio de la seguridad hemisférica se ha optado por dividir el panamericanismo en tres fases: 1) El sistema de defensa hemisférico que duró hasta antes

de la Guerra Fría, 2) La doctrina de seguridad nacional, fase que incluye la cooperación para neutralizar la influencia del comunismo, y 3) El sistema de seguridad hemisférica que refleja las respuestas multilaterales y cooperativas frente a las hoy así catalogadas nuevas amenazas.

Antes de examinar las tres fases mencionadas es importante señalar que la perspectiva hemisférica de la arquitectura de seguridad, introducida por Estados Unidos como base ideológica para justificar supuestos intereses comunes de seguridad con los países de América Latina, se vio plasmada en la doctrina Monroe de 1823. Antes de este período, como sostiene María Cristina Rosas, la idea de hemisferio occidental partió de asumir a Estados Unidos y América Latina como una comunidad regional libre, con una experiencia histórica afín, vecindad geográfica y valores compartidos reflejados en la Unión Americana. Incluso diversos sectores estadounidenses y latinoamericanos apoyaron la idea de una asociación; sin embargo, esta noción se fue desvaneciendo y con la proclamación de la doctrina Monroe, el concepto de hemisferio occidental estuvo vinculado a la política exterior de Estados Unidos.

A partir de ese entonces, América Latina se ha definido no como el sujeto de su propia seguridad sino como el objeto de la seguridad norteamericana o en otras palabras, el espacio donde se aplican políticas de seguridad “hemisféricas” que en realidad han emanado unilateralmente de Estados Unidos. (Hernández, s/f: 132) Al respecto, en 1932, Carl Schmitt señalaba que “la Doctrina Monroe no era un acto jurídico inscripto en el Derecho Internacional sino un acto político unilateral inscripto en lo que [se denomina] el ‘imperialismo moderno’ de los Estados Unidos”. (Calle y Merke, 2005: 125)

El “sistema” de defensa hemisférico en el contexto de Segunda Guerra Mundial

El ideal bolivariano, núcleo ideológico de la convocatoria al Congreso de Panamá en 1826, encontró un “malversado destino” cuando en 1889 Estados Unidos convocó a la primera conferencia panamericana en Washington con el fin de promover el comercio con los países latinoamericanos. “América para los americanos” o mejor dicho “América para los norteamericanos” sería a partir de entonces la ideología que guiaría las relaciones Estados Unidos-América Latina y definiría las concepciones de seguridad nacional.

La aspiración imperial de Estados Unidos se abrigó bajo el ropaje de un tipo de panamericanismo tergiversado y sustentado en el mito del hemisferio occidental que se presenta en dos sentidos. En primer lugar, está el sentido geográfico bajo el cual el hemisferio occidental engloba a las dos Américas y en segundo lugar, se trata del mito político, es decir, del derecho de Estados Unidos a “asumir el destino” y responsabilidad que le corresponde de ayudar a los países latinoamericanos a defenderse de lo que este país considera son las amenazas a su seguridad. (Hernández, s/f: 136) Esta última premisa incluía abiertamente la posibilidad de intervención por parte de Estados Unidos, “nación civilizada”, en países del hemisferio con el fin de corregir “malos gobiernos”. (Calle y Merke, 2005: 126)

El contexto en el que nace lo que aquí se ha denominado como el sistema de seguridad defensivo hemisférico está marcado por las preocupaciones de Estados Unidos de un eventual conflicto que comenzaba a delinearse con las potencias a las que más tarde se las catalogaría del eje Roma-Berlín-Tokio y que desembocaría en la Segunda Guerra Mundial. Mediante la política del Buen Vecino, Estados Unidos pretendió establecer vínculos de cooperación existentes con los países latinoamericanos y sobre todo crear nuevos arreglos en materia de cooperación política y militar. En este ámbito, Estados Unidos intentó acercarse a los países latinoamericanos en la Conferencia Panamericana de 1938 tratando de convencerlos de que las potencias fascistas constituían una amenaza para el continente. Este intento no tuvo el éxito deseado especialmente porque Argentina, Brasil y Chile tenían en ese entonces vínculos fuertes con los “enemigos” de Washington. (Nef y Núñez, 1994: 40)

Por años, los países del Eje fueron la principal fuente de aprovisionamiento e instrucción a los ejércitos de los países de América del Sur y por ello la estrategia de Estados Unidos para ganar el apoyo de América Latina fue el envío de asesores militares, la venta de armamento y la negociación de tratados para establecer bases militares en la región. (Nef y Núñez, 1994: 39) Como señalan Nef y Núñez, este acercamiento económico-militar marcó el inicio de una relación de codependencia entre los aparatos militares del Norte y del Sur, situación que en los años cincuenta se profundizaría. (Ibídem)

Sustentándose en el mito del hemisferio occidental del que se habló anteriormente, en 1941 Estados Unidos hizo la propuesta ante la Unión Panamericana de llevar a cabo la

III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas en Río de Janeiro en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos necesitaba el apoyo de los países del hemisferio para hacer frente a las potencias del eje, Japón, Alemania e Italia. Los objetivos a conseguir en esta reunión consultiva, establecidos meses antes por el Ejército y Marina de Estados Unidos, se cumplieron a cabalidad: en el acta final del encuentro, se recomienda la ruptura de las relaciones diplomáticas con estos tres países y se permite a las fuerzas de los Estados Unidos ocupar libremente el territorio de cada una de los países americanos y usar cualquier instalación que se requiera para hacer frente a la amenaza. (JID, 1942: 94, 95)

De este encuentro nace la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942 creada con el fin de “preparar gradualmente a las Repúblicas Americanas para la Defensa del Continente mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto” (JID, 2013). La JID vendría a ser el primer ente con que se inauguró la institucionalización de lo que hoy se conoce como el sistema interamericano de seguridad. De la lectura del acta de la III Reunión de Consulta, se observa que en el contexto de la Segunda Guerra Mundial los países reafirmaron su solidaridad y determinación por cooperar entre sí solo hasta que la agresión al continente haya desaparecido y en este sentido, se entiende también la creación y funcionamiento temporal de la JID cuando el informe de la Comisión Especial para el establecimiento de este organismo señala que “La Junta Interamericana de Defensa será de carácter permanente y desempeñará sus funciones mientras dure la actual emergencia”. (JID, 2013)

Sin embargo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la Junta siguió funcionando y en 1945 en el marco de la conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la Paz celebrada en México, los países acordaron que dado que la JID ha probado ser un organismo de fomento a la seguridad y confianza, este ente continúe ejerciendo sus funciones como órgano de la defensa interamericana. Se establece asimismo el carácter temporal de este organismo cuando se señala que “la Junta Interamericana de Defensa continúe como órgano de la defensa interamericana hasta que se establezca el organismo previsto en esta recomendación”; el organismo del que se habla es el TIAR. (JID, 2013)

Una de las acciones más significativas en términos institucionales de la JID ha sido la creación del Colegio Interamericano de Defensa en 1962 con sede en Washington. Se trata de una entidad que depende y recibe financiamiento de la OEA y la JID y cuyas tareas consisten en adiestrar a oficiales militares de los países miembros de la OEA que lo soliciten para que asuman cargos de liderazgo a nivel nacional en sus respectivos países. En la página web del Colegio se señala que desde su creación, más de 2434 cursantes de 24 países se han graduado en esta institución. (Colegio Interamericano de Defensa, 2013)

A partir de la creación del TIAR en 1947 y sobre todo de la OEA en 1948, la Junta Interamericana de Defensa ha tratado de justificar su existencia y reinventar su rol en contextos cambiantes y circunstancias distintas de aquellas en las que surgió. La vida de la OEA y la JID se ha desarrollado de forma paralela ya por más de 60 años y sin embargo, durante la mayor parte de este período de tiempo y hasta podría decirse hasta la actualidad, las constantes reinversiones de su papel en materia de defensa no han logrado justificar realmente su pertinencia en el actual contexto regional e internacional. No por azar, se han dado amplios y tediosos debates y discusiones al interior de la OEA, incluso estudios por parte del Consejo de Delegados de la JID e investigaciones académicas elaboradas por el Colegio Interamericano de Defensa, todo esto con el fin de estudiar la relación entre estos dos organismos en un intento claro de modernizar la JID. Fue en el 2006, después de casi una década de debate, cuando se definió que la JID sería a partir de entonces una entidad dependiente de la OEA y se aprobó definitivamente el nuevo Estatuto de la JID.

Hoy en día, la JID tiene 27 Estados miembros y está compuesta por el Consejo de Delegados, la Secretaría y el Colegio Interamericano de Defensa. El estatuto que hoy rige a la JID establece que su objetivo es “prestar a la OEA y a sus estados miembros servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el Hemisferio para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA”. (JID, 2013) Sin adentrarse en el cuestionamiento sobre cuán útil resulta la JID para los países miembros en la actualidad, aquí se considera que el nuevo rol que se ha otorgado a este organismo y su vinculación con la OEA, no es más que un “maquillaje organizacional” para dar legitimidad y justificar el accionar de un organismo de la vieja arquitectura de seguridad hemisférica que aunque todavía vigente, tiene realmente poca

incidencia en el ámbito de la seguridad y defensa y encuentra una mínima acogida por parte de sus miembros.

Esta última afirmación encuentra sustento cuando se analizan los informes mismos de la JID. Así, en el Informe Anual de 2011 se señala que a lo largo de ese año se ha seguido todavía debatiendo sobre el rol y mandato de la JID y su participación en las actividades de la OEA, lo cual da cuenta de la debilidad misma respecto a la razón de ser de este viejo organismo. Por ello, en el Plan 2012-2013 se establecen, entre otros objetivos específicos, la consolidación y proyección del rol de la CID, el establecimiento de canales de comunicación entre la JID, OEA y Ministerios de Defensa y el incentivar la presencia de los miembros a las actividades programadas. (JID, 2012)

Estos objetivos parten del reconocimiento de la JID de que “no se dispone de una participación integral y suficiente de todos los países miembros de la OEA” y que “la OEA y sus Estados Miembros no están aprovechando el potencial, las capacidades y recursos que ofrece la JID; tampoco se explota adecuadamente la amplia red militar de defensa y la de contactos representados por el Consejo de Delegados”. (JID, 2012) Al parecer, los servicios que ofrece la JID son poco demandados. En efecto, el informe de 2011 señala que “Son poco frecuentes las solicitudes formales de trabajo por parte de la OEA, organizaciones y Estados Miembros, para efectuar análisis, trabajos estudios o informes especializados”. (JID, 2012) Así las cosas, resulta totalmente válido cuestionar la verdadera utilidad que la JID, organismo parte del sistema de seguridad *defensivo* hemisférico, tiene en la actualidad.

Para cerrar con este apartado, es preciso mencionar que se considera que el TIAR forma también parte del sistema de seguridad *defensivo* hemisférico. Si bien es cierto que generalmente se tiende a asociar al TIAR sólo con la Guerra Fría y a las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos en aquella época, es importante señalar que originalmente la creación de este mecanismo respondió a las circunstancias y al entorno una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. Aunque el TIAR fue creado en 1947, sus antecedentes se remiten a la Resolución VII de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada en 1945. En efecto, la amenaza percibida por los países signatarios de este tratado siguió siendo de carácter externo y todavía no se hace referencia al principal enemigo propio de la Guerra Fría. Incluso hay quienes afirman que la suscripción del tratado en 1947 se relaciona tanto con los desafíos de

seguridad extra continentales como con los problemas intra hemisféricos latentes en ese momento tales como las disputas por territorio entre Bolivia y Paraguay y entre Perú y Ecuador. (Guedes da Costa, 1997: 27) De lo que no cabe duda es que con el advenimiento de la Guerra Fría, el TIAR fue usado en la práctica como instrumento para contener el avance del comunismo en la región.

La doctrina de seguridad nacional: cooperación frente al comunismo

En relación al período de la Segunda Guerra Mundial, durante el tiempo que duró la Guerra Fría (1947-1989), se evidencia una mayor complejidad en las dinámicas de seguridad en la región hemisférica, en términos de identificación de amenazas y la observancia de ciertos signos que reflejan intentos de autonomía por parte de los países latinoamericanos. En otras palabras, se constata que si bien la seguridad hemisférica se sigue ajustando a los intereses nacionales de Estados Unidos, esta dinámica empieza a compartir terreno con iniciativas de cooperación ideadas por países latinoamericanos que excluían a Estados Unidos y en algunos casos cuestionaban la posición norteamericana hacia América Latina, tales como el acuerdo de los gobiernos para fortalecer el Pacto Andino reflejado en el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar de 1969, la firma del Tratado de Tlatelolco en 1969, la creación del Grupo Contadora en 1983 y el Proceso de Paz de Esquipulas (1986-1988). Estas iniciativas constituyen importantes mecanismos diplomáticos, paralelos al sistema de seguridad hemisférico, que evidencian las preocupaciones de los países latinoamericanos respecto a problemas propios de la región, en su mayor parte, no enmarcados en la lógica del conflicto bipolar propio de la Guerra Fría.

La mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción clara de Cuba, sintieron solo los efectos indirectos de la Guerra Fría. Además, a diferencia de otras regiones como Europa, Asia y África, la presencia soviética fue casi inexistente hasta los años 60. A pesar de que los países latinoamericanos no estaban inmiscuidos, así como los países europeos, en movimientos militares ni cálculos respecto a reservas nucleares, éstos fueron involuntariamente transformados en arenas de disputas ideológicas de ambos bandos. Consecuentemente, la lucha contra el comunismo y el ambiente de la Guerra Fría constituyeron el eje central de las relaciones de seguridad hemisférica. (Rosas, 2003: 38; Bitencourt, 2001: 902)

El contexto en que se inserta esta nueva etapa del sistema hemisférico de seguridad está marcado esta vez por un ambiente de preocupación en Estados Unidos, específicamente en las administraciones de Harry Truman (1944-1952) y de Dwight Eisenhower (1953-1960), que se refleja en dos sentidos. Primero, se ve con inquietud el surgimiento de grupos sociales en la región que antes no eran importantes, y segundo, se observa que estos actores comienzan a ejercer presiones a los gobiernos con el fin de promover cambios en cuanto la redistribución del ingreso, leyes laborales, reformas agrarias, entre otros. Esta situación preocupó a Estados Unidos, país que consideraba que estas demandas de grupos sociales resultaban sumamente peligrosas en el contexto de la Guerra Fría especialmente por ser susceptibles de vinculación con otro hecho latente: la amenaza comunista soviética. (Nef y Núñez, 1994: 42)

En este escenario, Estados Unidos asumió una política de contención frente al comunismo y de apoyo a los gobiernos para detener los movimientos insurgentes locales. En este sentido, Estados Unidos prestó ayuda militar, financiera y logística a países donde se presenciara cualquier tipo de levantamiento comunista. (Orozco, 2010: 122) Esta situación implicó importantes cambios y continuidades en términos de seguridad en la región. Una vez más, así como en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, la amenaza a la seguridad hemisférica estaba encarnada por un enemigo extra hemisférico: el comunismo; y sin embargo, las estrategias de control de esta amenaza se definieron en términos internos de seguridad nacional. Como señalan Nef y Núñez, “[...] los procesos políticos-sociales internos se descontextualizaron de su entorno estructural e histórico inmediato, proyectándose, en cambio en la pantalla del conflicto bipolar Este-Oeste”. (Nef y Núñez, 1994: 42)

En lo que respecta a la arquitectura institucional de seguridad hemisférica, ésta se vio ampliada con la constitución de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 a través de la Carta de Bogotá, la aprobación del Pacto de Bogotá, o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y la creación del TIAR en 1947, instrumentos que fijaron las bases jurídicas e ideológicas del sistema de seguridad interamericano. Por medio de estas instituciones de seguridad, se equiparó la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos a los conceptos de la seguridad internacional y continental. (De la Lama, 1998: 11)

Cabe destacar que desde la perspectiva de los países latinoamericanos, la agenda de seguridad de Washington fue acogida con entusiasmo y como señala María Cristina Rosas, tal vez se lo hizo con la esperanza de que Estados Unidos les otorgara retribuciones, por ejemplo de medidas de apoyo económico frente a la lealtad mostrada. (Rosas, 2003: 38) Sin embargo, como lo demuestra el Consenso de Viña del Mar de 1969, fue nula o poca la retribución y el compromiso por parte de Estados Unidos en el desarrollo de la región. Este Consenso, tildado de “insolente” por parte de Washington, refleja claramente la incomodidad justificada de los países andinos frente a cómo se desenvolvía la política exterior estadounidense y más específicamente a su cooperación internacional a la región. (CECLA, 1969)

Una serie de hechos históricos influyeron aún más para que se produjeran tensiones entre Estados Unidos y ciertos países de América Latina, como la crisis en Guatemala en 1954 y la Revolución Cubana en 1969. Respecto a la primera, la intervención de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) en Guatemala, representa el “caso más palpable de confusión intencional de Guerra Fría con movimientos reivindicacionistas locales”. (Nef y Núñez, 1994: 42)

Con la justificación de la lucha anticomunista, la CIA planeó estrategias encubiertas para derrocar al gobierno moderadamente nacionalista de Jacobo Arbenz y reemplazarlo con la dictadura represiva del Coronel Carlos Castillo Armas. Este hecho no tuvo relación alguna con el comunismo ya que como se conoce, los intereses económicos de la United Fruit, compañía estadounidense, se vieron afectados tras la nacionalización de tierras usufructuadas por esta corporación. La posición de la mayoría de países frente a la “lucha anticomunista” en Guatemala fue de reserva pero hubo naciones de la región, aunque muy pocas, como México, que condenaron oficialmente las acciones de Estados Unidos, estando conscientes del costo político que esto implicaba. (Rosas, 1994: 38)

Con este hecho, se inauguraron las acciones de subversión y clandestinidad por parte de Estados Unidos, pero al mismo tiempo, junto con otros eventos como el intervencionismo directo de Estados Unidos en República Dominicana en 1965, el golpe militar en Brasil en 1964, el caso de las Islas Malvinas, entre otros, se puede afirmar que los países latinoamericanos empezaron a tomar conciencia del unilateralismo opresivo propiciado por Estados Unidos, lo cual estimuló el desarrollo de alternativas latinoamericanas propias.

En relación a la Revolución Cubana, lo que es importante destacar es que la alianza de Cuba con la Unión Soviética “tuvo más que ver con la supervivencia cubana ante las sanciones económicas estadounidenses y menos con un atentado deliberado a la seguridad estadounidense”. Esta afirmación se corrobora si se considera que en la crisis de los misiles, los actores protagonistas fueron Estados Unidos y la Unión Soviética, mientras que Cuba ocupó un lugar marginal en este conflicto. (Rosas, 2003: 39)

Frente a las sanciones anticubanas por parte de Estados Unidos, los países latinoamericanos y caribeños se mostraron en contra al interior de la OEA. En efecto, en la XV y XVI Reunión de Consulta de la OEA, la mayor parte de los países miembros¹ se mostraron a favor a la suspensión del bloqueo estadounidense a la isla y con ello se alcanzó un logro parcial: la resolución de que cada país resolvería sobre sus relaciones con Cuba de manera independiente. A más de las discordancias entre las posiciones de Estados Unidos y las de la mayor parte de Estados miembros de la OEA, hay que resaltar la creciente dificultad por parte de Estados Unidos de manejar las votaciones de este organismo o como Henry Kissinger llamaría a esta “dictadura de la mayorías” para referirse a la falta de control norteamericanos de los votos en organismos internacionales, entre los que se incluye a Asamblea General de la ONU. (Tokatlian, 1984: 11)

En términos de seguridad hemisférica, es necesario señalar que con la Revolución Cubana, a más del peligro militar externo representado por la Unión Soviética identificado en instrumentos como el TIAR, la visión de amenaza hemisférica a la seguridad varió por primera vez e incluyó al enemigo interno en vista de la posible exportación de focos revolucionarios en la región desde Cuba. Se adoptó en este sentido, la doctrina de contrainsurgencia y Acción Cívica con el fin de contrarrestar las acciones de revoluciones internas en los países latinoamericanos y además se creó la Alianza para el Progreso. (Nef y Núñez, 1994: 44)

Posteriormente, la contrainsurgencia y acción cívica se transformó en una ideología totalitaria mucho más represiva: la Doctrina de la Seguridad Nacional, la cual promovía la conformación de regímenes de seguridad nacional controlados por “militares nuevos” con el objetivo de detener el avance populista, nacionalista e insurgente. En la práctica, los efectos de esta doctrina se sintieron claramente en los países

¹Sin embargo, en la XV Reunión de Consulta de la OEA, no se obtuvo la mayoría de 2/3. 12 países votaron a favor de la suspensión del bloqueo a Cuba, votaron en contra Uruguay, Chile y Paraguay y se abstuvieron Estados Unidos, Guatemala, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Haití. (OEA, 1974: 377)

latinoamericanos: para el año 1975, 15 de los 21 países de la región, incluidos los más democráticos, estaban bajo el control de dictaduras militares. (Nef y Núñez, 1994: 46)

Los regímenes de seguridad nacionales instaurados en la región ocasionaron que los procesos de integración y la solidaridad latinoamericana se vieran fuertemente debilitados. Cabe recalcar, sin embargo, que se trataba de un tipo de estado de seguridad nacional muy débil en términos políticos y altamente dependiente de fuentes de apoyo externas. Esto, a la larga, resultó poco conveniente para Estados Unidos y por lo tanto hubo un giro en la política exterior de este país hacia América Latina. Así, si durante los años 70' el principio rector de Estados Unidos y del hemisferio en cuanto a seguridad fue luchar contra el comunismo y no la promoción de la democracia, a finales de los 70', hubo más preocupación por promover la democracia y los derechos humanos y menos atención a la amenaza comunista.

Este giro en la política exterior y de seguridad de Estados Unidos se reflejó también en la práctica: hacia mediados de los '80, casi todos los regímenes militares de la región fueron reemplazados por gobiernos electos por el pueblo. (Nef y Núñez, 1994: 46, 47; Bitencourt, 2001: 902, 903) Como señalan Nef y Núñez:

Sin apoyo externo y habiendo cumplido su doble misión de contención y de reversión del proceso integracionista, los regímenes de seguridad nacional desaparecieron con la misma celeridad con que surgieron en la década precedente. En su lugar aparecerían “democracias restringidas”, sostenedoras del orden socioeconómico creados por los mismos regímenes de seguridad nacional y producto de pactos entre élites. (Nef y Núñez, 1994: 47-49)

Esto da cuenta clara de cuan determinante fue la influencia estadounidense tanto en la formación de la arquitectura y directrices de la seguridad hemisférica como en las políticas internas de los países latinoamericanos.

A pesar de ello, como se mencionó al inicio de este acápite, en este período también se comienzan a vislumbrar iniciativas de cooperación paralelas al sistema interamericano en materia de seguridad que reflejan el empeño por parte de los países latinoamericanos por ampliar su campo de acción e influencia frente al unilateralismo de Estados Unidos. Una de ellas es la formulación del Tratado de Tlatelolco firmado en 1967 y la creación del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL) como ente regional para la verificación del cumplimiento de este

instrumento. A través de este tratado, las partes contratantes se comprometieron a utilizar material e instalaciones nucleares exclusivamente para fines pacíficos, asegurar la no proliferación de armas nucleares y a abstenerse del uso, fabricación, producción, posesión o dominio de toda arma nuclear. (Tratado de Tlatelolco, Art. 1)

Esta iniciativa constituye uno de los mayores logros históricos a nivel internacional ya que a través de este tratado se declaró a América Latina y el Caribe como una zona libre de armas nucleares. Además, cabe destacar que fue el primero en prohibir este tipo de armamento en toda una región densamente poblada y que al ser formulado en la cima de la Guerra Fría, se desafió de esta manera la idea de que las armas nucleares eran fundamentales para la seguridad. (ONU, 2012) El Tratado de Tlatelolco es también significativo en el sentido de que por primera vez, los países de América Latina idearon un instrumento de tal alcance e importancia por fuera del sistema interamericano y sin la participación directa de Estados Unidos. (Mirek: 1986: 16, 17)

La naciente dinámica de cooperación latinoamericana en la esfera de la seguridad se vería alimentada con una serie de eventos y contextos que reforzaron el cuestionamiento por parte de los países latinoamericanos frente a acciones e inacciones de Estados Unidos y del sistema de seguridad hemisférica. Esto a su vez dio paso a que los países latinoamericanos optaran por crear alternativas fuera del marco de la OEA, aunque sin que se llegase a establecer bases sólidas, consensos o posiciones comunes entre los países de América Latina, ni mucho menos un sistema latinoamericano de seguridad. (Bintencourt, 2001: 899)

Estas dinámicas simultáneas de interés nacional y cooperación encuentran en parte una explicación si se considera que por un lado, para Estados Unidos el fin de la Guerra Fría está directamente vinculado con el fin de la Unión Soviética en 1989, mientras que por otro lado, los efectos directos de la Guerra Fría para los países latinoamericanos se terminaron al final de la década de los '70, período en que la subversión e insurgencia fueron vencidas en la región. Esto tuvo como consecuencia el hecho de que los países latinoamericanos no compartieran el mismo sentido de urgencia de Estados Unidos de renovar arreglos de seguridad regionales. (Ibídem)

Precisamente, es a finales de la década de los '70 cuando se empezaron a hacer más latentes las discrepancias entre algunos países de la región y Estados Unidos. En efecto, en 1977, Guatemala y Brasil rechazaron la ayuda militar de Estados Unidos, hubo

una interrupción en los programas de cooperación militar con Uruguay y Chile en 1976 así como de los programas en Argentina, Nicaragua y El Salvador en 1978. (Rosas, 2003: 40) A esto se añade la incomodidad y cuestionamiento de los países de la región frente a la estructura de seguridad hemisférica. En el caso del TIAR, su vulnerabilidad sale a flote cuando se considera que durante el período 1948-1980, la mayor parte de las acciones de esta institución no obedeció a preocupaciones ni consideraciones formuladas por los países latinoamericanos y caribeños, sino que respondió a la agenda de prioridades del país hegemónico, Estados Unidos². (Rosas, 2003: 31) Además, la experiencia demuestra que el TIAR sólo ha sido aplicado en contra de los Estados miembros de la comunidad interamericana y no en caso de agresiones externas. (Bermúdez, 2003: 99)

En cuanto a la OEA, se percibe que ya en la segunda mitad de los '60, esta organización comienza a entrar en una crisis que se prolongaría en los años '70 y '80. En 1975, por ejemplo, sostiene Rosas, “[...] fue necesario hacer enmiendas a la Organización de los Estados Americanos para establecer la consigna de que sus miembros podrían elegir libremente su sistema político, económico y de organización social de su preferencia, reconociendo que la paz en el hemisferio radicaba en el respeto a su diversidad”. (Rosas, 2003: 40)

Resulta también interesante la posición de México durante el período de la Guerra Fría frente a las instituciones del sistema interamericano. En ese entonces, este país se perfilaba como uno de los poderes con vocación de liderazgo en América Latina y como tal, mostró desacuerdos importantes respecto a resoluciones adoptadas en organismos interamericanos, como por ejemplo, frente a la expulsión de Cuba de 1961, el envío de una fuerza de paz a República Dominicana en 1965 y resoluciones adoptadas para apaciguar la crisis centroamericana. Además, en un claro intento de reducir el predominio de Estados Unidos en la región, México planteó desde los '70 la superioridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) frente a la OEA para la resolución de conflictos. (Benítez, 2000: 50)

²Un estudio publicado por FLACSO Chile y CLADDE (1998) revela que entre 1948 y 1980, el TIAR actuó en 21 situaciones en el hemisferio. De éstas, 10 se produjeron por la existencia de problemas territoriales como el de Nicaragua-Costa Rica en 1948 y Haití-República Dominicana en 1959; 7 tuvieron que ver con la lucha contra el comunismo como el caso de Guatemala en 1954, Perú y Colombia en 1961, Venezuela en 1963; y cuatro se relacionaron con la subversión y las acciones de un Estado para desestabilizar a otro, sin que ello se lo adjudicara al comunismo. (Rojas, 1998: 16)

A estas discrepancias, se suma la ineficiencia de la OEA en prevenir o mitigar conflictos armados en la región. La pasividad de la OEA durante la década de 1980 en Centroamérica, su papel insignificante en el conflicto de las Islas Malvinas/Falklands en 1982, la unilateralidad de Estados Unidos al intervenir en Panamá en 1989 y Granada en 1983 son claros indicativos del desgaste de esta institución así como de su falta de imparcialidad. (Herz, 2003: 136) Cabe recalcar que fuera de la confrontación Este-Oeste, existieron diferendos por territorios, por ejemplo entre Honduras y Nicaragua en 1957 y Ecuador-Perú en 1981, para cuya resolución la OEA no jugó un rol nada relevante y más bien fue mediante negociaciones y mediaciones diplomáticas que se logró resolver estos conflictos.

Frente a estos vacíos, surgieron las primeras instancias de cooperación latinoamericanas entre las que se destacan el Grupo Contadora en 1983, el Grupo de Lima en 1985, el Grupo de los 8, el Grupo de Río y el proceso de Paz de Esquipulas, las cuales implícita o explícitamente pusieron en cuestionamiento el liderazgo de la arquitectura interamericana de ese entonces. El surgimiento de estos grupos *ad hoc* para el manejo de los conflictos armados en el Salvador, Nicaragua y Guatemala en el marco de la crisis centroamericana en la década de los '80 es de particular importancia porque por un lado, implicó la exclusión de Estados Unidos y por otro lado, con ello se evidencia la poca confianza de los países latinoamericanos en las instituciones del sistema interamericano para la resolución de conflictos. Adicionalmente, en esta época se observa que las propuestas de Estados Unidos para la resolución de crisis en el marco de la OEA van perdiendo la acogida del resto de miembros. Ejemplo de ello es el fracaso de la propuesta de Estados Unidos de 1979 de crear una "Fuerza de Paz" que actúe en el la crisis de Nicaragua. (Tokatlian, 1984: 12)

El Grupo Contadora, que incluía a Venezuela, Colombia, México y Panamá, se desarrolló frente a la escalada del conflicto centroamericano, el cual, a medida que se convertía en una guerra, se presentaba como una amenaza a la paz de la región y al proceso de transición a la democracia en América Latina. (Forhmann, 1996: 7) Un importante logro del Grupo Contadora fue el establecimiento de un programa concreto de pacificación que posteriormente fue presentado a los países involucrados y que incluía, entre otras directrices, "un efectivo control de la carrera armamentista, la creación de

zonas desmilitarizadas, la erradicación del tráfico de armas, la prohibición de injerencia en los asuntos internos de los países del área”. (BINAL, s/f: 622)

El Grupo Contadora recibió el respaldo de la comunidad internacional y posteriormente el apoyo de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay en conjunto denominados el Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima, lo cual originó a su vez a finales de 1986, el Grupo de los Ocho o Grupo de Río. A pesar de que se logró constituir una importante instancia de negociación y de pacificación regional, no se consiguió que el programa mencionado con anterioridad se operativice en la práctica principalmente debido que la crisis centroamericana se enmarcó en el contexto ideológico Este-Oeste. Así, como señala Forhmann,

El enfoque más integral de Contadora para lograr la paz en la región fue desplazado por Estados Unidos, en medio de acusaciones de que el Grupo era, de hecho, favorable al gobierno sandinista. En la atmósfera ideológicamente cargada de principios de 1985, el hecho de no buscar explícitamente la remoción del gobierno sandinista era prácticamente equivalente para Washington a ser un títere de los intereses cubanos y soviéticos. (Forhmann, 1996: 8)

Lo que resulta importante destacar del manejo de la crisis centroamericana propiciada por el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo es que los esfuerzos por lograr la paz en Centroamérica originaron un proceso de negociación y diálogo que en definitiva permitieron un clima de confianza mutua, base esencial que abrió el camino para los procesos de paz Esquipulas I y II, que constituyen el espíritu mismo del Acuerdo de Oslo con el cual se logró sellar la paz en la región. (Forhmann, 1996: 9)

A pesar de que en este período las instituciones del sistema interamericano de seguridad compartieron espacio con instancias ideadas por países latinoamericanos, esto no implicó que a nivel de América Latina se desarrollaran posiciones comunes frente a problemas regionales. Así por ejemplo, específicamente en relación a la guerra de las Malvinas, es necesario resaltar que a más de que estaba claro que Estados Unidos privilegió su relación especial con Gran Bretaña por sobre arreglos hemisféricos establecidos, hubo fragmentaciones entre los países latinoamericanos frente a la problemática. En efecto, Venezuela, Perú y Panamá manifestaron abiertamente su apoyo a Argentina, y también México y Brasil pero de modo más cauteloso. En cambio, los países de la Comunidad del Caribe, Colombia y Chile se mostraron neutrales. Además,

[...] la moción de censura contra Estados Unidos más el apoyo que la Organización de los Estados Americanos externó a favor de Argentina, no trascendieron más allá de un plano meramente moral dado que ni siquiera fue posible generar un consenso entre los países latinoamericanos para aplicar sanciones contra la Gran Bretaña, como tampoco se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre las naciones latinoamericanas y Estados Unidos. (Rosas, 2003: 41)

Las diversas posturas de los países latinoamericanos y la falta de una posición común respecto a problemas de seguridad de la región, como el tema de las Islas Malvinas, son una evidencia clara que explica las dificultades que han tenido los países latinoamericanos en consolidar sus propios esquemas y arreglos en materia de cooperación, patrón que hasta la fecha se ha mantenido. Esto se debe especialmente a una variable importantísima que condiciona el actuar de los países latinoamericanos, es decir, la presencia geográfica del hegemón Estados Unidos en el continente – lo cual no sucede en ninguna otra región del mundo – y su gran influencia en América Latina, que como se verá a lo largo de los capítulos, ha sido un factor clave que explica en buena medida la presencia de intereses y agendas divergentes y, al mismo tiempo, dinámicas de cooperación en cuestiones de seguridad.

Para finalizar con el análisis de este período, es necesario subrayar que al colocar los problemas de seguridad de la región, como por ejemplo la crisis centroamericana de los '80, o incluso cambios sociales y políticos, en el marco del enfrentamiento bipolar, se generó un reduccionismo que se expresó en la definición (tradicional) de seguridad manejada en aquel entonces y en el olvido de las dimensiones económicas y sociales de seguridad presentes en los problemas de los países de la región. (Ver Rosas) El fin de la Guerra Fría marcaría cambios importantes en este sentido, empezando por el hecho de que la seguridad internacional ya no se definió más por la confrontación bipolar lo cual, como se verá en la siguiente sección, se tradujo en debates más inclusivos entorno a la seguridad pero al mismo tiempo también implicó la intensificación de la ya latente fragmentación de América Latina en varias subregiones.

El sistema de seguridad hemisférica frente a las nuevas amenazas

El colapso de la Unión Soviética y con ello el fin de la Guerra Fría trajo consigo profundos cambios en el área de la seguridad en el continente. El fin de la Guerra Fría, en combinación con los acelerados procesos de globalización, dio paso al surgimiento de temáticas y agendas de seguridad ya no relacionadas con cuestiones militares estratégicas, sino vinculadas con fuerzas transnacionales y problemas domésticos de muy diverso tipo constituyéndose las así llamadas nuevas amenazas.

De igual forma, el concepto de seguridad y las instituciones encargadas de promoverla, se han ido adaptando en consonancia con los cambios que se han dado en el sistema internacional y en la región. El ascenso definitivo de Estados Unidos al rango de potencia única, ya no solo a nivel regional, sino mundial, implicó asimismo, por un lado, la redefinición de posiciones y relaciones por parte de los países latinoamericanos con la potencia vencedora del conflicto y por otro lado, la formulación de una estrategia concreta por parte de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe.

El contexto en el que se inserta este tercer período está marcado por una serie de cambios importantes tanto en el plano internacional como regional que influyeron en las dinámicas de seguridad y defensa en América Latina. A nivel internacional, son tres las tendencias relevantes a tomar en cuenta: 1) El fin de la Guerra Fría y la conformación de bloques de países capitalistas liderados por Estados Unidos, 2) El paulatino surgimiento de los nuevos países industrializados en el Pacífico Asiático, y 3) La globalización de los procesos económicos. (Nef y Núñez, 1994: 64) A estos hechos se suma un contexto regional caracterizado por 1) Un proceso de “consolidación de la democracia”, 2) Una crisis económica y social, producto de la crisis de la deuda externa de los '80 y de las políticas internas y externas aplicadas para su manejo, 3) La aplicación de medidas de ajuste estructural con el desplazamiento de políticas proteccionistas y nacionalistas.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, en el campo de la seguridad hemisférica, el fin de la Guerra Fría significó el cese de la amenaza comunista. A pesar de que en regiones como Guatemala, Colombia, El Salvador y Perú todavía se lidiaba con insurgencias internas, estos conflictos eran percibidos como nacionales y totalmente contenibles. Para inicios de la década de los '90, las amenazas reales para Estados Unidos fueron esencialmente de tipo económico, derivadas, como se mencionó antes, del surgimiento de países y bloques económicos fuertes, como Japón y la Comunidad

Europea. Es en el marco de estas preocupaciones desde donde se debe analizar y ubicar la agenda de Estados Unidos (1988-1992) hacia América Latina.

Entre las directrices de la política de este país hacia la región están el refuerzo al proceso de consolidación democrática y el establecimiento de un paquete de medidas para liberalizar las economías a capitales e importaciones de Norteamérica. A este marco, se debe añadir además la Iniciativa para las Américas, planteada por Bush en 1990, la cual refleja la proyección hegemónica de Estados Unidos, ahora enfocada en la economía y comercio, y por sobre consideraciones estratégico-ideológicas. Un tercer elemento se refiere al problema de las drogas y el cambio de la política estadounidense, de la doctrina de seguridad nacional, a la noción de “conflicto de baja intensidad”. (Nef y Núñez, 1994: 51, 52) En síntesis, el ambiente de la seguridad en el hemisferio se ve marcado por los intentos de consolidación democrática en lo político y la promoción del libre comercio en el plano macroeconómico. (Benítez, 2003:53)

La dinámica de seguridad hemisférica que empieza a delinearse a partir de la década de los '90 está marcada por una clara decisión de los países por otorgar una perspectiva integral y actualizada a la seguridad hemisférica. En este sentido, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991 establecido en el marco de la OEA, ya se vislumbran compromisos adoptados por parte de los miembros de la OEA, que se alinean a los intereses de Estados Unidos pero que a la vez, coinciden con aquellos de los países latinoamericanos, tanto así que hasta pareciera que volvió a renacer el llamado “panamericanismo” pues hubo el consenso generalizado de que “el futuro dependía de los mecanismos de integración y asociación”. (Benítez, 2003: 52) El cambio de directriz que adopta la seguridad hemisférica se refleja en el paso hacia la noción de seguridad entendida como “defensa colectiva de la democracia”, y en la identificación de la integración regional y la promoción de reformas económicas como elementos catalizadores de un orden más estable. (Hurrell, 1998b)

Así, en la Declaración de Santiago de 1991, se reafirma el compromiso “con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención” y además se establecen como objetivos, la promoción de la apertura del comercio e inversiones y el apoyo concreto a la Iniciativa para las Américas y las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT. (Declaración de Santiago, literal d). La seguridad

hemisférica adopta nuevos matices y a partir de la Declaración de Santiago ya se habla de un tipo de seguridad integral que tiene como objetivo el desarrollo económico y social de los Estados.

El fin de la Guerra Fría, la democratización en la región y la pacificación de Centroamérica, fueron factores clave que propiciaron la transformación del concepto de seguridad así como de las políticas de defensa de los países del hemisferio. En efecto, problemas como la migración, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado cobran importancia y empiezan a ser *securitizados* y discutidos junto con debates sobre regionalización y actualización de acuerdos de seguridad dado que los convenios suscritos en el período de la Guerra Fría no resultan útiles para afrontar estas nuevas amenazas. (Benítez, 2003: 52, 53)

A nivel institucional, el paso de la seguridad militar frente al comunismo a un enfoque de carácter policial en relación con el terrorismo, crimen organizado y narcotráfico, se evidencia con la creación de organismos especializados como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) en 1986 y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) en 1999. Adicionalmente, se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1995 con el objetivo de formular recomendaciones para la seguridad de las Américas. (Necco, 2012: 4, 5)

A diferencia de los anteriores períodos, en la época de pos Guerra Fría se constata una mayor tendencia hacia el debate respecto a cuestiones de seguridad y prevención de conflicto. Además, por primera vez se empiezan a discutir a nivel continental el fomento de medidas de confianza mutua. Cabe destacar que a partir de la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, se ha trabajado en la formulación de una metodología para el manejo de los problemas de seguridad hemisféricos de un modo sistemático, en oposición a respuestas regionales *ad hoc*, y a pesar de la desconfianza y escepticismo al interior de la OEA, esta organización ha fomentado consenso y motivación entre los países particularmente en lo que se refiere a las medidas de confianza mutua. (Bitencourt, 2001: 900)

También es necesario resaltar que en términos de institucionalidad, el sistema interamericano de seguridad se amplió aún más en 1995, año en que se inaugura el mecanismo de Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA) bajo la iniciativa del secretario estadounidense Perry. Este nuevo mecanismo fue pensado

inicialmente como un espacio en que de forma abierta y directa, los países de continente redefinan la seguridad hemisférica de un modo más cooperativo. Lo que se destaca respecto a los acuerdos alcanzados de la primera CDMA de 1995 sintetizados en 6 principios, es el enfoque de la seguridad hacia el fomento de la democracia y el compromiso por parte de los países del hemisferio de incrementar la transparencia en materia de defensa a través del intercambio de información, reportes de gastos en defensa y diálogo civil-militar. Como se mencionó anteriormente, la integración económica desde el fin de la Guerra Fría empieza a ocupar un espacio central en los debates en torno a la seguridad y esto se ve reflejado en el siguiente compromiso adoptado en esta primera conferencia:

Establecer como meta para nuestro hemisferio la solución de disputas mediante arreglos negociados y la adopción generalizada de medidas de fomento de confianza, todo esto en un plazo de tiempo compatible con el ritmo de la integración económica hemisférica, y reconocer que el desarrollo de nuestra seguridad económica afecta profundamente nuestra seguridad en defensa y viceversa. (CDMA, 1995, la traducción es mía)

En términos prácticos, se trató de una invitación por parte de Estados Unidos a los países latinoamericanos a participar directamente en el establecimiento de una nueva agenda de seguridad hemisférica, basada ya no en una metodología de percepción de amenazas, sino en base a la identificación de intereses y oportunidades comunes. (Bitencourt, 2001: 901, 902) Como fue de esperarse, los países latinoamericanos vieron con entusiasmo pero precaución esta iniciativa estadounidense. Bitencourt señala al respecto que:

Diversas razones son las que alimentan su cautela. Algunos países no distinguen esta iniciativa con intervenciones o propuestas pasadas hechas por Estados Unidos - propuestas que, a su entender, estaban plagadas de desdén para los intereses latinoamericanos. Otros países no se ven en las actuales situaciones hemisféricas y globales ninguna motivación urgente como para exigir nuevas medidas de seguridad. Y otros prefieren mantener cierta independencia antes de comprometerse a nuevas asociaciones. (Bitencourt, 2001: 901, 902, la traducción es mía)

Esto sugiere que la relación que los países mantienen con Estados Unidos es particularmente especial en varios sentidos. Bajo este mecanismo, hasta el momento se han llevado a cabo diez CDMA, la última celebrada en Punta del Este, Uruguay en 2012.

La lectura de las declaraciones da cuenta clara de que uno de los aspectos centrales sobre los que los países más ponen énfasis es su compromiso de continuar desarrollando medidas de confianza mutua y seguridad. Más allá de la retórica, lo que se evidenciará en el siguiente capítulo, en el acápite respecto a la crisis del sistema de seguridad hemisférico, es que en la práctica falta un largo camino por recorrer en cuanto a la puesta en marcha de medidas de confianza mutua.

Más allá de los múltiples encuentros multilaterales y de la intensa acción política reflejada en la dinámica de las CDMA y las Cumbres Presidenciales de las Américas³ en pos de establecer arreglos hemisféricos, lo que se observa es que hay un claro consenso – que no es nuevo – respecto a la necesidad de reforma de sistema interamericano de seguridad. Los países latinoamericanos coinciden en que es imperante avanzar en los siguientes aspectos: definición multidimensional de la seguridad, redefinición de las viejas amenazas y definición de las nuevas, necesidad de vincular conceptos de seguridad y democracia en la región, cooperación transfronteriza y readecuación o elaboración nueva de las normas de la Carta de la OEA y del TIAR útiles para combatir amenazas provenientes de actores no estatales. (Grabendorff, 2003: 15)

Respecto a la definición multidimensional de la seguridad, es necesario mencionar que en la nueva agenda de seguridad existe una amplia lista de nuevas amenazas que, de forma oficial, han sido reconocidas por los países del continente en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA celebrada en México en 2003. En la declaración, producto de esta conferencia, los países miembros reconocen varios tipos de amenazas que se ubican en las categorías “tradicionales”, es decir, aquellas heredadas de la Guerra Fría, las “nuevas” (pos Guerra Fría) y “duras” como el terrorismo. Como bien lo sintetiza Raúl Benítez (2003: 55), las amenazas que se identificaron en esta conferencia han sido establecidas bajo el siguiente orden:

1. Las amenazas duras como el terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada transnacional, el problema de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas.

³ Seis cumbres presidenciales: Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994, Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7 y 8 de diciembre de 1996, Cumbre de las Américas, Santiago, Chile, 18 y 19 de abril de 1998, Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 20 al 22 de abril de 2001, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, Nuevo León, México, 12 y 13 de enero de 2004, Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, 4 y 5 de noviembre de 2005, Cumbre de las Américas, Puerto España, Trinidad y Tobago, 17 al 19 de abril de 2012 (consultado en http://www.summit-americas.org/default_en.htm)

2. Las amenazas sociales derivadas de la pobreza extrema y la exclusión social de sectores de la población.

3. Las amenazas provenientes de origen natural y humano, como el deterioro del medio ambiente, el VIH/SIDA y otras enfermedades.

4. Las amenazas contra la integridad de las personas: la trata de personas.

5. Las amenazas online derivadas de delitos cibernéticos.

6. Las amenazas producto del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, material radioactivo y petróleo.

7. Y finalmente la amenaza proveniente del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa por parte de terroristas.

Si bien es cierto que sin dudas, se trata de un enfoque amplio y multidimensional de la seguridad, lo que se evidenció en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA en México 2003 fue “una proliferación de conceptos” en torno al tema de seguridad. Como sostienen Bonilla y Cepik,

Mientras Argentina y Brasil manifestaron enfáticamente la necesidad de priorizar la lucha contra la pobreza como asunto de seguridad, Colombia y Estados Unidos priorizaron la amenaza representada por la presencia de grupos armados ilegales, narcotráfico y terrorismo, y Canadá y Chile expresaron la necesidad de considerar a la noción de seguridad humana como una síntesis conceptual superior. (Bonilla y Cepik, 2004: 45)

Aunque se podría considerar que la Conferencia de México fue exitosa en el sentido de que la declaración final recogió las distintas perspectivas sobre seguridad y las legitimó a través de la noción de “seguridad multidimensional”, una visión menos optimista salta a la luz si se considera que la expansión del concepto de seguridad ha tenido como consecuencia que en la práctica se securitice la agenda de desarrollo o se “securitice virtualmente todo”. (Bonilla y Cepik, 2004: 46; Ugarte, 2010) En este sentido, pocos han sido los avances que se han logrado en la OEA en la definición misma del concepto de seguridad e identificación de amenazas comunes, al tiempo que los países sudamericanos siguen enfrentando serios problemas relacionados con el tráfico de armas, violencia urbana y rural, crimen transnacional, migración, entre otros. Tal es la seriedad del asunto que la región fue catalogada como la segunda más violenta del mundo debido al

incremento de los niveles de crimen a partir de la mitad de la década de 1990. Países como Colombia, Brasil y Venezuela tienen un nivel de crimen que supera en tres veces el promedio del mundo. (Cepik: s/f).

Lo que también es necesario considerar respecto a la Conferencia Especial sobre Seguridad México 2003 es que Estados Unidos ha jugado un rol esencial en la identificación del terrorismo como una de las amenazas más importantes a la seguridad de los países, interés surgido a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Es decir, la influencia de Estados Unidos en la definición de la agenda de seguridad hemisférica sigue latente. El terrorismo como amenaza a la seguridad ha logrado introducirse en la agenda y políticas de algunos países de la región a pesar de que a diferencia de otras regiones, América Latina no presenta casos significativos de terrorismo que merezcan de atención especial. Además, solo bajo casos particulares como el de Colombia y de ciertos países centroamericanos, no existen consensos ni visiones uniformes sobre el problema del terrorismo. (Rivera, 2008: 29)

Como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la agenda de seguridad hemisférica desplazó la ideología de combate de las drogas de los '90 hacia el terrorismo. A pesar del notable empeño en adoptar un concepto de seguridad integral y multidimensional, en la práctica los países no han logrado articular las diferentes agendas de seguridad. Frente al unilateralismo de la administración de Bush y el nulo interés por temas no relacionados con el terrorismo, fue Brasil el país que desde un inicio hizo pública la necesidad de ampliar el debate con asuntos más allá del terrorismo dado que como señaló Cardoso en ese entonces, “la agenda de desarrollo estaba quedando sepultada por temas de seguridad vistos con una mirada estrecha y unilateral”. (Curzio, 2003: 87)

A manera de síntesis, la dinámica de cooperación en materia de seguridad en el período de la pos Guerra Fría se caracteriza por una mayor inclusión de los países latinoamericanos en la discusión y definición de la agenda de seguridad hemisférica. Además, frente al surgimiento de amenazas a la seguridad provenientes de actores no estatales, por primera vez se observa el surgimiento de una agenda de cooperación donde el fomento de medidas de confianza mutua ocupa un lugar central. Esto ha ido a su vez de la mano con la noción de seguridad entendida en términos de defensa colectiva de la democracia y de la importancia otorgada a la esfera económica e integración regional como elementos decisivos que conllevarían hacia un orden más estable y hacia una mejor

inserción al proceso de globalización. A pesar de todo ello, un patrón que ha seguido vigente a través de los períodos analizados y que se ha mantenido en la época de la pos guerra fría, es la evidente unilateralidad por parte de Estados Unidos y la dominación que todavía ejerce en la definición del contenido mismo de la seguridad.

El panorama en cuestiones de seguridad resulta complejo y confuso dado que en ausencia de un reconocimiento respecto a cuáles son las amenazas comunes que aquejan al hemisferio, han sido distintos los conceptos de seguridad, diseños y políticas de defensa que mantienen los países en el continente. Existe así una proliferación de mecanismos e instituciones en materia de seguridad que se superponen y que no hacen más que evidenciar el debilitamiento y la poca eficacia del actual sistema interamericano de seguridad. Aunque amplios son los debates en torno a la seguridad hemisférica, la falta de interés de los países de la región en hacer mayor esfuerzo por plantear propuestas serias de reforma al sistema, es evidente.

Lo que se percibe más bien es una clara tendencia hacia la conformación de esquemas regionales donde el denominador común ha sido hasta el momento la exclusión de Estados Unidos y Canadá. (Herz, 2003: 152) De esta forma, en el plano de la seguridad, se mantienen distintas percepciones respecto al concepto mismo de seguridad, a lo que constituyen las amenazas, y por ende, a las medidas concretas para hacerles frente. Se trata entonces de un sistema de seguridad hemisférico caracterizado por un profundo fraccionamiento en el que se superponen acuerdos de cooperación subregionales y bilaterales, éstos últimos como parte de la estrategia de Estados Unidos en su acercamiento a los países latinoamericanos.

Esta fragmentación intrarregional se evidencia en los siguientes escenarios usados por los países de las Américas para coordinar sus esfuerzos en materia de seguridad y defensa: el caso de Centroamérica con el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995, el Caribe con el Sistema de Seguridad Regional de 1996, en el cono sur, la zona de paz del Mercosur, Bolivia y Chile de 1999 y el área andina con el Compromiso de Lima de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 2002. (Ruiz, 2003: 116) Además, en el caso de los insulares del Caribe, “su agenda de seguridad está directamente vinculada a la migración, los desastres naturales y el crimen organizado, siendo esta región donde se han desarrollado mayores vínculos transnacionales de cooperación en todos los ámbitos”. (Benítez, 2003: 53)

A pesar de que algunas de estas iniciativas han contribuido notablemente en el ámbito de la seguridad subregional, el liderazgo de Estados Unidos en el sistema interamericano y el siempre presente dilema de los países latinoamericanos de cómo manejar las oportunidades económicas al Norte y mantener al mismo tiempo compromisos al Sur, han sido y siguen siendo factores que impiden la conformación de un nuevo régimen regional con características de comunidad de seguridad a nivel hemisférico.

CAPITULO III

UNA APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN SUDAMÉRICA

Condiciones precipitantes

Desde la perspectiva constructivista existe una serie de factores de tipo endógeno y exógeno que conlleva a que los Estados orienten sus relaciones y acciones en una misma dirección. Estos factores constituyen los primeros pasos y los cimientos para el desarrollo de interacciones más coordinadas y profundas que posibilitan a su vez el proceso de conformación de comunidades de seguridad a través de las etapas ya mencionadas con anterioridad. En conexión entre teoría y práctica, este capítulo tiene como propósito central identificar y dilucidar – en el léxico constructivista – algunos de los “factores precipitantes” o “condiciones causantes” más relevantes que de una u otra manera explican las actuales dinámicas de cooperación que se perciben en el ámbito de la seguridad en la región sudamericana.

Es oportuno señalar que no se ha realizado una clasificación tajante entre factores de tipo exógeno y endógeno – como sugieren los autores utilizados para el marco teórico – dado que a mi modo de ver las varias proposiciones que en este capítulo se ofrecen están tan estrechamente vinculadas entre sí que resulta difícil – y probablemente erróneo – etiquetarlas y separarlas las unas de las otras. Dicho esto, a lo largo de este capítulo se examinará en primer lugar, el modo en que la globalización ha producido una serie de efectos que han influido directa e indirectamente tanto en el afianzamiento de problemas de seguridad ya existentes en la región como en lo que los países latinoamericanos perciben como amenazas a su seguridad.

En segundo lugar, se relacionarán los intentos por parte de la subregión sudamericana de establecer arreglos en materia de seguridad y defensa con otra condición causante que tiene que ver con el proceso de reacomodo de las jerarquías de poder que está experimentando el actual sistema internacional, caracterizado éste por el relativo declive de la hegemonía estadounidense junto con su distanciamiento de América Latina y el surgimiento de bloques y liderazgos regionales con una creciente capacidad de proposición. En tercer lugar, se identifica como un factor precipitante la crisis del sistema interamericano de seguridad reflejada en sus principales instituciones. Finalmente, se identifica como elemento causante, el empeño por parte de Brasil en hacer de América del

Sur un concepto político unificador, el cual, más allá de una mera noción geográfica, es un elemento central de la política exterior brasileña hacia la región que ha resultado clave en la conformación del espacio sudamericano.

Globalización e inseguridad en América Latina

En el léxico de la política internacional, tal vez el término globalización sea el que más se ha empleado de manera determinista, ligera y simplista. Varias definiciones han sido construidas en torno a ella pero sin duda, una de las más generalmente aceptadas y usadas ha sido aquella que presenta a la globalización como un fenómeno espontáneo y casi automático producto de las dinámicas de mercado que ocurren en un *vacío de poder*. (Saxe-Fernández; Delgado-Ramos, cit. en Benzi, 2010) Más allá de los desacuerdos que existan respecto a si la globalización debe entenderse en términos de internacionalización, liberalización, universalización, modernización, occidentalización o como lo concibe Jan Aart Scholte (2005) bajo la noción de re-espacialización, lo que interesa resaltar para fines de este apartado es su carácter político y las evidentes implicaciones que ésta ha traído a nivel internacional y más específicamente, como se verá ulteriormente, en el plano de la seguridad para los países de América Latina.

La naturaleza política de la globalización se entiende a partir de ciertos elementos que dan cuenta del contexto y de los estímulos a los que ésta responde. En resumidas cuentas, la globalización se entiende como una construcción o proyecto cuyo objetivo central es el establecimiento de una estructura de corte político e ideológico capaz de regular las relaciones económicas, sociales e internacionales bajo un modelo de desarrollo, ya no basado en un nacionalismo económico, sino enmarcado en las reglas del libre mercado. (Martínez y Maestro, 2006: 7)

El carácter político de la globalización desde la perspectiva del sistema mundo sale a la luz si se considera que esta construcción responde a una serie de eventos históricos clave como el comienzo del declive de la hegemonía estadounidense productiva y comercial a finales de los '60, la crisis del sistema monetario internacional, la crisis del modelo fordista, el surgimiento de países y bloques económicos fuertes como Japón y la Comunidad Europea y la competencia por parte de países recientemente industrializados. (Ibídem)

Todos estos factores sitúan a la globalización, no como un fenómeno espontáneo desvinculado de contextos políticos, sino como un proceso ideado para relanzar el proceso de acumulación a escala mundial y crear nuevas formas de hegemonía e imperialismo, ahora en el plano financiero y de especulación, todo esto sobre la base de la explotación de recursos y la eliminación de regulaciones estatales. (Ibídem)

Específicamente en el plano de la seguridad internacional, existen visiones divergentes respecto a los efectos de la globalización en esta área. Por un lado, está la idea de que la globalización tiene o tendrá un gran impacto en las relaciones internacionales y en la seguridad internacional. Por otro lado, hay quienes afirman que la globalización no tiene implicaciones más allá de lo económico y comercial. Lo cierto es que existen importantes consideraciones que sustentan la primera de estas visiones.

En el caso de América Latina, hay que tomar en cuenta que la región se inserta en el proyecto globalización a mitad de los años '80, cuando los países latinoamericanos experimentaron la integración en la economía mundial bajo el modelo neoliberal y cuando a finales de siglo, se desata la crisis de este modelo en la región, los conflictos sociales y tensiones políticas generadas por los efectos de polarización propios del modelo neoliberal. (Robinson, 2004: 136, 137)

Esta tardía participación y acoplamiento de los países latinoamericanos en la economía mundial y como miembros del sistema internacional, ha tenido importantes implicaciones en el ámbito de la seguridad. A pesar de la diversidad entre Estados de la región, la mayoría de ellos son Estados relativamente nuevos que se encuentran en las primeras etapas de construcción y consolidación de Estado y nación. Por ello, una primera implicación de la globalización en la seguridad regional se asocia con el tipo de amenazas que enfrentan los países latinoamericanos y con la fuente primaria de donde éstas emanan. Dado que estos países no han sido capaces todavía de establecer su legitimidad y efectividad frente a sus poblaciones, debido justamente a su corta vida como Estados democráticos, las amenazas a su seguridad en su mayor parte no son de origen externo sino que emanan en gran medida del interior de los mismos. (Ayoob, 2005: 22)

Una segunda consideración sobre la cual es importante enfatizar se refiere a un aspecto distintivo de la globalización que se ha constituido en centro de debate, esto es, su desigual impacto y desproporción de beneficios en países y regiones y la selectividad con la que las reglas de la globalización operan a nivel internacional. Esta idea se corrobora si

se toma en consideración que la mayor parte de la interacción económica en el “mundo globalizado” ocurre en la triada América del Norte, Europa y Japón. (Ayoob, 2005: 12) Además, los beneficios materiales solo vienen repartidos a cerca de los dos quintos del total de la población mundial. (McMichael, 2012: 112)

En este sentido, una percepción ampliamente compartida especialmente entre los países del sur, es que la globalización ha conducido hacia una amplia polarización de la riqueza a nivel global, la cual favorece a un reducido número de países en detrimento de otros, que constituyen la gran mayoría. Si bien es cierto que la división entre norte y sur precede los procesos de globalización, no cabe duda de que la globalización ha contribuido a afianzar esa división, promoviendo la acumulación de riqueza en el norte y la pobreza en los países del sur.

Es justamente esta idea la que ha impregnado en los países del sur y ello ha traído como consecuencia que la polarización sea considerada por los países latinoamericanos como una fuente creciente de inestabilidad y conflicto; en otras palabras, la globalización ha revivido la importancia respecto a lo que en América Latina se percibe como amenaza. La polarización de la población mundial en pequeñas áreas ricas y grandes áreas pobres, es vista como un efecto de la globalización, que de no ser amedrentada de raíz, dará paso a formas violentas de conflicto y agitación social, constituyéndose así como una amenaza a la paz y seguridad. (Rogers, citado en Bitencourt, 2001: 905) Estas consideraciones han encontrado sustento en lo que acontece en la realidad. Estudios al respecto, han encontrado una correlación importante entre pobreza y conflicto y se ha llegado a la conclusión de que la falta de desarrollo es la principal causa de la inseguridad y conflicto en los países en vías de desarrollo. (OECD, citado en Bitencourt, 2001: 906)

En este contexto, el ímpetu hacia la regionalización e integración a través de la conformación de bloques económicos y comunidades de seguridad, debe entenderse como mecanismos con propósitos defensivos u ofensivos, ideados por aquellos países que no se ven beneficiados de este proyecto, en parte para hacer frente a las incertidumbres y amenazas derivadas de una globalización selectiva, asimétrica y profundamente competitiva, a las presiones por parte de las potencias occidentales de anexar a las regiones periféricas a su área de influencia y a los desafíos que ésta impone para la seguridad de los países latinoamericanos. A estos factores se suma el hecho de que, sea cual fuere la perspectiva de análisis de la globalización y sean cuales sean los desacuerdos

en torno a su definición misma, la globalización ha implicado también hondas transformaciones a nivel planetario que se originan a partir de la aceleración del comercio internacional, la transnacionalización de la producción y las finanzas, el surgimiento de una economía planetaria dominada por un mercado financiero transnacional donde operan empresas transnacionales, y el desarrollo de nuevas tecnologías y patrones de comunicación e información.

Estas transformaciones han afianzado problemas internos existentes en la región desde hace ya algunas décadas tales como el narcotráfico, el crimen organizado y las organizaciones guerrilleras, los cuales, con el impulso de la globalización, desbordan las fronteras nacionales entrando en conexión con cadenas y redes transnacionales que están fuera de un control gubernamental efectivo. Las amenazas transnacionales más importantes en América Latina se relacionan especialmente con el crimen organizado, las organizaciones guerrilleras y el narcotráfico. (Caamaño, 2010: 240)

Respecto al primer punto, el crimen organizado en América Latina gira en torno al tráfico de drogas y es considerado como la principal amenaza transnacional de la región. La producción y tráfico de drogas afecta a todos los países del área pero en mayor medida a Bolivia, Colombia y Perú, que son los principales productores, y México, donde el tráfico tiene mayores impactos sociales. A esto se suma, la “cultura del narcotráfico” que se ha instalado en grandes sectores, especialmente el rural, los cuales encuentran en las actividades de narcotráfico, la mejor y única manera de sustento. Asimismo, el narcotráfico ha logrado infiltrarse en instituciones y sectores de la población urbana, lo cual afecta el perfeccionamiento institucional y la democracia. (Ibídem)

En relación a las organizaciones guerrilleras, estos grupos si bien limitados a conflictos internos, como es el caso de las FARC en Colombia tienen vinculaciones externas con el crimen organizado y representan una amenaza, no solo a la seguridad interna, sino también regional. Sin duda, la actuación de las FARC ha sido un elemento perturbador en las relaciones bilaterales, especialmente entre Colombia, Venezuela y Ecuador. Respecto a las vinculaciones externas de las FARC, hace pocos meses atrás, en abril de 2013, se informó sobre intercambios de drogas y armas entre la guerrilla colombiana y Al Qaeda en el Magreb. Esta fue la primera ocasión en que se encontró constancia de una red de colaboración entre ambos grupos. (El País, 2013)

Es necesario recordar, como se mencionó en el capítulo anterior, que si bien el terrorismo ha sido identificado como una de las amenazas más importantes a la seguridad de los países de la región, en realidad, no existen casos significativos que merezcan una atención especial. Más bien, lo que se ha constatado a partir del 11-S es el intento por parte de Estados Unidos de *seguritizar* la cuestión del terrorismo e introducirlo en las agendas de seguridad de los países. Prueba de ello es el caso de la Triple Frontera, región conformada por ciudades fronterizas pertenecientes a Brasil, Paraguay y Argentina. (Lynn, 2008)

Desde los atentados de 2001, las percepciones sobre la seguridad en dicha zona cambiaron y se intentó retratarla como un foco que alberga al terrorismo internacional. Sin embargo, hasta la fecha no se ha podido demostrar la existencia de células terroristas en esta área ni se ha logrado establecer un vínculo entre la participación de elementos en esta zona con los ataques terroristas perpetrados a la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, por lo que la amenaza terrorista en esta área es un mito más que una realidad palpable. (Ibídem)

Frente a los problemas transnacionales que aquejan a la región latinoamericana, y en términos generales al resto de las regiones del mundo, existen diversas posturas respecto al rol y la capacidad del Estado para hacer frente a estas nuevas amenazas. Así, hay quienes afirman que la globalización ha erosionado la soberanía nacional y ha hecho de ella un valor menos importante respecto al pasado. Desde esta perspectiva, el rol del Estado pierde importancia debido a su creciente incapacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos. El caso latinoamericano pone en evidencia, que al contrario de este predicamento, la globalización ha ocasionado que en el ámbito de la seguridad, proporcional a la percepción cada vez más creciente de pérdida de control frente a estos problemas, los países de la región otorguen a la soberanía una connotación muy importante y hasta emotiva. (Bitencourt, 2001: 905)

En síntesis, aunque resulta claro que la globalización desafía la soberanía estatal, la importancia de esta última no se reduce ni tampoco el rol de los Estados como los principales actores en el sistema internacional y proveedores de seguridad. Más bien, ocurre lo contrario: la globalización ha potenciado el rol de los Estados, los cuales tratan de adaptarse a los cambios económicos y tecnológicos a sabiendas de que aquellos que mejor lo hagan, tendrán ventaja por sobre los que no. En el ámbito de la seguridad, si bien

es cierto que la globalización por sí misma no constituye la fuente de la que se desprenden los problemas de inseguridad en América Latina, no hay duda de que problemas como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas y drogas y las operaciones de las guerrillas, se han visto maximizados. A más de esto, la percepción— bien justificada y sustentada en lo que ocurre en la realidad — de que la globalización no hace más que incrementar la riqueza de los países desarrollados en proporción a la miseria de los países subdesarrollados y en desarrollo, ha implicado que las percepciones de amenaza por parte de los países latinoamericanos se vean modificadas y ya no solo se enmarquen dentro de lo que se conoce como amenazas tradicionales, sino que también se consideren problemas existentes como la pobreza o el subdesarrollo económico como amenazas a la seguridad. (Ibídem)

Otra consideración que es importante tomar en cuenta es que a nivel latinoamericano se hace cada vez más compartida la percepción de conflicto y amenaza derivada de la tendencia al control político de recursos naturales como el petróleo, los minerales, recursos hídricos y energéticos por parte de países industrializados como Japón, China, Estados Unidos, Europa cuyo desempeño industrial depende en gran medida de la importación de recursos estratégicos. A nivel sudamericano, se hace cada vez más evidente la percepción de amenaza por parte de los países de esta región frente a la potencialidad latente de conflicto derivada del interés en el control político de recursos naturales. Frente a estas percepciones de amenaza, como se mencionó anteriormente, la soberanía adquiere una connotación importante y en la actualidad se observa que los países de la región ya están dando pasos a nivel institucional para avanzar hacia políticas en defensa de los derechos de propiedad de los Estados sobre los recursos naturales, particularmente en el marco de UNASUR. (Telesur, 2012)

Las implicaciones y las distintas percepciones de amenaza derivadas en parte de los procesos de acumulación propiciados por la globalización representan sin dudas “factores precipitantes” que han motivado a los países latinoamericanos y sudamericanos a coordinar sus acciones en materia de seguridad y defensa. Las “condiciones causantes” aquí presentadas constituyen a mi modo de ver, factores macro que ayudan a entender de forma general las dinámicas de cooperación y conflicto en el ámbito de la seguridad en la región sudamericana, y que se complementan con elementos más específicos que se presentan a continuación.

Declive de la hegemonía estadounidense y nuevo regionalismo latinoamericano

La crisis y el estancamiento económico de América Latina en los años 80 implicaron para la región una fase de apertura a las dinámicas productivas, financieras y económicas mundiales, lo cual al mismo tiempo significó el retorno de la integración regional en un primer plano. El así llamado “regionalismo abierto” fue a partir de entonces el enfoque que los procesos de integración en América Latina y en sus sub-regiones adoptarían en el período 1990-2005. En líneas generales, se trató de un conjunto de estrategias de integración no sólo limitadas a la liberalización comercial sino que incluían también la armonización de políticas de convergencia macroeconómica, el manejo de asimetrías entre miembros y el establecimiento de un marco institucional y normativo supranacional. (Sanahuja, 2010: 87)

Se trataba así de un modelo muy exigente, inspirado en los lineamientos de la integración europea y encaminado hacia la transformación productiva para mejorar la competitividad internacional de la región. (CEPAL, 1994; Burki *et al.*, 1998; BID, 2002 cit. en Sanahuja, 2010: 90) Fue en este marco que los procesos de integración en Centroamérica, el Caribe y la región andina se reactivaron, luego de haberse encontrado en crisis en la década pasada, y además se vio el surgimiento de un nuevo esquema de integración económica en el Cono Sur en 1993, encarnado en el Mercosur. (Ibídem)

El agotamiento del “regionalismo abierto” en América Latina, reflejado en el estancamiento de la CAN, se explica en gran medida por la cada vez más visible oposición a la doctrina económica del neoliberalismo y por los nefastos resultados de los planes de ajuste estructural aplicados en la región. Emerge de este modo una renovada agenda de integración que da un mayor peso a las dimensiones políticas, sociales, de seguridad, energía e infraestructura en relación al excesivo enfoque en el tema de la liberalización comercial promovida por el “regionalismo abierto”.

En relación al ámbito de la seguridad, el “regionalismo abierto”, centrado particularmente en el aspecto comercial de la integración, no incluía en su entramado conceptual reglamentaciones específicas o posiciones explícitas respecto a cuestiones de seguridad y defensa. En este sentido, la concepción democrática de la seguridad promovida desde finales de los ’70, permaneció como principio rector en esquemas de

integración como la CAN⁴ y el Mercosur⁵. Sin embargo, con el advenimiento de esta nueva fase regionalista, se ha asignado especial atención a los temas de seguridad y defensa e incluso se ha llegado a afirmar que el área de cooperación más exitosa en el marco del “regionalismo pos-neoliberal” es precisamente la de la seguridad regional particularmente en cuanto concierne al mantenimiento de la paz y estabilidad regional, y a la resolución pacífica de controversias. (Serbin, 2010a: 15; Riggiozzi, 2012)

Si bien es cierto que la defensa de la democracia sigue prevaleciendo en la agenda de seguridad de la región, este elemento ahora se circunscribe a una concepción mucho más amplia, en la cual, nuevamente se interpone con mucha fuerza la noción de protección de la soberanía nacional frente a injerencias externas. En este sentido, como señala Andrés Serbin respecto al CDS:

[...] no sólo busca consolidar América del Sur como una zona de paz, construir una «identidad» suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en los temas de defensa, sino también impulsar la subordinación de los militares a la autoridad civil y promover la defensa soberana de los recursos naturales. (Serbin, 2010a: 16)

Llegado a este punto, cabe preguntarse ¿Cuáles han sido los factores que han impulsado el re aparecimiento de coaliciones y esquemas de integración y de cooperación Sur-Sur concebidos hoy en día como parte de una nueva fase en la historia de la integración latinoamericana? Desde mi punto de vista, estos nuevos ensayos de integración y cooperación que se están gestando en la región, circunscritos en lo que se conoce como regionalismo post-liberal, post-neoliberal, post-comercial o post-hegemónico – como quiera llamarse – no pueden desvincularse de este lento pero decisivo proceso de transición por el que está atravesando el sistema internacional actual y de un contexto de profundas transformaciones en el plano geopolítico mundial, que desde la perspectiva del

⁴ Varios instrumentos jurídicos se incorporan la concepción democrática de la seguridad y defensa en la CAN como la Decisión 505 Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos de 2011, el Compromiso de Lima, la Carta Andina para la seguridad limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa de 2002, la Decisión 552 respecto al Plan andino de prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras de 2003, la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina de 2004, la Decisión 587 sobre los Lineamientos de la política de seguridad externa común andina que crea la red andina de seguridad en 2004. (Arellano, 2008: 4, 5)

⁵ En cuando al Mercosur, los Estados miembros y Bolivia y Chile suscribieron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y se estableció la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz. (Ibídem: 5)

sistema mundo, se enmarcan en una etapa de caos sistémico situada en el punto medio entre un viejo orden que agoniza y un nuevo orden que lentamente germina.

En América Latina, identifico los siguientes factores exógenos que han desembocado en una creciente autonomía por parte de la región y por tanto explican el desarrollo actual del multilateralismo latinoamericano: el paulatino descenso de la hegemonía estadounidense ya evidenciada desde finales de los '60 y la *relativa* falta de atención de Estados Unidos hacia la región especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre.

La “era post-estadounidense”, un “mundo post-americano”, la “era de la no polaridad”, el “titán cansado” o la “*Pax Americana* en apuros” han sido algunas de las expresiones utilizadas en el ámbito de las relaciones internacionales para referirse a un hegemon al que le resulta cada vez más difícil mantener ese poderío indiscutible del que gozó en el momento unipolar de la pos-Guerra Fría, y que apenas le duró 15 o 20 años, tiempo realmente corto en términos históricos. (Haas, 2008) Aunque las nuevas potencias emergentes todavía no han logrado equiparar su poder con el de Estados Unidos y a pesar de que tampoco existe un poder alternativo o una alianza organizada de países capaz de generar un nuevo tipo de orden en el sistema internacional, hay un consenso generalizado de que la etapa de unipolaridad ha concluido y que, en palabras de Timothy Garton, si bien “[...] no se sabe si el siglo americano, que comenzó en 1945, durará hasta 2045, 2035 o sólo 2025 [...] su final se vislumbra ya en el horizonte.” (Garton, citado en Sanahuja, 2008: 307)

El declive de la hegemonía estadounidense se expresa en diversos ámbitos, incluso en el militar, y ha sido bien resumido por el cientista social brasileño Theotonio Dos Santos, quien afirma que “[...] [Estados Unidos] no tiene más poder financiero, al vivir cada vez más del capital externo, después de convertirse en el mayor deudor del planeta. Siendo al mismo tiempo dependiente cada vez más de las importaciones ha alcanzado el estadio de parasitismo que caracteriza a los poderes imperialistas en su auge e inicio de decadencia.” (Dos Santos, 2008) A nivel militar, el dominio estadounidense también se ha visto desafiado. Prueba de ello han sido los ataques del 11 de septiembre de 2001, que no fueron un momento definitorio sino más bien constituyeron uno de los acontecimientos clave que forman parte de un proceso, en palabras de Wallerstein, de “decadencia de la hegemonía de Estados Unidos en un mundo caótico” que comenzó hace

ya cuatro décadas y que se extenderá durante varias más. (Wallerstein, 2005: 9) Sus responsables no representaban una potencia militar: “Eran miembros de una fuerza no estatal, con un alto grado de determinación, algo de dinero, una banda de seguidores fervientes y una base sólida en un estado débil. En pocas palabras, no eran nada militarmente. Sin embargo tuvieron éxito en un ataque franco al territorio estadounidense”. (Wallerstein, 2005: 21)

El despliegue de la política unilateral de George W. Bush en respuesta a los atentados del 11-S no hizo más que acelerar la decadencia estadounidense, socavar su poderío y extender sus limitaciones hacia otras áreas: la guerra del terror profundizó el antiamericanismo hasta el punto que Estados Unidos ha llegado a ser visto como una amenaza a la paz mundial y no como su garante. (The Economist, 2007)

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, América Latina y el Caribe han mantenido históricamente una tradición jurídica relevante en el ámbito del derecho internacional y han sido siempre promotores del derecho internacional para la resolución pacífica de conflictos. Por tanto, las consecuencias del unilateralismo estadounidense para América Latina no se hicieron esperar. El sentimiento de rechazo de la mayor parte de países de la región frente a las acciones unilaterales de Estados Unidos, los abusos a los derechos humanos en Irak, Afganistán y Guantánamo y el repudio al derecho internacional han chocado con esta tradición jurídica latinoamericana y han reforzado la visión negativa de la influencia internacional de este país y la desconfianza de la región hacia Estados Unidos. Esto a su vez ha contribuido a la erosión de la arquitectura hemisférica de seguridad en el continente y a la búsqueda de propuestas alternativas.

Las posibilidades de desarrollar políticas más autónomas por parte de los países latinoamericanos también se han visto reforzadas a partir de la pérdida de importancia de la región para Estados Unidos una vez finalizada la Guerra Fría y de la redefinición de prioridades en la agenda de seguridad de Estados Unidos, ahora volcadas hacia el Medio Oriente. En este sentido, las opciones políticas de los países de la región frente a Estados Unidos se han ampliado enmarcándose en un multilateralismo vinculante, colaboración selectiva y contención acotada. En palabras de Rusell y Tokatlian citados en Serbin,

Las opciones [...] parecen pasar [...] por un *multilateralismo vinculante* que apunta a la utilización de las instituciones mundiales para restringir el poder de los Estados Unidos en la región, por la *colaboración selectiva* en función de que este actor sigue siendo el

actor más poderoso del hemisferio que consiste en el desarrollo de lazos cooperativos que permitan hacer frente a problemas comunes, y fundamentalmente, a través de la *contención acotada* que da lugar a “la creación de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o ingerencia de los Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington”. (Rusell y Tokatlian, cit. en Serbin, 2010b: 6, 7)

Respecto a esta última estrategia – la de contención acotada – se han creado esquemas de integración que desafían la institucionalidad de organismos del sistema hemisférico y se proponen implícitamente reemplazarlos como son la UNASUR, ALBA y CELAC. Si bien cargados de múltiples matices entre sí, estos organismos inscritos en esta nueva fase de regionalismo “post-neoliberal”, tienen en común los siguientes aspectos sintetizados en lo que Martínez, Serbin y Ramanzini (2012: 11) han llamado “los tres retornos”: “[...] el *retorno* a un fortalecimiento del Estado; el *retorno* a la politización de las relaciones regionales, y el *retorno* a una agenda desarrollista marcadamente asociada a un nuevo impulso de una agenda social y de una serie de políticas consecuentes por parte del Estado [...]”

En relación a los “factores precipitantes” que se encuentran dentro de la región y que se entremezclan con aquellos de tipo exógeno, considero que uno de los principales es el reordenamiento del mapa geopolítico de América Latina tras el ascenso de gobiernos de progresistas de izquierda. Este (re)surgimiento de la izquierda en la región se explica a partir de lo ya mencionado anteriormente: los desgastes del modelo de apertura promovido por el Consenso de Washington en los ’90, la *relativa* pérdida de interés estratégico de Estados Unidos hacia la región y la política unilateral a partir de George W. Bush. De ello se deriva el apareamiento de liderazgos regionales con una marcada voluntad política de impulsar proyectos nacionales y regionales para corregir los efectos desastrosos generados por el modelo de desarrollo de las décadas anteriores, y el mayor protagonismo de los movimientos sociales que tienen aspiraciones de ser partícipes en la agenda regional. (Serbin 2010b: 9) En este sentido, el giro a la izquierda de algunos de los gobiernos latinoamericanos ha inaugurado el cuestionamiento a los “viejos” esquemas de integración como CAN y Mercosur, y aunque con estrategias contrapuestas y contradictorias, se mueven hacia un mismo fin: una mayor autonomía de la región en el sistema internacional y especialmente frente a Estados Unidos.

Aunque la creciente autonomía de la región sudamericana es evidente, esto no significa un olvido total por parte de Estados Unidos en la región. Así, si bien “el regionalismo post-neoliberal” se vio reforzado tras el rechazo por parte de los gobiernos progresistas a la propuesta estadounidense de revivir el ALCA en Mar del Plata en 2005, a partir de entonces Estados Unidos ha desplegado una segunda jugada táctica para con la región: la firma de tratados bilaterales de libre comercio y la liberalización y desregulación financiera; estrategia que hasta el momento ya ha ganado algunos adeptos y que pone en cuestión lo verdaderamente “post-neoliberal” de este regionalismo. A esto se suma el empeño de Estados Unidos por unir a los países latinoamericanos con los que ya ha firmado un TLC mediante la Alianza del Pacífico, en un intento claro por contener a Brasil. (Zibechi, 2012a)

Asimismo, parece ser que este tercer retorno a una agenda desarrollista del que se habló con anterioridad, está sumido en una serie de contradicciones especialmente cuando se considera que no se tiene todavía claro si lo que se pretende es un desarrollo basado en el patrón de especialización primario-exportador, un modelo desarrollista o neo-desarrollista, o una alternativa nueva de desarrollo. Mientras que en el discurso se aboga por esta última opción bajo la etiqueta de un desarrollo de tipo “autónomo” o “endógeno”, en la práctica las estrategias de desarrollo a nivel nacional y regional siguen reproduciendo el tan criticado patrón extractivista y primario-exportador que tradicionalmente ha acompañado a los países de la región. Adicionalmente, los ya intensos y crecientes vínculos de los países latinoamericanos con China, si bien han permitido prolongar el ciclo favorable de los términos de intercambios desde 2003, han acentuado el proceso de reprimarización exportadora y aunque se han logrado diversificar las relaciones más allá de la tradicional que se mantenido con Estados Unidos, todo parece indicar que con China, se están restableciendo modalidades renovadas del vínculo ahora entre nuevos centros y periferias.

Cabe también resaltar los límites del marcado intergubernamentalismo o “diplomacia presidencial” característico de las dinámicas de integración y cooperación regionales, el cual si bien se ha mostrado efectivo para hacer frente a coyunturas o situaciones de momento bajo un rol de “apaga-incendios”, no ha logrado establecer directrices de largo plazo; esto aplica especialmente en el ámbito de la resolución de crisis y conflictos que se han dado en la región. Así, el carácter estado-céntrico e

intergubernamentalista de este tipo de regionalismo se ve condicionado por la voluntad política de los gobiernos de turno y no por objetivos de estado articulados en un proyecto de largo plazo. (Serbin, 2010b: 14)

A pesar de todas estas limitaciones, si se compara con los esquemas de integración del “regionalismo abierto”, esta nueva fase de regionalismo tal vez sea la que más ha avanzado en el sentido de que hoy más que nunca el sistema interamericano se ha visto desafiado y se propone como claro objetivo sustituirlo. Parte de este creciente cuestionamiento y rechazo al sistema interamericano, que no es nuevo, se explica con lo que a continuación se tratará: la crisis de la arquitectura de seguridad hemisférica.

Crisis de la arquitectura hemisférica de seguridad

Cuando se reflexiona sobre la crisis del sistema interamericano de seguridad, inevitablemente ésta es pensada como una manifestación concreta del deterioro de las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos. Si bien ya desde los años '80 se viene hablando de una crisis de la arquitectura interamericana de seguridad – refiriéndose por ende a las tres instituciones de alcance continental como son la OEA, el TIAR y la JID – y de la necesidad de reformarlas, tal vez solo hoy en día se haga tan manifiesta la indiferencia y poca relevancia asignada a estos tres organismos, no solo por parte de los países latinoamericanos y centroamericanos, sino por los propios Estados Unidos.

Además, como se vio en el acápite histórico, a pesar de que algunos de los países sudamericanos han sido partícipes de iniciativas para el manejo de crisis que excluyen a Estados Unidos como es el caso del Grupo Contadora y el Grupo de Lima, hoy por primera vez la totalidad de los países de América del Sur busca alternativas a la OEA, en una óptica sea de superposición, competencia o eventual complementariedad, no solo para hacer frente a coyunturas específicas, como lo fue en el caso de los Grupos mencionados (frente a la crisis centroamericana) sino con la intención clara de crear un espacio sudamericano de cooperación permanente en cuestiones de seguridad y defensa.

Esta búsqueda de alternativas al actual sistema interamericano de seguridad no se haría manifiesta sin la certeza ni el consenso, que implícita o explícitamente han demostrado sus miembros de que tanto la OEA, TIAR y JID han caído en una parálisis institucional, tal vez irreversible, que amenaza con condenarlas a muerte. Por ello, otro de

los “factores precipitantes” que aquí se han identificado tiene que ver justamente con los momentos críticos por los que estas tres instituciones están pasando en la actualidad y que se enmarcan en una crisis de legitimidad, liderazgo e incluso financiera.

Refiriéndonos específicamente al caso del TIAR, a un poco más de una década de su creación, este instrumento fue progresivamente entrando en declive. Casos emblemáticos como la exclusión de Cuba del sistema interamericano justificada por disposiciones del TIAR así como la invocación a este instrumento durante la Crisis de los Misiles, pusieron en evidencia que la lucha contra el comunismo fue más trascendental que la solución de problemas que aquejaban a la mayor parte de los países latinoamericanos. (Tokatlian, 2003: 87)

También, la ausencia del TIAR en situaciones de intervención directa de Estados Unidos como fue el caso de Granada en 1983, los conflictos en la zona del Canal de Panamá, las tensiones derivadas de los conflictos internos en Nicaragua, Guatemala y el Salvador, la operación militar antinarcóticos en Bolivia en 1986, reforzaron las críticas frente a estas acciones armadas y frente a este instrumento de seguridad colectiva. Por ello, autores como Rojas Aravena sostienen que al finalizar el siglo XX, se constata la no existencia del TIAR como una realidad política, como una realidad estratégica y como una realidad militar. (Rojas, 1997: 17)

Los intentos de reforma al TIAR ya fueron expresados en 1975 en el Protocolo de Reformas; sin embargo, éste no entró en vigencia dado que solo fue ratificado por 8 de los 21 países firmantes. Posteriormente, el caso de la crisis de las Islas Malvinas en 1982, demostró que si bien existían razones justificadas por parte de Argentina para invocar al TIAR, sólo los intereses de Estados Unidos eran realmente los que podían imponer su aplicación. (Tokatlian, 2003: 88)

Después de varios de años de olvido e indiferencia respecto al TIAR, este instrumento fue invocado por la vigésima segunda vez en respuesta a los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Frente a ello, no se hicieron esperar las reacciones por parte de Washington frente a este suceso. La “resucitación” del TIAR para el caso 11-S, según Estados Unidos, “ha demostrado [la habilidad de este instrumento] para adaptarse y responder a amenazas nuevas y tradicionales”. (Colin Powell, cit. en Radseck, 2004: 13)

Asimismo, como lo sostuvo el Secretario de Relaciones Exteriores de Brasil, Osmar Chohfi, “[...] el TIAR mostró su validez como marco jurídico hemisférico para la

discusión franca y la definición de líneas de acción comunes y expresión de solidaridad ante agresiones, y como tal debe ser preservado”. (OEA, 2002: 3) A pesar de que es recurrente señalar esta “resucitación” del TIAR como un hecho trascendental, se constata más bien que esta última invocación no hace más que reforzar la limitada existencia de este instrumento, existencia que no va más allá de un alcance meramente simbólico, y estratégico especialmente para quien propuso desde un inicio su invocación en el caso del 11 de septiembre: Brasil.

Las presiones de Estados Unidos a los países latinoamericanos para colaborar en su guerra contra el terrorismo fue de cierta manera estratégicamente resuelta por Brasil al apelar al TIAR como el instrumento de seguridad colectiva más adecuado para tratar el tema. Esta movida diplomática le permitió a Brasil mantener un gesto de respaldo de la región a Estados Unidos y al mismo tiempo escapar de cualquier compromiso con este país, que condujera por ejemplo, al envío de tropas. En otras palabras, Brasil y en un sentido más amplio los países latinoamericanos, se valieron de la inactividad e inoperancia real del TIAR para evadir ulteriores compromisos y diluir el intento de Estados Unidos de obtener apoyo político y militar, dotando así a este instrumento de un carácter estrictamente simbólico. (Sennes, Onuki y Oliveira, 2003: 200)

Pareciera que a pesar de la evidente ineficacia del TIAR, los países latinoamericanos tienen posiciones ambiguas frente a este instrumento, las cuales desde mi punto de vista, hacen latentes la indiferencia y la poca importancia otorgada al sistema de seguridad interamericano en general, ya que por un lado, una mayoría respalda la no eliminación del TIAR pero por otro lado, en la práctica no se hace ningún esfuerzo remarcable para su modificación y lo mismo sucede con la OEA. Considero que esta posición ambigua tiene un carácter estratégico en la medida que mantener vivo pero inoperante al TIAR permite a los países latinoamericanos sostener una relación no problemática con Estados Unidos. Todo lo dicho en este párrafo se corrobora cuando se toma en cuenta que solo el 9% de los países miembros de la OEA hacen explícita su inconformidad con el TIAR, mientras que el 68% de ellos, sostienen que están de acuerdo con este instrumento pero que debe modificarse.⁶ (OEA, 2002: 3)

⁶ Con el fin de llevar a cabo los preparativos para la Conferencia Especial sobre Seguridad en México 2003, la Secretaría de la OEA realizó una serie de preguntas a los Estados Miembros en base al Cuestionario sobre los Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica.

Es importante remarcar que el sistema hemisférico de seguridad se vio debilitado con el anuncio de la salida de México del TIAR en 2002 cuando el presidente Vicente Fox afirmó que el TIAR es “obsoleto y una copia de la guerra fría, por lo que debía ser remplazado” y que “el tratado ha sido rebasado por un sistema global en el que la vulnerabilidad de las naciones no estriba en amenazas puramente militares o ideológicas”. (La Jornada, 2002) Asimismo, recientemente algunos países miembros del ALBA, como Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Ecuador, denunciaron formalmente el TIAR en el marco de la Asamblea General de la OEA celebrada en 2012, haciendo más cuestionable el rol de este viejo instrumento para responder a problemas de seguridad actuales de la región.

En relación al Pacto de Bogotá de 1948, su existencia pareciera limitarse al papel. Si bien solo el 9% de los miembros de la OEA apoyan su eliminación, el 90% restante considera que éste debe revisarse o reformarse. Además, una percepción generalizada es que el Pacto es demasiado rígido y poco funcional. (OEA, 2002: 3) A esto se añade, el hecho de que solo 16 de los 35 países miembros de la OEA lo han ratificado y de los 16, Colombia y El Salvador lo han denunciado y 8 de ellos lo aplicarían con reservas. (OEA, 2013a)

Otra de las instituciones de seguridad hemisférica que se encuentra en un estado de agonía es la JID. Como se señaló en el capítulo histórico, la situación de la JID y su vínculo con la OEA han sido objeto de amplios debates a partir de la creación de esta última en 1948. A pesar de que finalmente en 2006, su estado y relación jurídica con la OEA fue resuelto, la JID sigue hasta la fecha tradicionalmente en un proceso de redefinición identitaria y operativa por lo que los debates sobre sus funciones continúan vigentes. (Sepúlveda, 2013: 7)

La fragilidad de la JID, su utilidad y papel en el sistema de seguridad hemisférica ha vuelto a ser cuestionado en los últimos dos años. En efecto, la dirección de la JID se hizo partícipe en la última Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA) realizada en Uruguay en octubre de 2012, donde intentó centralizar el debate y propuso transformar a la institución en una secretaría técnica permanente. Nada de lo propuesto se consiguió debido a los múltiples desacuerdos por parte de los Estados miembros. (Ibídem)

La JID también ha atravesado en los últimos años por dificultades derivadas de los recortes en su presupuesto. En 2003, el presupuesto anual asignado a este organismo fue de alrededor 12 millones de dólares mientras que para el 2013 fue de 1,1 millones.

(Radseck, 2004: 24; El Comercio: 2012). En noviembre de 2012, cuando se discutía el presupuesto de la OEA para el 2013 y se reconocía la crisis financiera por la que atraviesa este organismo, surgieron varias controversias en relación a sus funciones y su financiamiento. Así, algunos países del ALBA como Venezuela, Nicaragua y Bolivia rechazaron al aumento de fondos para la Comisión y Corte Internacional de Derechos Humanos y la asignación de fondos a una institución que en palabras del embajador de Nicaragua Denis Moncada “jugó un papel histórico de apoyo a dictaduras militares y violaciones a los derechos humanos”, visión respaldada por Venezuela y Bolivia. (El Comercio, 2012)

La debilidad de la JID se ha hecho aún más evidente con la salida de Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador de este organismo en junio de 2013 en el marco de la 43 Asamblea de General de la OEA. La salida de los países del ALBA de la JID forma parte de las políticas de reforma que estos países están promoviendo al sistema de instituciones interamericanas y si bien, esta decisión no implica y seguramente no implicará la pronta desaparición de este ente, representa un claro intento por debilitar la institucionalidad hemisférica y sustituirla con mecanismos de seguridad propios.⁷ (El Comercio, 2013)

En relación a otro mecanismo de concertación de alcance hemisférico, las CMDA, como ya se ha mencionado antes, el principal objetivo de este foro tiene que ver con el fomento de medidas de confianza mutua. Si bien en el marco de la OEA se ha logrado establecer una “Lista Consolidada de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad” que hasta el momento incluye nada más y nada menos que 36 medidas específicas, la aplicación de las mismas ha sido realmente insignificante, como se puede observar en el anexo 1 que resume la presentación de informes de los Estados miembros de la OEA sobre la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad en el período 1995-2013.

Como se constata, el número máximo de países que ha presentado su informe de medidas de confianza mutua fue de apenas 17 y esto en el año 1996. Para el 2012, solo 4 de los 35 miembros de la OEA cumplieron con este requisito, lo cual además de demostrar su falta de compromiso, reitera que encuentros como las CMDA, tienen solo

⁷ En palabras de Ricardo Patino, canciller ecuatoriano, ““La JID ha hecho de nuestros Ejércitos y policías apéndices de los intereses norteamericanos” y solo ha servido “para formar gente para vigilarnos y controlarnos”. En cambio, indicó, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), constituirá una “verdadera” escuela de defensa regional que defienda los intereses latinoamericanos. (El Comercio, 2013)

una naturaleza meramente consultiva y se han constituido como “una masa crítica de ideas” que en la práctica, tienen casi una total irrelevancia. (OEA, 2013b; Radseck, 2004: 31)

A las debilidades de las instituciones de seguridad hemisférica hasta aquí presentadas, se suma a las de la propia OEA. Como ya se explicó en el anterior capítulo, el comienzo de la crisis de este organismo se remonta desde mediados de la década de los '60, prolongándose en los años '70 y '80, como resultado de su no actuación en conflictos que aquejaron a la región antes y después de la Guerra Fría. A esto hay que añadir tres aspectos más que no han hecho más que ahondar la crisis de esta institución: las divisiones internas y la falta de liderazgo, su crisis financiera y finalmente su papel casi insignificante en conflictos sudamericanos recientes, lo cual ha reforzado el rol de organismos regionales como UNASUR en el manejo de crisis.

En relación a la actuación de la OEA desde su creación hasta finalizar el período de la Guerra Fría, el anexo 2 muestra los casos en que la carta de la OEA o el TIAR fueron invocados para la resolución de conflictos en la región. De los 18 casos de conflicto registrados, la mayor parte de ellos, es decir 11, o bien no pudieron ser resueltos por la OEA, como el caso del conflicto territorial entre Ecuador-Perú de 1981, la “Guerra del Atún” entre Ecuador y Estados Unidos en 1971, el conflicto interno de Nicaragua de 1978, la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Reino Unido de 1982, o bien fueron totalmente ignorados por la OEA, como el Golpe de Guatemala de 1954, la invasión de Estados Unidos en Panamá en 1989, la intervención de Estados Unidos en República Dominicana en 1965 y en Grenada en 1983. La poca eficacia en la resolución de conflictos por parte de la OEA hasta finalizar la Guerra Fría, se ha traducido en un descrédito de esta institución y en el deterioro de las relaciones entre América Latina y el Caribe con Estados Unidos, situación que no cambiaría después de finalizado el conflicto Este-Oeste.

Finalizada la Guerra Fría, la Resolución 1080 y la Carta Democrática Interamericana fueron invocadas en algunas ocasiones por parte de la OEA en respuesta a conflictos internos que se dieron en la región, como se observa en el anexo 3. Si bien en la tabla elaborada por la autora Monica Herz (anexo 3), se acentúa sobremanera el “rol importante que la OEA ha jugado en la prevención de conflictos y en el manejo de situaciones que se hubieran transformado en conflictos violentos”, creo necesario realizar

algunas puntuaciones clave sobre algunos de ellos y sobre otras crisis no mencionadas en la tabla.

Respecto al golpe de Estado en Haití en 1991, si bien se restableció al gobierno de Aristide en 1994, la OEA nunca condenó la evidente injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de Haití, cuando este primer país apoyó económicamente al grupo de militares que propició el golpe de Estado en dicho país. Asimismo, la OEA se mostró indiferente frente a la campaña liderada por Washington junto con Canadá y Francia para desestabilizar al gobierno de Aristide, nuevamente electo democráticamente en 2000. Es más, si bien la OEA describió en un inicio las elecciones de 2000 como “un gran éxito para haitiano, el cual acudió ordenadamente en grandes números para elegir a sus gobiernos nacionales y locales”, poco después, cambió de posición y contribuyó a los esfuerzos de Estados Unidos, Canadá y Francia, a deslegitimizar al gobierno de Aristide nombrando a una Misión de Expertos de la OEA para examinar los resultados. Irónicamente e imparcialmente por parte de la OEA, seis de los siete expertos eran de Estados Unidos, Canadá y Francia. (Teitelbaum, 2004; Rosnick, 2011: 4, 5)

En relación a otros conflictos más recientes que se han dado en Suramérica, el papel de la OEA ha sido insignificante, como es el caso de la crisis diplomática entre Venezuela y Colombia en 2010. La denuncia de Colombia ante la OEA de que habría hasta 1500 miembros de las FARC en territorio venezolano, provocó que Hugo Chávez rompiera relaciones con Colombia y acusara a Estados Unidos de intentar atacar a Venezuela. El rol de la OEA en la comprobación de este hecho quedó desvirtuado por lo que UNASUR y el CDS pasaron a jugar un rol central en el manejo de esta crisis, deslegitimizando de esta manera a la OEA. (Flemes, Nolte, y Wehner 2011: 121)

El papel de la OEA en el manejo de crisis también se vio desplazado cuando se produjo la crisis interna en Ecuador en 2010. Si bien la OEA condenó el fallido intento por derrocar al presidente Correa de su cargo, como señala Flemes “el rol de la UNASUR fue más notorio porque los países sudamericanos se reunieron en el marco de la UNASUR para resolver este conflicto [...]. Además, es importante señalar que en la declaración de Buenos Aires se adoptan prácticas concretas para el caso de que se produzcan crisis [internas]”. (Flemes, Nolte, y Wehner, 2011: 122) Estas dos situaciones no hacen sino mostrar que la capacidad de actuación de la OEA se ha ido recortando, y que por más que todos los países de UNASUR sean también miembros de este órgano hemisférico, la

necesidad de excluir, complementar o equilibrar institucionalmente a la OEA y a los Estados Unidos, parece estar siempre presente.

Para finalizar con el análisis del papel de la OEA en la resolución de conflictos en Sudamérica, es necesario recalcar que frente al conflicto colombiano, uno de los más antiguos a nivel mundial, y el que representa el mayor problema para toda la región, la OEA ha permanecido en silencio. Lo mismo sucede con los pocos conflictos interestatales que todavía aquejan a la región, como lo es el caso de las Malvinas que recientemente se ha vuelto a recordar, y el conflicto entre Bolivia y Chile derivado de la “Mediterraneidad Boliviana”, donde este primero demanda una salida al Pacífico.

Cabe también resaltar que la OEA se ha visto debilitada por las divisiones internas y la falta de liderazgo. Por un lado, si bien Estados Unidos financia una parte importante del presupuesto de la OEA, este país ha adoptado un rol muy flexible al punto que es considerado como AWOL, “un ausente sin irse”. (Hakim, 2012) Tokatlian señala al respecto que en la medida que los países latinoamericanos y caribeños quisieron producir cambios en el sistema interamericano, Estados Unidos intensificó los procedimientos bilaterales en un intento claro por reducir la capacidad de la OEA y entorpecer posible reformas. Además, sostiene “Cuando esta institución dejó de cumplir con sus intereses particulares, poco a poco, la superpotencia occidental se fue alejando de la misma, hasta esterilizar sus funciones” (Tokatlian, 1984: 4) Por otro lado, pareciera poco visible un liderazgo latinoamericano en la OEA dado que los esfuerzos de estos países están concentrados en el reforzamiento de sus propios esquemas de integración.

Finalmente, la difícil situación financiera por la que atraviesa la OEA es también un tema que se debe mencionar. Respecto a ello, el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, señaló en 2010 que “cada año la Asamblea General le impone nuevas obligaciones al organismo, a un ritmo desigual con el de sus ingresos”. (América Economía, 2010) En un comunicado elaborado por la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia en 2011, se alerta sobre la grave crisis financiera de la OEA señalando en relación a ello que Brasil adeuda más de 6.3 millones de dólares en cuotas que ha dejado de pagar, Venezuela por su parte, debe más de 2.3 millones y que incluso el Congreso de los Estados Unidos ha amenazado con cortar los fondos de este país al organismo. (Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia, 2011)

La crisis por la que atraviesa el sistema interamericano, expresada como se ha visto en este acápite, en la falta de operatividad de la arquitectura hemisférica de seguridad – OEA, JID y CMDA–las divisiones internas y la carencia de liderazgo, la falta de aceptación o indiferencia por parte los miembros frente a instrumentos como el Pacto de Bogotá y el TIAR, y por último pero no por ello menos importante, la crisis financiera de la OEA, no ha hecho más que alimentar el viejo mito del hemisferio occidental y más aún socavar la idea de una hermandad latinoamericana en favor de la integración de toda la región. En este sentido, la formación de un verdadero sistema de seguridad interamericano y latinoamericano se ha ido desdibujando paulatinamente y resulta cada vez más inviable pero al mismo tiempo esto ha implicado que se torne más factible un acercamiento en términos cooperativos entre países con características y problemas de seguridad más afines, como lo son los Estados de América del Sur.

La construcción del espacio sudamericano y el rol de Brasil

La subregión sudamericana se presenta en la actualidad como un espacio de interacción y cooperación con características diferenciadas del resto del continente en lo que concierne a las dinámicas de seguridad. Por ello, incluso a nivel académico se ha identificado un complejo de seguridad en América del Sur compuesto a su vez por dos sub-complejos: uno que corresponde al cono sur y otro a la región andina. Sin embargo, las dinámicas de seguridad actuales están demostrando un progresivo des-dibujamiento de estos dos espacios, antes mucho más marcados, y la convergencia de dichos sub-complejos en la totalidad de un espacio sudamericano todavía en formación.

La intención de este apartado es presentar algunas de las condiciones precipitantes más relevantes que han coadyuvado a la conformación de América del Sur, como un espacio diferenciado, para el desarrollo de vínculos de cooperación en el ámbito particular de la seguridad y la defensa. Este acercamiento a las dinámicas de la subregión sudamericana mostrará que algunos de los indicadores de la fase naciente de las comunidades de seguridad, tales como el establecimiento de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad y defensa, el establecimiento de terceras partes o instituciones y la identificación de problemas o intereses conjuntos en este ámbito, representan indicios claros de que América del Sur ha ido paulatinamente avanzando hacia la construcción de una comunidad de seguridad en su fase naciente.

Lo que aquí deseo remarcar es que estas variables han estado atravesadas por un factor importante que no se puede ignorar, esto es, el prominente papel de Brasil en la formación del espacio sudamericano, elemento clave para la consecución de sus objetivos más amplios de política exterior, que se ha ido compatibilizando en cierto sentido, con los intereses de seguridad más inmediatos y latentes de los países sudamericanos. Tal como plantea la teoría, en esta fase inicial, se verifica la existencia de Estados más poderosos en la región, como es el caso de Brasil, que ha tenido una vocación de liderazgo en el orden y estabilidad de la región y en la gestión de disensos. Esto ha fomentado una interacción más estrecha entre los países sudamericanos y la institucionalización de procesos en diferentes ámbitos de la integración.

Hasta años recientes, el espacio sudamericano estuvo fuertemente dominado por una lógica de fragmentación marcada por la diferenciación entre el sub-complejo del Cono Sur y el Andino. Por un lado, es recurrente que se caracterice a éste primero como una zona en la que los patrones de enemistad y competencia escalaron a tal punto que para los años '70, las relaciones entre dos Estados de mayor relevancia regional, como lo son Brasil y Argentina, eran consideradas como altamente hostiles y por tanto la idea de una comunidad de seguridad en ese entonces hubiera aparecido como absurda. A pesar de ello, el caso del Cono Sur es hoy en día visto como un ejemplo de cómo relaciones fuertemente marcadas por la rivalidad y competencia, como lo fueron las relaciones entre Brasil y Argentina, y que involucró a su vez a Chile, Paraguay y Uruguay, pueden paulatinamente transformarse hasta llegar a que las posibilidades de conflicto interestatal sean muy bajas. Por otro lado, la seguridad en el sub-complejo andino aglutina a Estados de menor envergadura que aunque históricamente también han desarrollado patrones de enemistad, presentan problemas comunes vinculados con el fenómeno del narcotráfico, lo cual ha implicado asimismo el involucramiento externo, directo y creciente de Estados Unidos.

Esta marcada fragmentación se ha visto alimentada con la institucionalización de esquemas, como el Mercosur y la CAN, que si bien fueron pensados inicialmente en términos de un tipo de integración comercial y económica, desarrollaron posteriormente importantes resoluciones en el ámbito de la seguridad tanto bilaterales, especialmente en el fomento de Medidas de Confianza Mutua y Cooperación, como multilaterales. Es necesario recalcar que en el caso del Cono Sur, la constitución del Mercosur en 1991

representó el resultado de un exitoso proceso político de acercamiento y cambio en las relaciones políticas y de seguridad entre Argentina y Brasil.

Las rivalidades más importantes entre Argentina y Brasil como “los contenciosos sobre las aguas compartidas del Río Paraná, los desentendimientos ocurridos en el contexto de los proyectos de construcción de los diques de Itaipú (Brasil) y Corpus (Argentina) en la década de 1970, [y] la carrera armamentística y nuclear entre Brasilia y Buenos Aires” fueron superadas ya a finales de los ’80. Como se observa en la tabla, especialmente a partir de la década de los ’70, la dinámica de conflicto comenzó a diluirse progresivamente con el establecimiento de iniciativas y la firma de acuerdos y tratados entre ambos países. (Menezes, 2010: 48)

Se destacan en este sentido, la firma del Acuerdo Tripartido de 1979 entre Argentina, Brasil y Paraguay para el aprovechamiento de la Cuenca del Río Paraná y especialmente los acuerdos sobre política nuclear como el Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Brasil y Argentina de 1980 y en 1985 la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Estos dos últimos acuerdos contribuyeron a que en 1991 se cree la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), gracias a la cual el nivel de enemistad entre ambos países se vio considerablemente reducido llegando al punto que con estas políticas en materia nuclear, se acordó que la actividad nuclear sería de total conocimiento de ambas partes y que todos los materiales nucleares se utilicen solo con fines pacíficos. La ruptura histórica de conflictos entre ambos países se selló finalmente con el Tratado de Asunción de 1991 que constituyó el Mercosur. (Ibídem)

Tabla 3. Iniciativas, acuerdos y tratados de cooperación e integración celebrados por Brasil

Año	Iniciativa/Acuerdo/Tratado
1958	Operación Pan-Americana
1960	Tratado de Montevideo - ALALC
1980	Segundo Tratado de Montevideo - ALADI
1969	Tratado de la Cuenca de Plata
1978	Tratado de Cooperación Amazónica
1979	Acuerdo Tripartito
1980	Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Brasil y Argentina
1985	Declaración de Iguazu Declaración Conjunta sobre Política Nuclear
1986	Acta para Integración Brasil-Argentina. Firma de 12 protocolos de cooperación Brasil-Argentina

1988	Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo
1990	Acta de Buenos Aires
1991	Tratado de Asunción

Fuente: Menezes, Augusto 2010: 48

En el ámbito del Mercosur, si bien las cuestiones de seguridad no están presentes en la normativa de este esquema, se desarrollaron entendimientos en esta área de manera informal en un inicio. Así, mediante el Compromiso Democrático de Mercosur de 1996 y especialmente con la celebración del Protocolo de Ushuaia de 1998, la defensa de la democracia y la estabilidad política se convirtieron en elementos de seguridad comúnmente aceptados por los miembros previéndose asimismo mecanismos de acción colectiva contra atentados a la democracia. (Menezes, 2010: 49)

En cuanto concierne al área Andina, la problemática de la seguridad al interior de la CAN fue tratada desde finales de los '80. Han sido varios los instrumentos jurídicos desarrollados por los miembros en este ámbito. Así, en 1989 los países andinos establecieron el primer instrumento en materia de seguridad, la Declaración de Galápagos, en la cual se plantea una serie de objetivos referidos al fomento de la confianza mutua entre los que se destacan: “el establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos; el intercambio de información y encuentros regulares entre Fuerzas Armadas; la coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común” entre otros. (Wagner, 2013)

En 2002 se aprobó la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, dos años más tarde este instrumento se profundizó mediante la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina a través de la cual se privilegia la prevención y solución pacífica de conflictos. En 2004 también se aprobó la Decisión 587 que contiene los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina y que presenta una definición de seguridad desde una perspectiva andina. En ella se adoptó una definición amplia de seguridad multidimensional que incluye aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. Los instrumentos desarrollados por la CAN y el Mercosur en materia de seguridad tienen una gran afinidad. Así como en el Mercosur, en los documentos de la CAN se coloca un énfasis en la concepción democrática y no ofensiva de la seguridad y se adopta la noción de seguridad como bien público. (Jácome, 2005: 36, 37)

Si bien el proceso de otorgar una dimensión sudamericana a iniciativas conectadas con el Cono Sur o con la región Andina se hace más evidente en la actualidad es importante señalar que éste ya se ha venido desarrollando desde mediados de la década de los '90. Como se mencionó inicialmente, un hecho que ha contribuido a la construcción del espacio sudamericano es la estrategia de Brasil de asignar a esta región una creciente importancia como instrumento fundamental para su estrategia de desarrollo e inserción a nivel internacional. A partir de los años '90 y una vez construida una fuerte alianza estratégica con Argentina, Brasil convirtió a América del Sur en uno de sus principales focos de su política externa.

Tabla 4. Fase naciente: acuerdos comerciales/económicos Mercosur-CAN-Chile

Año	Acuerdo	Contenido
1996	Acuerdo de Complementación Económica N° 35 entre Chile y MERCOSUR	Tiene como objetivos la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos y el establecimiento de un área de libre comercio
1996	Acuerdo de Complementación Económica N° 36 Bolivia y MERCOSUR	
1998	Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio.	Establece las bases para la conformación de ese espacio ampliado, y dispone que las negociaciones se desarrollen en dos etapas: una primera para negociar un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas y la segunda para establecer un Acuerdo de Libre Comercio.
1998	Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile	Se declara la vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial de los procesos de integración entre los miembros firmantes y se establecen medidas en caso de ruptura el orden democrático.
1999	Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz	Se declara a Bolivia, Chile y los países miembros del MERCOSUR como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa y se comprometen a fortalecer mecanismos de cooperación en seguridad y defensa, y medidas de fomento de la confianza.
1999	Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, Bolivia y Chile	Tiene como objetivo optimizar los niveles de seguridad ante hechos delictivos en general y en particular los que trascienden las fronteras. Contiene acciones específicas para combatir el narcotráfico, el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños, y tráfico de migrantes ilegales, contrabando y tráfico ilícito de productos derivados del tabaco, tobo / hurto de automotores, crimen organizado, delitos económicos/financieros, robo de mercaderías en tránsito, piratería, tráfico ilícito material nuclear y/o radiactivo y terrorismo.
2001	Declaración Ministerial de la paz sobre la institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina – Mercosur y Chile	Facilitar la concertación de acciones conjuntas en las áreas de cooperación política, integración económica e infraestructura física, relaciones exteriores, intercambio de información, en aspectos sociales y culturales y seguridad.

2002	Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile	Reglamenta el régimen de residencia en los países del bloque con el objetivo de facilitar la libre circulación de personas. Según el acuerdo, los ciudadanos de los Estados parte podrán recibir la residencia temporaria por dos años sin presentar requisitos laborales y/o de propiedad. En el 2012 se adhirió Colombia, en 2011 Ecuador y Perú.
2003	Acuerdo de complementación Económica N° 58 entre Perú y MERCOSUR	Tiene como objetivos la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos y el establecimiento de un área de libre comercio.
2004	Acuerdo de Complementación Económica N° 59 entre Colombia, Ecuador, Venezuela y MERCOSUR	Colombia, Ecuador y Venezuela -Países Miembros de la CAN- y los Estados Miembros del MERCOSUR deciden formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no-arancelarias que afecten al comercio recíproco.
2005	Decisión 613	El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adopta la decisión 613 mediante la cual se otorga la condición de Miembro Asociado a los Estados Partes del MERCOSUR y se definen los términos de su participación en la Comunidad Andina.
2010	Decisión 732	El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adopta la decisión 732 mediante la cual se otorga participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, en los órganos, mecanismos y medidas de la Comunidad Andina, en su condición de Países Miembros Asociados de la Comunidad Andina.

Fuente: CAN, 2013

Al tiempo que Brasil encaminaba sus esfuerzos hacia la consolidación del Mercosur, también procuró promover varias iniciativas en la esfera sudamericana mediante el acercamiento del bloque Mercosur con los países de la CAN, la propuesta del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en 1993, los intentos de fortalecer la cooperación amazónica con la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Económica (OTCA) en 1998 y la iniciativa IIRSA de 2000. (Oliveira et al., 2006: 17)

Respecto al primer punto, como se observa en la tabla, varios han sido los acuerdos en el ámbito económico-comercial que desde 1996 se han constituido con los países de la CAN y Chile para la conformación de un área de libre comercio en toda la zona. A pesar de que estos países estén lejos de cumplir con este objetivo y aunque el mismo Mercosur, tras ya más de 20 años de creación, no logre consolidarse ni siquiera como una zona de libre comercio perfecta peor aún como un mercado común, es importante no perder de vista que los acuerdos de complementación económica detallados en la tabla cubren casi la totalidad de los países pertenecientes a América del Sur, solo

con la excepción de Surinam, Guyana y Guayana Francesa, quienes tradicionalmente han mantenido una política aislada de integración.

Esto es un claro indicador que da cuenta de los primeros acercamientos formales entre los países de la región, que aunque en un inicio se dieron en el ámbito comercial, luego se extendieron al área de la seguridad y la defensa a partir de 1998 con una serie de acuerdos en un principio entre Mercosur, Bolivia y Chile – como el compromiso democrático del Mercosur, Bolivia y Chile, la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, Bolivia y Chile – y luego con el resto de países que conforman la CAN a través del establecimiento del Mecanismo de Diálogo y Concertación Política entre la CAN, el Mercosur y Chile en 2001.

Este último acuerdo es remarcable porque representa uno de los primeros mecanismos formales donde países de la CAN, del Mercosur, Chile e incluso Surinam y Guyana expresan su compromiso por facilitar la concertación de acciones conjuntas en varias áreas como la integración económica, infraestructura física, intercambio de información, aspectos sociales y culturales y en especial en el ámbito de la seguridad y la defensa. Respecto a este último punto, los países firmantes de este mecanismo establecieron las “Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Suramericana” y entre otras disposiciones, se comprometieron a:

[...] fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación en el área de seguridad y defensa, examinar la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza [...] y concertar estrategias comunes en los organismos competentes en el combate a las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados y a la estabilidad de la región. . (CAN 2013: Anexo 1, Declaración Diálogo Político CAN-Mercosur y Chile)

Se comprometieron además a intensificar la cooperación para la lucha contra el narcotráfico, tráfico ilícito de armas y el crimen transnacional organizado. (Ibídem) La concertación de posiciones conjuntas entre ambos procesos de integración subregional – CAN y MERCOSUR – en foros multilaterales como el ALCA o la OMC también fue otro de los puntos acordados en esta declaración. En síntesis, el establecimiento de los acuerdos antes mencionados entre bloques regionales y el resto de países sudamericanos representan indicadores de una comunidad de seguridad naciente en América del Sur, ya que éstos han activado la convergencia entre el sub-complejo andino y el sub-complejo

del Cono Sur – representados institucionalmente en el MERCOSUR y la CAN – y de este modo se ha ido desarrollando progresivamente la conformación del espacio sudamericano ahora personificado en UNASUR.

Cabe destacar que la reorientación hacia el concepto de Sudamérica se vio reforzada a partir de 2000 cuando por primera vez se inició el proceso de reuniones de presidentes sudamericanos liderado por Brasil y que desembocó en la creación de UNASUR en 2008. En la primera Reunión celebrada en Brasilia, los países de América del Sur destacaron la importancia de acuerdos previamente establecidos en el área de la seguridad en el marco del MERCOSUR y la CAN y en una óptica de convergencia entre los espacios subregionales, acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y aunar los esfuerzos para la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur. (Comunicado de Brasilia, 2000)

En la misma reunión, ya se hicieron evidentes posiciones comunes respecto a problemas de seguridad que enfrenta la región, lo cual desde la perspectiva constructivista, es otro de los indicadores de una comunidad de seguridad naciente. En efecto, a más del Comunicado de Brasilia y del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, los países sudamericanos emitieron dos declaraciones adicionales – la Declaración de apoyo al proceso de paz en Colombia y La Declaración sobre las Malvinas – a través de las cuales expresaron su apoyo a los esfuerzos de Colombia para terminar el conflicto y animaron a las partes involucradas en el conflicto por las Malvinas a encontrar una solución pacífica. (Declaración de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia; Declaración sobre las Malvinas, 2000)

Finalmente, la fragmentación entre un espacio andino y del cono sur se vio aún más diluida con la constitución de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2004 – posteriormente llamada Unión de Naciones Suramericanas en 2008 – cuyo tratado constitutivo explícitamente señala que la integración sudamericana se alcanzaría a través de un proceso que incluya todo aquello que se ha avanzado en MERCOSUR y CAN, es decir sobre la institucionalidad ya existente e incluso yendo más allá de la convergencia, en pos de lograr una consolidación del espacio sudamericano que supere estas dos experiencias. (Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004)

Además, ya en la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones de 2005, los países miembros elaboraron la “Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur” encaminada hacia la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur. El establecimiento de terceras partes – en este caso UNASUR y del CDS en 2008 – sería entonces un elemento indicador de la conformación de una comunidad de seguridad regional en su etapa naciente ya que a través de ambas instituciones, como lo señala la teoría, los Estados miembros han mostrado un interés en desarrollar acuerdos institucionales encaminados a dar forma a expresiones ya existentes de obligación mutua.

A pesar de que justificadamente se tiende a remarcar las diferencias entre el complejo andino y el del Cono Sur – éste primero marcado por el debilitamiento de los Estados, un creciente involucramiento externo y niveles de violencia en todos los niveles de la sociedad, y el segundo por el contrario, caracterizado por un tipo de integración más coherente – es necesario recalcar que Brasil es el eje unificador de ambos sub-complejos dado que como es evidente, este país es central en el Cono Sur pero también tiene intereses directos e indirectos en la zona andina. (Buzan y Waever, 2003: 331, 332)

El interés de Brasil en la convergencia del área andina y del Cono Sur y con ello la conformación del espacio sudamericano debe entenderse en el marco amplio de su política exterior y más específicamente de una de sus vertientes más importantes: la integración regional. Brasil es el único país de la región sudamericana que realmente está escapando de la periferia y que cuenta con las condiciones necesarias para desplazar la hegemonía estadounidense en América del Sur y ocupar un puesto envidiable en la nueva jerarquía de poder a nivel mundial: tamaño, riquezas, población y sobre todo la voluntad política para poner en marcha su proyecto *Brasil Potencia* pensado y planificado desde hace varias décadas. (Zibechi, 2012b: 11)

A más de establecer vínculos extra regionales con países emergentes del mundo, la política exterior de Brasil busca profundizar su proyección en América del Sur a nivel bilateral y dentro de esquemas de integración regional. El liderazgo de Brasil en la región es funcional a su proyecto global de ascender al rango de potencia y por ello la integración regional constituye un mecanismo central para el cumplimiento de sus objetivos de política exterior.

Desde la perspectiva brasileña, la integración regional asume un papel de contrapeso frente a Estados Unidos y es vista como un instrumento para reducir la dependencia económica y política principalmente de la Unión Europea y de Estados Unidos, sin que ello implique una política de confrontación frente a países poderosos. Así, en palabras de Tokatlian, “Brasil despliega una estrategia de oposición limitada, consistente en una «política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia»”. (Tokatlian, 2011: 150)

La visión de integración de Brasil está estrechamente vinculada a objetivos del más variado tipo: económicos, financieros, comerciales y de seguridad. Además, para Brasil la integración regional constituye una herramienta para lograr objetivos que se entremezclan entre lo interno y externo. Precisamente, a través de la integración con países sudamericanos, Brasil busca ganar acceso a mercados extranjeros, promover la eficiencia de sus sistemas de producción doméstica y fortalecer su papel de líder regional en las negociaciones económicas internacionales. (Gomes, 2010: 11) Adicionalmente, la región sudamericana es vista por Brasil como un mercado potencial para la promoción de su industria e internacionalización de empresas brasileñas.

Cabe recalcar que existe una relación estrecha entre la política de integración y cooperación de Brasil y su objetivo de convertirse en líder benévolo en Sudamérica, entendido éste como un medio para alcanzar el rango de potencia a nivel mundial. Así, Brasil se mueve en dos ámbitos: uno a través del establecimiento de proyectos de infraestructura con países sudamericanos y otro en el marco de dos esquemas de integración regional: UNASUR y Mercosur. (Zibechi, 2012b: 257)

En relación al primer aspecto, se destaca el proyecto IIRSA, construido por empresas brasileñas y financiado por BNDES, que pretende desarrollar e integrar infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía para crear cadenas productivas vinculadas a mercados mundiales. El proyecto IIRSA está pensando para beneficiar a todos los miembros pero sin dudas, quien más provecho saca de esta nueva red es Brasil, con salidas más ágiles al Pacífico y la posibilidad de que sus productos manufacturados lleguen más rápido y de forma más económica a Sudamérica. (Ibidem)

En cuanto al segundo aspecto, Brasil pretende consolidar la integración sudamericana siendo líder en la región y para ello, ha promovido la expansión del

MERCOSUR para la entrada de nuevos miembros. Resulta de particular importancia la entrada de Venezuela al MERCOSUR. Tras de esta adhesión se encuentra el objetivo estratégico y geopolítico brasileño de aumentar el potencial e influencia del bloque, ahora fortalecido con Venezuela, un país con un enorme potencial energético y con las mayores reservas probadas de petróleo del mundo. Esta expansión también implica ampliar el área de influencia del MERCOSUR, el cual deja de ser un esquema propio del Cono Sur y se convierte en proyecto con capacidad de irradiación hacia Centroamérica y el Caribe. (Zibechi, 2012c)

En relación a UNASUR, es importante considerar que el surgimiento de este esquema es en parte significativa el resultado de un diseño geopolítico brasileño, el cual, como señala Sanahuja, está vinculado a dos objetivos de la política exterior de Brasil: su búsqueda de autonomía y su voluntad de convertirse en potencia regional y mundial. Para Brasil la integración regional está pensada como una herramienta que le permitiría conciliar intereses de sectores al interior del país, como el agroindustrial y el agroexportador, y aquellos de las corporaciones industriales.

[...] la UNASUR ofrecería [a Brasil], un mercado más amplio para la exportación de bienes manufacturados, acceso incrementado a fuentes de energía (especialmente gas) y mejorar su acceso al Mercado y puertos del Pacífico. [...] UNASUR permitiría a Brasil reconciliar un número de intereses conflictivos en las estrategias internacionales y la política exterior de este país. Por ejemplo, los sectores agroindustriales y agroexportadores brasileños, están interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos, mientras que las corporaciones industriales de Sao Paulo descansan en los mercados regionales y demandan un determinado nivel de protección. (Giancalone 2006, Perrotta et al. 2010, cit. en Sanahuja, 2012: 36)

A más de los intereses económicos, comerciales, estratégicos y geopolíticos que Brasil encuentra en los procesos de integración actuales, el espacio sudamericano constituye la plataforma brasileña para alcanzar sus objetivos de seguridad y defensa. Tras la desactivación de un probable conflicto militar con Argentina y la conversión de Argentina de enemigo a aliado estratégico, Brasil redefinió sus prioridades en materia de seguridad y defensa a partir de 1990 en vista de los cambios geopolíticos globales que afectaban directamente e indirectamente a la región sudamericana. Con la caída del socialismo, las fuerzas armadas brasileñas se preocuparon por la hegemonía unilateral de Estados Unidos

que había puesto sus ojos en los recursos naturales de la Amazonía y estaba construyendo un anillo de bases militares alrededor de esta zona. (Zibechi, 2012b: 134, 135)

De este modo, como señala Zibechi, “la mayor novedad es que [...] el ejército miraba hacia el sur porque siempre se pensó en un posible conflicto con Argentina, herencia del período colonial. Ahora se propone posicionarlo en el centro, porque las amenazas reales por tierra vienen del Norte y la región andina.” (Zibechi, 2010)

Por un lado, Brasil muestra preocupación por un derramamiento de la violencia proveniente de la zona andina así como de la creciente injerencia de Estados Unidos en asuntos de seguridad sudamericana especialmente a partir del despliegue del Plan Colombia en 1999 y más aún del refuerzo del mismo a partir del 11-S. Por otro lado, la región amazónica es la que absorbe la mayor parte de los esfuerzos de defensa de Brasil. La importancia de la Amazonía para Brasil es bien resumida en su Estrategia Nacional de Defensa, documento sacado a la luz en 2008 que constituye la primera estrategia de defensa brasileña de largo plazo, en un período que abarca hasta 30 años. En él se plantea como objetivo priorizar la región amazónica en vista de que, como señala la END:

La Amazonía representa uno de los centros de mayor interés para la defensa. [su defensa] exige avance de proyecto de desarrollo sostenible y pasa por el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia. Brasil [...] rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones a respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonía. No permitirá que organizaciones o individuos sirvan de instrumentos para intereses extranjeros - políticos o económicos - que quieran debilitar la soberanía brasileña. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008: 14, 15)

Las preocupaciones de Brasil resumidas en este extracto de la END y sus planes estratégicos a largo plazo se sustentan en la desconfianza que tradicionalmente han mantenido las fuerzas armadas brasileñas frente a las intenciones de Estados Unidos. Es necesario recalcar que si bien la redefinición de prioridades en la agenda de seguridad de Estados Unidos a partir de 2001, volcadas hacia el Medio Oriente, ha implicado una mayor autonomía para los proyectos de integración en América del Sur, no hay que perder de vista el hecho de que Suramérica continúa teniendo frente a Estados Unidos un carácter de zona de influencia y que la cooperación militar con Estados débiles institucionalmente, dadas sus limitaciones en el ejercicio del control fronterizo y territorial, es contemplada en la estrategia de seguridad de Estados Unidos. (Sampó, 2003: 3, 4)

En otras palabras, “a pesar de la marginalidad estratégica de la región Suramericana, su condición de Zona de Influencia, sumada a la presencia de Estados débiles, posibilita el incremento de las presiones para el establecimiento de políticas consecuentes con los intereses vitales norteamericanos”. (Sampó, 2003: 4) Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la estrategia de seguridad estadounidense hacia América Latina colocó particular atención al conflicto colombiano y se propuso el establecimiento de una estrategia activa con el fin de “ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas [...]” (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2002)

El despliegue militar de Estados Unidos en Colombia, Ecuador y Perú y de bases por toda la región, ahora existentes en Panamá, Perú, Paraguay y Colombia, sumado con la expansión del Comando Sur a través de una red de 17 guarniciones terrestres en Perú, Colombia y en países andinos y del Caribe, ha puesto en estado de alerta a Brasil. (Tokatlian, 2004) En este sentido, en la revista de la Escuela Superior de Guerra (ESG) de Brasil – uno de los más importantes *think tanks* en seguridad y defensa de la región – Luiz Alberto Moniz sostiene que desde la perspectiva brasileña “el Plan Colombia busca asegurar la presencia militar de Estados Unidos en América del Sur, en particular en la Amazonía”. (Moniz, cit. en Zibechi, 2011; Zibechi, 2012b: 136, 137).

Además, resalta la preocupación de Brasil de que a través del Plan Colombia, Colombia se convirtió a mediados de 2000 en el cuarto país receptor de ayuda militar proveniente de Estados Unidos y que “gracias a la asistencia de Washington, el ejército de Colombia se convirtió en el mayor y mejor equipado, relativamente, de América del Sur”. De ahí que Brasil considere que el Plan Colombia y las bases estadounidenses en la región “constituyen un desafío para la seguridad de Brasil, en la medida en que amenaza la soberanía de la Amazonía” (Ibídem)

Por ello, como señala Zibechi “Si Estados Unidos consigue “derramar” el conflicto colombiano hacia la Amazonia brasileña, como lo está haciendo hacia Venezuela, habrá instalado una situación de incontrolable inestabilidad en Brasil, que sería un lastre para su despegue como potencia regional capaz de sustituir a la potencia hegemónica en decadencia.” (Zibechi, 2010)

Adicionalmente a estas preocupaciones, no hay que olvidar que América del Sur representa una zona estratégica, tal vez la más importante para Estados Unidos en el

sentido que esta región es la mayor exportadora mundial de alimentos, posee grandes reservas petroleras, minerales y de agua y que por tanto, la prioridad para Washington es la de asegurarse el suministro de petróleo y minerales y además de ello, mantener abiertas las vías de transporte y comunicación con el Caribe y el Atlántico Sur. (Zibechi, 2011) A esto se suma otra preocupación por parte de Brasil que tiene que ver con el descubrimiento reciente de reservas petrolíferas en la “capa pre-sal” en el litoral marítimo brasileño. Desde la perspectiva brasileña, este descubrimiento es una de las razones que llevaron al presidente George W. Bush a restaurar la IV Flota para el Atlántico Sur. (Zibechi, 2012b: 134)

Es importante señalar que los intentos por parte de Estados Unidos de derramar el conflicto colombiano hacia los vecinos países de Ecuador, Venezuela y Brasil, es decir, la estrategia de presentar al Plan Colombia como un ejercicio de cooperación regional frente al narcotráfico y terrorismo, ha encontrado grandes dificultades y se ha visto frustrada debido a “la negativa de los países de la región que no encontraron reflejadas sus preocupaciones respecto de un posible contagio, en dicho plan”. Prueba de esta negativa se evidenció durante la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas de 2010 cuando Brasil rechazó el involucramiento de su ejército en la lucha contra las drogas como lo requería la administración estadounidense. De este modo, Brasil ideó el Plan Cobra y el Plan Calha Norte, en respuesta al Plan Colombia, con el fin de que el conflicto colombiano no se extienda a la Amazonía brasileña y para evitar que narcotraficantes y guerrilleros crucen la frontera. (Zibechi, 2005)

Frente a la amenaza externa que representa Estados Unidos, Brasil ya ha puesto en marcha estrategias con el fin de proteger la Amazonía. Por un lado, brigadas de infantería se han trasladado del Litoral hacia el Planalto Central y la Amazonía y se han creado 28 nuevos puestos de frontera en la Amazonía que se suman a los 21 ya existentes. (Ibídem) Por otro lado, Brasil no solo por el hecho de poseer la mayor parte de la Amazonía, sino también por sus aspiraciones de convertirse en un líder regional, ha encontrado en este escenario de conflicto, la posibilidad de impulsar la cooperación e integración con los países sudamericanos. (Sampó, 2003: 4) En efecto, uno de los propósitos claves que persigue la END de Brasil es estimular la integración de América del Sur. Respecto a este punto, la END señala que:

Esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, como posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad de América del Sur. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008: 17)

Es pertinente asimismo señalar que otra prioridad de Brasil, enlistada en la END, es la participación de sus fuerzas armadas en operaciones de paz bajo la tutela de la ONU o de organismos multilaterales de la región. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008: 62) Cabe mencionar que son precisamente los países del cono sur los que más han participado en operaciones de paz de Suramérica desde hace ya medio siglo aunque de forma aislada y en solitario. Sin embargo, fue en los '90 cuando se empiezan a vislumbrar las primeras iniciativas de formar fuerzas de paz combinadas, tal es el caso de la integración de Brasil, Paraguay, Chile en el contingente argentino para la ONU, Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP). (Várnagy, 2010: 189)

Se destaca también la formación de la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”, puesta a disposición de la ONU por parte de Argentina y Chile y la intensa cooperación entre los centros de entrenamiento para operaciones de Paz de ambos países, CAECOPA y CECOPAC, respectivamente. Pero sin dudas, es en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) liderada por Brasil donde más países sudamericanos se han involucrado. Actualmente participan del mecanismo de cooperación internacional hacia Haití 2x9 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, y de Centroamérica Guatemala. (Ibidem)

Esto ha sentado un importante precedente ya que es la primera vez que la región suramericana asume un compromiso tan relevante en una Misión de Paz de la ONU. Brasil tiene el contingente más grande en MINUSTAH al punto que éste representa el mayor despliegue militar en el exterior desde la II Guerra Mundial. La participación brasileña en operaciones de paz es una de las prioridades definidas en la estrategia nacional de defensa de 2005 y 2008 y representa uno de los vectores principales de proyección de las fuerzas armadas de Brasil en el mundo. (IPEA y ABC, 2013: 87)

De ahí que más allá de pacificar a Haití, la decisión de Brasil de liderar MINUSTAH tiene una conexión directa con su estrategia de ubicarse como un actor internacional destacado y consolidar su papel de potencia regional frente a Estados Unidos. Adicionalmente, la participación de Brasil en esta misión no se puede desvincular

con su objetivo de conseguir un puesto permanente en un Consejo de Seguridad de la ONU reformulado.(González, 2009: 3)

Siguiendo con el análisis de la END, es muy importante señalar que en este documento incluso ya se adelantó la propuesta de crear un “Consejo de Defensa de América del Sur” pensado como un “mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, *sin que de ello participe país ajeno a la región*”. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008, las cursivas son mías)

La creación del CDS como órgano de UNASUR, estaría entonces vinculada a la preocupación tradicional de las fuerzas armadas de Brasil de proteger la Cuenca Amazónica, sus fronteras y sus vastos recursos naturales. Además, es necesario resaltar la voluntad decidida de Brasil de poner en marcha su Estrategia de Defensa Nacional, dentro de la cual, se ha planteado como objetivo el desarrollo de un complejo militar industrial con producción en escala, capaz de abastecer a la región.

En este sentido, la estrategia de defensa brasileña se propone conquistar la autonomía en las tecnologías de la defensa en vista que desde la perspectiva del ejército, Brasil debe asumir los imperativos de la guerra asimétrica dada una posible necesidad de enfrentarse con enemigos más poderosos. (Zibechi, 2012b: 144) Finalmente, las iniciativas de cooperación brasileñas en el ámbito de la defensa y seguridad en la región y específicamente en el interior de UNASUR no deben desvincularse de uno de los objetivos centrales establecidos en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008: el desarrollo de la industria de defensa brasileña y consecuentemente la posibilidad de encontrar un mercado para ésta en los países de la región.

Aunque no hay duda de que la creación del CDS fue un éxito para la diplomacia brasileña en la medida que se lograron materializar sus objetivos de política exterior y de seguridad, la amplia aceptación recibida a esta propuesta también representa una demostración de cómo las preocupaciones de seguridad brasileñas ya mencionadas con anterioridad van progresivamente encontrando reflejo en el resto de los países sudamericanos.

De este modo, los países sudamericanos ven en el CDS un espacio funcional a sus intereses de defensa y lo más importante comienzan a compartir una lectura común de la importancia estratégica que para las potencias extranjeras y especialmente para Estados

Unidos representa América del Sur. Esto quizá explica el hecho de que algunos gobiernos de la región, entre los que se destacan Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina, fomenten relaciones con países emergentes, especialmente con Rusia, Irán y China a nivel de cooperación militar y compra de armamento.

El reconocimiento por parte de los países sudamericanos de que tienen intereses conjuntos que requieren de acción colectiva es otro de los indicadores que nos permiten hablar de una comunidad de seguridad naciente en el espacio sudamericano. En este sentido, son varios los elementos comunes que los países sudamericanos comienzan a compartir en cuestiones de seguridad tales como la defensa de la democracia, de la soberanía de los recursos naturales y de la revitalización del principio de la soberanía, y la idea de conflicto asimétrico.

Asimismo, la primacía militar y la doctrina de ataque preventivo de Estados Unidos, sumado a la posible disputa e “internacionalización” – es decir, el interés por parte de Estados y ONGs del norte de transformar la región amazónica y áreas con grandes recursos naturales en “zonas de interés global” – son las principales amenazas a la seguridad que parecen compartir los países sudamericanos. (Buzan y Waeber, 2003: 332; Battaglino, 2009: 84)

En Venezuela, por ejemplo, una posible incursión militar de Estados Unidos fue identificada como la principal amenaza a su seguridad. De ahí que desde 2005, las academias militares del país incorporaran en sus estudios, las diversas experiencias de guerra asimétrica como en Corea, Vietnam e Irak. Incluso el mismo Brasil en 2004, envió a oficiales superiores a Vietnam para aprender las técnicas guerrilleras que este país usó para derrotar a Estados Unidos. (Battaglino, 2009: 85; Zibechi, 2012b: 133)

En el caso de Argentina, la defensa de sus recursos naturales frente a una posible ofensiva por parte de una potencia extranjera comenzó a ser considerada por los militares. Esto se refleja en un estudio publicado por el ejército argentino denominado “Plan 2025” en el cual se afirma “Nuestra misión es controlar y defender grandes espacios terrestres, dotados de abundantes recursos” y se prevé que para enfrentar una posible ofensiva, se sustituirían los tres cuerpos del ejército por tres divisiones, cada una de las cuales, abarcaría un ambiente geográfico particular y estaría ubicada estratégicamente en las regiones que poseen los principales recursos naturales del país. (Battaglino, 2009: 85)

Como se verá en el siguiente capítulo, los pasos que los países sudamericanos están dando para el fomento de la cooperación en defensa en el marco de UNASUR y el CDS, dan cuenta de que como señala Zibechi los análisis de los estrategas brasileños comienzan a ser compartidos por los países miembros de UNASUR y que, es más, éstos se están traduciendo en acciones concretas. “De alguna manera, el camino que comienzan a recorrer los países sudamericanos es el mismo que ya transitan Brasil y Argentina”. (Zibechi, 2011)

CAPITULO IV

UNASUR y el CDS: TRATAMIENTO DE CRISIS Y COOPERACIÓN

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo evaluar los elementos de cooperación que se observan en las actuales dinámicas de seguridad de la región sudamericana enmarcadas institucionalmente en UNASUR y su CDS. Como se puso de manifiesto en el anterior capítulo, el análisis del acontecer sudamericano en el ámbito de la seguridad y la defensa nos ha permitido hablar de una comunidad de seguridad en su etapa naciente que se encuentra todavía en estado de formación.

A lo largo de los siguientes acápites, se relacionarán, por un lado, los indicadores de las siguientes fases de una comunidad de seguridad, es decir ascendente y madura, según la propuesta de Adler y Barnett. Esto permitirá finalmente dar una respuesta concreta a la pregunta central que guía esta investigación: ¿En qué medida se puede caracterizar a América del Sur como una comunidad de seguridad regional desde el punto de vista constructivista? Por otro lado, se examinarán las dinámicas de conflicto tomando en cuenta las variables de corte realista/neorrealista establecidas en el capítulo teórico que tienen que ver fundamentalmente con los intereses y concepciones divergentes en seguridad y defensa de los principales poderes regionales de Sudamérica.

Este capítulo está dividido en dos grandes partes. La primera está enfocada en UNASUR y más específicamente en el CDS. Se examinará en este sentido, sus orígenes, su proceso de formación y las modalidades de cooperación y acción establecidas por sus miembros. En la segunda parte, se analizará la actuación de este organismo en los episodios de crisis y conflicto que se han dado en la región y los avances en cooperación logrados hasta el momento.

UNASUR y el CDS: orígenes y creación

Desde la creación de la Comunidad de Naciones Sudamericanas (CASA) en 2004, precedente inmediato de la UNASUR, los temas relacionados con la seguridad y la defensa han ido progresivamente ocupando un lugar destacado en la agenda de cooperación regional. En la Declaración de Cusco de 2004 los países reafirmaron su compromiso de desarrollar el espacio sudamericano mediante la coordinación política y

diplomática con el fin de consolidar a la región como un factor diferenciado en sus relaciones externas. (Declaración de Cusco, 2004) Ratificaron asimismo su identificación con los valores de la paz y de la seguridad internacional y en documentos posteriormente formulados como la Declaración de Ayacucho, se hizo más evidente la importancia asignada a la seguridad como uno de los ejes articuladores del proceso de integración sudamericano recién emprendido formalmente.

En esta declaración, los países afirmaron la necesidad de enfrentar nuevas amenazas y se acordó la realización de una reunión entre Ministros de Justicia, de Interior, Defensa y Seguridad de los países miembros de la CASA. De este encuentro surgió en 2005 la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica mediante la cual se resaltó la importancia de establecer políticas comunes para la búsqueda de soluciones frente a problemas de seguridad interna como la violencia y la criminalidad.

El antecedente inmediato a la creación del CDS sería, sin embargo, la primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad de Naciones Sudamericanas celebrada en junio de 2006 en Bogotá. La Declaración de Bogotá, documento emanado de este encuentro, no estableció un Plan de Acción concreto a seguir; no obstante, adelanta muchos de los principios, fundamentos y postulados que guían las acciones del actual CDS, tales como el compromiso de fortalecer la cooperación militar y civil frente a desastres naturales, el desarrollo y fomento de medidas de confianza mutua, la solución pacífica de controversias, el principio democrático de control civil sobre Fuerzas Armadas, la participación de los países de la CASA en operaciones de paz de la ONU, entre otros.

Respecto a la Declaración de Bogotá, es necesario notar que en este documento los Ministros plantean la necesidad de fortalecer la cooperación regional en ambas áreas, seguridad y defensa, diferente de lo que se plantea en el estatuto del CDS en el cual se toma cuidado en referirse únicamente a cuestiones de defensa y no de seguridad.

Con la constitución de la UNASUR en 2008 en Brasilia, la cooperación en materia de seguridad y defensa vuelve a ponerse de relieve. En este ámbito, la UNASUR se propone los siguientes objetivos específicos contenidos en el artículo 3 del Tratado Constitutivo: “q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el

tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de áreas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; [...] s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa [y] t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. (UNASUR, 2008)

En el marco de la constitución de UNASUR, los países miembros acordaron estudiar la propuesta de Brasil de crear un consejo de defensa regional y se decidió establecer un grupo de trabajo para definir las directrices y funcionamiento de esta instancia, bajo la organización del gobierno de Chile que en ese entonces se encargó de la presidencia pro-témpore de UNASUR. Como ya se mencionó antes, la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano se atribuye principalmente a la diplomacia brasileña, manejada en ese entonces en el ámbito de la defensa por Nelson Jobim, ex ministro de Defensa Nacional de Brasil. Desde comienzos de 2008, el ex ministro recibió la orden del presidente Lula de iniciar negociaciones con autoridades gubernamentales de los países de América del Sur con el fin de establecer un foro que reuniera a los titulares de las carteras de defensa. Lo que se buscó con estos encuentros bilaterales fue:

[...] extender al ámbito de la defensa los avances ya logrados en otros sectores, consiguiendo el apoyo para una propuesta para la creación de un modelo en que prevalecieran las iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, y en que también se hicieran presentes acciones que contemplaran incentivos a la consolidación de una base industrial de defensa que satisficiera las necesidades de los países integrantes. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 19)

Como se señaló en el anterior capítulo, esta búsqueda de consenso entre los países sudamericanos responde a los objetivos establecidos en la Estrategia de Defensa de Brasil de 2008 así como en el “Proyecto Brasil 3 Tiempos” presentado oficialmente por el Núcleo de Asuntos Estratégicos ante la presidencia de Brasil. En este documento se señala como objetivo el perfeccionamiento de la política de defensa, esto “como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección del territorio y respaldar negociaciones en el ámbito internacional.” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 55, 56) Con este afán, la iniciativa de creación de un consejo de defensa adquirió impulso cuando Nelson Jobim inició su gira por los países de América del Sur en búsqueda de apoyo a esta propuesta.

Es importante señalar que antes de ello, el ex Ministro de Defensa brasileño tuvo reuniones con Robert Gates, Secretario de Defensa de Estados Unidos, Condoleezza Rice, Secretaria de Estado y posteriormente con la JID para dar a conocer la naturaleza del CDS. La idea fue dejar claro que se trata de una iniciativa que avanza rápido y que concierne sólo a los países sudamericanos. Según el diario la Jornada de México, “a la pregunta del secretario Gates [al ex Ministro Jobim] ¿qué podemos hacer nosotros?, [éste] respondió: «manténgase al margen. Es algo que está haciendo Sudamérica», agregó. Sin embargo, Jobim prometió «total transparencia» a las autoridades estadounidenses”. (La Jornada, 2008) Por su parte, Rice se habría mostrado muy interesada en el proyecto y confiada en el liderazgo de Brasil para impulsarlo. (Moreira, 2009: 8)

Es necesario tener en cuenta que desde un plano menos formal, la idea de crear un organismo de defensa sudamericano ya fue pensada por Chávez cuando recién electo en 1999 propuso la creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur, una suerte de OTAN sudamericana o alianza militar de defensa colectiva. En este sentido, Brasil desde un inicio dejó claro que la propuesta de creación de un consejo de defensa no tenía un carácter de alianza militar. Jobim esclareció al respecto que:

[...] en ningún momento se consideró la constitución de una alianza militar de defensa suramericana, en el sentido clásico, del tipo “OTAN del Sur”, u otro tipo de modelo que pueda, *a priori*, articular acciones en el plano operacional, como una “Fuerza Suramericana de Paz”. Tampoco se ha pretendido crear un “Consejo de Seguridad Suramericano”, una vez que las atribuciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el ámbito de la paz y de la seguridad internacionales, no se confunden con los mandatos de los organismos regionales y subregionales. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 20)

Como se evidencia, la posición asumida por Brasil al presentar al CDS se caracteriza por su carácter poco o nada confrontativo, sin perder de vista, sin embargo, que la cooperación en seguridad y defensa que Brasil promueve en la región asume claramente un papel de contrapeso frente a Estados Unidos. El hecho de que la propuesta de creación del CDS haya sido presentada en primer lugar a autoridades del gobierno de Estados Unidos refuerza la naturaleza conciliadora así como el principio de universalismo propio de la diplomacia brasileña. Esto da cuenta de que Brasil está interesado en mantener vínculos cercanos con los países del sur global, sin que ello se traduzca en una des

intensificación ni mucho menos pérdida de lazos o relaciones con los países desarrollados, principalmente con Estados Unidos. De ahí se entiende también que la estrategia de Brasil respecto a Venezuela sea la de “sudamericanizar” las propuestas de Chávez, es decir, haciéndolas más *soft* y transformándolas de modo que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil. (Sanahuja, 2012)

Con la firme convicción de que el futuro consejo de defensa suramericano sería una instancia para el diálogo y cooperación y no una alianza frente a una amenaza percibida, el ex Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim dio una gira por los países sudamericanos, iniciada en abril de 2008, para exponer las características de la propuesta brasileña. El proyecto de Brasil de crear este organismo se insertó en el marco de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia causada por el ataque de fuerzas colombianas al campamento de las FARC en Angostura el 1 de marzo de 2008. De ahí que se tienda a pensar que la propuesta brasileña respondió en primera instancia a esta coyuntura de crisis. (Sanahuja, 2010: 111) Más bien considero que la crisis colombo-ecuatoriana de alguna manera estimuló a que el proyecto de Brasil, pensado ya desde hace algún tiempo, sea puesto en consideración a los países de la región. El desencadenamiento de la crisis implicó al mismo tiempo un desafío para la diplomacia brasileña en el sentido de que de cierto modo pondría a prueba la capacidad conciliadora de Brasil para lograr el apoyo regional a su propuesta. Seguramente, resultó inevitable que el proceso de creación e institucionalización del consejo de defensa no se viera afectado por las tensiones derivadas de esos momentos de crisis.

El primer país en visitar de la gira fue Venezuela, quien se mostró receptivo a pesar de que Jobim aclaró que la idea no era formar una alianza militar clásica. La gira de abril a mayo de 2008 produjo buenos resultados: en términos generales casi todos los países mostraron una posición favorable a la iniciativa. Las excepciones fueron Colombia y Perú, ambos aduciendo que se comprometerían en hacer un examen de la propuesta antes de tomar una decisión. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 58, 59) Por su parte, Uruguay se mostró reacio frente al proyecto brasileño dado el rol predominante que asumiría Brasil en el consejo; sin embargo, posteriormente participó de todas las reuniones del grupo de trabajo. (Sanahuja, 2010: 113).

Una vez receptadas las posiciones favorables de la mayor parte de países suramericanos a la creación de un consejo de defensa, en mayo de 2008, en el marco de la

Reunión Constitutiva de la UNASUR, se acordó crear un grupo de trabajo para que en un plazo de 90 días, se definan las directrices del futuro consejo de defensa. (CDS, 2009: 63) El entonces presidente Álvaro Uribe se opuso a ser parte de este organismo y pidió “comprensión y solidaridad de sus colegas suramericanos, [...] decisión que justificó por la situación que vive su país”. También señaló que la OEA constituía el marco adecuado para el tratamiento de crisis en la región. (Sanahuja, 2010: 113) Sin embargo, tampoco se negó a que se formara el grupo de trabajo para definir el contenido del consejo de defensa. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 65)

De junio a diciembre de 2008 se realizaron cuatro reuniones del Grupo de Trabajo en Santiago de Chile gracias a las cuales los países miembros de UNASUR lograron producir el documento final para la creación del nuevo CDS. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 69) Aunque se dio en un tiempo relativamente corto, el proceso de institución del CDS estuvo cargado de amplios debates principalmente entorno a discrepancias producidas entre los miembros y que en síntesis tuvieron que ver con los siguientes puntos: sobre si explicitar o no el rechazo a grupos armados violentos extra constitucionales, sobre la exclusividad de las Fuerzas Armadas como únicas instituciones encargadas de la defensa nacional y sobre la referencia a terceros países en cuanto a amenazas externas.

Como ya se mencionó antes, Colombia decidió en un inicio no unirse al futuro consejo de defensa regional; sin embargo, en la segunda reunión del Grupo de Trabajo en agosto de 2008, este país informó a los demás miembros la declaración del presidente Uribe de sumarse al CDS bajo condiciones que justamente constituyen los dos primeros puntos arriba señalados sobre los que hubo mayor debate. Estas fueron las primeras fisuras observadas entorno al naciente organismo de defensa. Colombia ingresaría al CDS si por un lado, se reconocen a las Fuerzas Armadas como exclusivos actores para la defensa nacional y si se manifiesta un rechazo a grupos violentos extra constitucionales en los principios del CDS. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 69)

Respecto a estos planteamientos, hubo desacuerdo principalmente por parte de Venezuela y Bolivia. De la misma forma, respecto al tercer punto, Venezuela se mostró favorable en hacer alusión a terceros países en uno de los principios del CDS. Propuso en este sentido el siguiente principio “[...] rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales y la IV Flota, que ejercen o propicien violencia cualquier sea su origen”. Esta

propuesta generó un amplio debate y finalmente se decidió que la inclusión de “la IV Flota” a los principios del CDS no tenía cabida. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 79)

En términos generales, el proceso para la creación del CDS fue bastante exitoso, no únicamente porque después de solo cuatro reuniones se logró establecer el estatuto de este organismo, sino también porque a pesar de marcados desacuerdos respecto a temas frágiles signados aún más por los efectos de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia de ese entonces, se logró que por primera vez los temas de defensa encontraran su propio espacio en clave suramericana sin que la prioridad e iniciativa norteamericana esté atravesada de por medio.

Se resalta del mismo modo la capacidad brasileña en la generación de consenso expresada en la congruencia de preferencias exhibidas en el contenido mismo del tratado constitutivo. Se acordó por ejemplo que el CDS no sea visto como un órgano legalmente divergente de mecanismos de derecho internacional vigentes como la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA. Esta posición refuerza la tradición histórica de apego al derecho internacional por parte la mayoría de los países latinoamericanos y al mismo tiempo, el hecho de no hacer alusión a terceros países, aseguraría que muchas de las preocupaciones de varios países sudamericanos respecto a una posible afectación de las relaciones con Estados Unidos se dilaten.

El 16 de diciembre de 2008, la propuesta de constitución del CDS elaborada por el Grupo de Trabajo fue sometida a aprobación de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR y con la ratificación unánime por parte de las autoridades, el CDS se estableció formalmente en la Cumbre extraordinaria de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil). A través de esta Decisión y la Declaración Final de Ministras y Ministros de Defensa del CDS de marzo de 2009, se explicita la naturaleza, los principios y los cuatro ejes o lineamientos del organismo de defensa.

El CDS está integrado por las Ministras y Ministros de Defensa de los países miembros de UNASUR y se trata de una instancia de consulta, cooperación y diálogo en materia de defensa guiada por los siguientes principios: respeto a la soberanía, a la no intervención en asuntos internos, inviolabilidad de la integridad territorial del Estado, vigencia de instituciones democráticas, respeto a los derechos humanos, al derecho internacional y normas derivadas de la carta de la ONU y OEA, defensa soberana de

recursos naturales, autodeterminación de los pueblos, entre otros. No se trata por lo tanto, de una alianza militar ni de un mecanismo de seguridad colectiva. En este sentido, al no haber insertado una cláusula de defensa mutua colectiva, los miembros de UNASUR no están obligados a prestarse asistencia mutua para restablecer la seguridad en caso de un conflicto o crisis. El CDS se inscribe entonces dentro de los mecanismos de seguridad cooperativa. (García, 2009: 38)

Como objetivos generales, el CDS se plantea la consolidación de América del Sur como una zona de paz; la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa contribuyendo al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en el ámbito de la defensa. Con el primer objetivo establecido se continúa con la tradición latinoamericana de trabajar en la consolidación de la zona de paz ya establecida en esquemas regionales como el Mercosur ampliado y la CAN. Asimismo, el principio enunciado en el estatuto del CDS de “f) preserva[r] y fortalece[r] Suramérica como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo” es una muestra del reconocimiento de la labor que Argentina, Brasil, países con una amplia tradición y capacidades en tecnología e investigación nuclear, han venido desarrollando con Chile. (Ugarte, 2010: 26) Con este principio, se hace manifiesta la voluntad de extender esa relación especial hacia el resto de la región sudamericana.

En cuanto a los objetivos específicos, el CDS se propone identificar factores de riesgo y amenazas que puedan afectar a la paz regional y mundial; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales; construir visiones conjuntas respecto a tareas de defensa, fomentar la adopción de medidas de confianza mutua y la cooperación en el ámbito de la industria de la defensa. Se estableció también fomentar el intercambio en cuanto a formación y capacitación militar y procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas, compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y finalmente incorporar la perspectiva de género en materia de defensa. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 169, 170)

En relación al funcionamiento del CDS, el estatuto establece que los acuerdos se adoptan por consenso y que la presidencia puede convocar a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los miembros. La instancia ejecutiva del Consejo está compuesta

por los Viceministras y Viceministros de Defensa y es la encargada de reunirse cada seis meses y elaborar el plan de acción anual del CDS. Hasta el momento, se han elaborado cuatro planes de acción (2009-2010, 2010-2011, 2012 y 2013). Al poco tiempo de la primera reunión constitutiva del CDS, de la que emanó la Declaración de Santiago del 10 de marzo de 2009, se aprobó el primer plan de acción 2009-2010, el cual contiene iniciativas de acción específicas alrededor de cuatro ejes temáticos: políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación. A partir de entonces, los posteriores planes de acción también incluyeron objetivos específicos agrupados en los cuatro ejes antes mencionados asignando del mismo modo responsabilidades a cada Estado miembro.

La breve revisión del estatuto del CDS, sus principios, objetivos generales y específicos da cuenta de la voluntad de los miembros de UNASUR de obligarse políticamente entorno a objetivos altamente ambiciosos, algunos de los cuales pretenden reforzar lo que ya se ha avanzado en esquemas regionales previos, como Mercosur y CAN, mientras que otras metas establecidas representan una verdadera novedad a nivel sudamericano. Por ejemplo, en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, ningún otro organismo a más del CDS había mostrado la voluntad expresa de sus miembros de incursionar en un novedoso campo como lo es la asistencia militar mutua y en operaciones de mantenimiento de la paz que generalmente son de exclusividad de las grandes potencias. (Mijares, 2011: 11) Este objetivo empata con la prioridad de Brasil establecida en su estrategia nacional de defensa de 2008 de ser partícipes en operaciones de paz bajo la tutela de la ONU.

Otro punto que hay que destacar respecto a los objetivos del CDS tiene que ver con la intención de los países miembros de cooperar en el ámbito de la industria. En esta materia, la región no había dado pasos serios antes, con excepción de los avances entre Argentina y Brasil. Al no tener antecedentes previos en este sentido, las iniciativas sobre industria y tecnología de la defensa tienen un carácter inédito que sin embargo, es parte de un viejo objetivo estratégico de Brasil: tener autonomía en las tecnologías indispensables para la defensa. (Zibechi, 2012b: 144)

A pesar de lo novedoso de ciertos planteamientos en el estatuto del CDS, creo necesario remarcar algunas consideraciones que tienen que ver con la dicotomía seguridad y defensa. Aunque hubo reconocimiento de la delgada línea existente entre temas de

seguridad y defensa en las reuniones del Grupo de Trabajo para la conformación del CDS, la competencia de esta institución se limita estrictamente al área de la defensa, excluyendo así cuestiones de seguridad pública, seguridad ciudadana, problemas de naturaleza transnacional, narcotráfico, crimen organizado, entre otros asuntos que los propios países latinoamericanos habían reconocido como amenazas a su seguridad, bajo un enfoque multidimensional, en el marco de las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.

Resulta interesante el hecho de que cuestiones propias de la seguridad hayan sido excluidas del mandato del CDS a pesar de la magnitud de los problemas de seguridad de tipo interno, transnacional e interméstico que aquejan a la región. Por un lado, esto da cuenta, en cierto sentido, de una ruptura con la agenda tradicional de seguridad de Estados Unidos hacia la región enfocada en el terrorismo e insurgencia, problemas a los cuales, desde la perspectiva estadounidense, las fuerzas armadas latinoamericanas deben hacer frente. Por otro lado, estas exclusiones también concuerdan con lo que se había anticipado en el anterior capítulo: la importancia de la soberanía estatal no se ha reducido ni tampoco el rol de los Estados como los principales actores en el sistema internacional y como proveedores de la seguridad. Es decir, el hecho de que el CDS se limite únicamente a cuestiones de defensa da cuenta del hecho de que la soberanía, tal vez mucho más ahora, no es para nada un principio caduco, sino que como demuestra el caso del CDS, representa más bien una fórmula totalmente vigente en la actualidad e incluso un factor de unidad regional. (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 45)

Hay que señalar, sin embargo, que la exclusión de los temas de seguridad de la agenda del CDS, como señala el chileno Gonzalo García, quien fue presidente pro tempore del Grupo de Trabajo de Constitución del CDS,

[...] no hace desaparecer el problema ni lo soluciona. Incluso más, la propia decisión de su ausencia es motivo de cuestionamiento por algunos y nos debe llevar a la conclusión contraria de cómo encontrar el mejor formato institucional dentro del cual podamos tener políticas de cooperación efectivas en la región al margen de las existentes o fortaleciendo las existentes. (García, 2009: 37, 38)

Del mismo modo, la viceministra de Defensa Nacional y ex Secretaria General de la Presidencia Pro Témporte del Consejo de Defensa Suramericano, la ecuatoriana Rosa Pérez, señaló en relación a la exclusión de los temas de seguridad de la agenda del CDS, que esto ha creado la necesidad de aclarar dentro del CDS los conceptos de seguridad y

defensa así como su alcances. Es necesario recalcar que ya en el primer plan de acción 2009-2010, bajo el eje de políticas de defensa, los miembros establecieron como objetivo propiciar la definición de enfoques conceptuales. (Pérez, 2009: 36) Como se verá posteriormente, el CDS ha dado ciertos avances en este sentido.

A casi cinco años de creación de la UNASUR, las cuestiones de seguridad pública, y sobre todo el problema del narcotráfico –principal desafío de seguridad de los países andinos – son tratadas de manera bastante ambigua y poco clara en dos órganos creados. Por un lado, en la III Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en agosto de 2009, se estableció el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico. Aunque los miembros insistieron sobre la creación y la elaboración de su estatuto de forma urgente, José Manuel Ugarte señala que este consejo “no parece ser objeto preferente de la atención de la mayoría de los países comprendidos en UNASUR”. (Ugarte, 2010a: 137) Evidencia de ello es el cambio de nombre de este consejo a “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”.

Por otro lado, el 30 de noviembre de 2012 se creó el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En agosto de 2013, se llevó a cabo la primera reunión de este organismo en la que se aprobó el plan 2013-2017 y se emitió una declaración de 14 puntos, documentos todavía no disponibles en la página web oficial de UNASUR. El Ministro de Justicia de Perú, Daniel Figallo, quien lideró la cita, señaló que el tema del narcotráfico es tratado en otro consejo, refiriéndose seguramente al Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Sin embargo, en el estatuto de este órgano ni siquiera se menciona el tema del narcotráfico. Tampoco en su plan de acción se establecen objetivos para hacer frente a este problema. (Los Tiempos, 2013)

¿Hacia una fase ascendente? UNASUR y el CDS en acción

Una vez analizados los parámetros sobre los cuales se rige el CDS en el ámbito de la defensa, se examinará la labor de este organismo tomando en cuenta por un lado, las acciones que ha emprendido en respuesta a las crisis más importantes suscitadas en la región en los últimos años y por otro lado, los avances derivados del cumplimiento de los planes de acción anuales. Este análisis permitirá verificar en qué medida los indicadores de la fase ascendente de una comunidad de seguridad (nuevas instituciones que reflejan

una coordinación más estrecha e identidad colectiva y procedimientos específicos para resolución de conflictos) se aplican al caso suramericano.

UNASUR y el CDS en la resolución de crisis regionales

En su compromiso por proteger la democracia y la estabilidad política y regional en los países de América del Sur, la UNASUR se ha visto llamada a pronunciarse frente a conflictos de carácter interno como la crisis en Bolivia en 2008, la revuelta policial en Ecuador en septiembre de 2010 y el golpe de Estado perpetuado contra el presidente paraguayo Fernando Lugo en 2012. Estos casos constituyen ejemplos importantes en el manejo de crisis por parte de UNASUR y confirman que la inestabilidad política sigue representando una amenaza latente a la seguridad de los países de la región suramericana. El análisis del tratamiento de estas crisis evidenciará importantes avances que a nivel institucional y normativo se han dado al interior de UNASUR para el manejo de crisis democráticas al tiempo que revelará por primera vez la aplicación de sanciones contra un país miembro de UNASUR destituido de forma inconstitucional, como fue el caso de Paraguay. A más de estas crisis internas, la UNASUR ha manejado dos conflictos de carácter interestatal que involucraron en ambos casos a Colombia y que cuestionaron la estrecha relación que este país mantiene con Estados Unidos.

Crisis en Bolivia de 2008

A tan solo tres meses de la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR y sin que éste haya todavía entrado en vigor, este nuevo organismo fue puesto a prueba de forma prematura con la escalada de violencia interna suscitada en Bolivia en septiembre de 2008. La crisis boliviana fue la primera oportunidad de UNASUR para demostrar su capacidad de respuesta y gestión de crisis así como el reconocimiento a su legitimidad. (Sanahuja, 2010: 117; Caballero, 2012: 17)

Bolivia se vio envuelta en una crisis interna cuando las provincias de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando declararon su autonomía del gobierno del presidente Evo Morales. Esta crisis desembocó en lo que hoy se conoce como la masacre de Porvenir-Pando en la que murieron por lo menos 30 personas producto de los enfrentamientos entre quienes defendían la autonomía de las provincias y simpatizantes del gobierno. Las consecuencias

de esta crisis interna se regionalizaron en la medida que se produjo el corte de suministro de gas a Argentina y Brasil. Este fue el contexto en el que UNASUR estuvo llamada a actuar y hacer su primera gestión de crisis. (Caballero, 2012: 17)

El 15 de septiembre de 2008 las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de UNASUR se reunieron en el Palacio de la Moneda en Santiago de Chile como resultado de la convocatoria extraordinaria por parte de la presidencia pro témpore de Chile y tras iniciativa de Venezuela, con el propósito de tratar la situación de crisis boliviana. Las distintas visiones respecto a la forma de condenar el conflicto no se hicieron esperar. Por un lado, el bloque de países con una fuerte inclinación ideológica de izquierda, es decir Venezuela, Ecuador y Argentina, pretendían plasmar en la declaración conjunta su apoyo al gobierno de Morales y al mismo tiempo condenar explícitamente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de Bolivia. (Sanahuja, 2010: 117)

Por otro lado, estaba la propuesta de Chile de actuar en conjunto con la OEA en la solución de la crisis. El chileno José Miguel Insulza, presidente de la OEA, se encontraba presente en la Cumbre. Brasil por su parte, al igual que Chile, abogaba por evitar hacer alusión de acusación a actores externos. A pesar de estas discrepancias, se tenía claro que el objetivo de la reunión era evitar el separatismo del país, asegurar el normal suministro de gas y evitar el involucramiento de Estados Unidos, directo o indirecto (a través de la OEA). (Ibídem)

Después de horas de discusión, los miembros aprobaron una declaración concluyente, la Declaración de la Moneda, en la cual gracias a la mediación de Brasil y Chile, se expresó el pleno y unánime respaldo de los miembros de UNASUR al gobierno de Bolivia, se rechazó eventuales situaciones que impliquen una ruptura con el orden institucional o intentos de golpe de Estado y se condenó la masacre de Pando y los ataques contra instalaciones gubernamentales. A más de los principios y declaraciones expresadas en el documento, se establecieron acciones puntuales para el manejo de la crisis: la creación de una Comisión coordinada por la Presidencia Pro-Témpore de UNASUR para acompañar trabajos de una mesa de diálogo entre el gobierno y la oposición, otra para realizar tareas de investigación de la masacre de Pando y una tercera comisión “de apoyo y asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo recursos humanos especializados”. (Declaración de la Moneda, 2008)

El balance del manejo de la crisis por parte de UNASUR fue exitoso en primer lugar porque el Comité Cívico de Santa Cruz ordenó levantar los bloqueos de las carreteras y el diálogo entre la oposición y el gobierno inició en un corto plazo. (Sanahuja, 2010: 119) A más de ello, se destaca el rol mediador de Brasil que logró conciliar las posiciones divergentes de los miembros a través de las siguientes demandas: evitar acusaciones de interferencia externa, adoptar una solución dialogada y abstenerse a hacer críticas a Estados Unidos. La declaración final emanada de esta reunión pone de manifiesto el rechazo de incluir en ella la condena a la injerencia de Estados Unidos, propuesta por Venezuela y apoyada por Ecuador y Argentina, así como la propuesta de Chile de actuar junto con la OEA. (Sanahuja, 2010: 118)

Se resalta también el hecho de que a pesar de la escasa trayectoria de UNASUR en el manejo de crisis, este organismo logró ocuparse de un problema de seguridad peculiar y a la vez complejo de tipo interno donde la cuestión indígena adquirió gran relevancia. Fue además, la primera vez que se puso de manifiesto la capacidad de la región sudamericana de manejar un conflicto y defender la democracia en exclusión de la OEA, organismo que previo a la UNASUR reclamaba para sí ese tipo de funciones. (Sanahuja, 2010: 119)

La pertinente actuación de UNASUR dotó de una importante legitimidad frente a la comunidad internacional. Fletes, Nolte y Wehner señalan en este sentido que los países líderes de este organismo aprovecharon el éxito de UNASUR en la solución de la crisis interna boliviana para sostener un discurso de legitimidad y para reforzar la pertinencia de contar con una institución como UNASUR para el manejo de crisis y preservar la democracia en la región. Los autores señalan que este discurso oficial que destaca la responsabilidad y legitimidad de la UNASUR, fue resaltado en foros multilaterales por ejemplo en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2008 por parte de Brasil, Argentina, Chile y Venezuela. (Fletes, Nolte y Wehner, 2011: 119)

Haciendo relación con los indicadores de la fase ascendente de una comunidad de seguridad, considero que el caso boliviano representó el nacimiento de un nuevo tipo de institución – entendida ésta como un conjunto de normas y reglas formales o informales – y el inicio de un proceso de socialización en el marco específico del manejo de crisis de tipo interno. Cabe recalcar sin embargo que para el caso boliviano no se siguieron procedimientos específicos previamente establecidos para el manejo de crisis internas.

Más bien, la respuesta de los miembros de UNASUR fue espontánea y sin una base normativa y reglamentaria respecto a cómo manejar problemas de este tipo.

A pesar del evidente éxito de UNASUR, es menester tener presente que a partir del caso boliviano se inauguraría el carácter presidencialista de este organismo en el manejo de crisis continuando así con la tradición latinoamericana intergubernamentalista presente en el ámbito de la integración y cooperación regional. ¿Qué hubiera ocurrido sin el rol mediador de Brasil y Chile en el tratamiento de la crisis boliviana? Y sobre todo, ¿Qué hubiera sucedido si la convocatoria para la reunión de los presidentes de UNASUR no era apoyada por la mayor parte de los miembros?

La voluntad de los países miembros fue sin lugar a duda el factor decisivo que contribuyó enormemente en la resolución exitosa de la crisis interna de Bolivia. La pregunta fundamental que surge en este sentido es ¿hasta qué punto la voluntad política de los países puede mantener y asegurar el funcionamiento exitoso de un organismo regional en el largo plazo?

Crisis en torno al acuerdo militar Colombia-Estados Unidos

En agosto de 2009, el ex presidente colombiano Álvaro Uribe concluyó el Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad con Estados Unidos mediante el cual se autorizaba a tropas estadounidenses a hacer uso de siete bases militares – incluyendo tres bases aéreas – durante un período de 10 años. El acuerdo preveía el estacionamiento de aviones AWACS con el fin de vigilar actividades de narcotráfico, guerrilla y tráfico de drogas, así como la modernización de las bases. Solo la base de Palanquero, identificada por Estados Unidos como un puesto de seguridad cooperativa (*cooperative security location-CSL*), tendría un costo cercano de 50 millones de dólares. Además, la ayuda militar estadounidense mediante el Plan Colombia se mantendría. (Flemes y Nolte, 2010: 10)

Más allá de que Uribe haya señalado que este acuerdo es de carácter estrictamente local y que se justifica por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo transnacional, la firma de este convenio también respondió a intereses de tipo económico y sobre todo estratégicos y de seguridad. Desde el lado colombiano, se esperaba que este acuerdo facilite la ratificación del Congreso de Estados Unidos del tratado de libre comercio entre ambos países. (Ibídem) Por su parte, el interés de Estados Unidos en la concreción del

acuerdo responde a su interés estratégico e histórico de mantener su presencia e influencia en la región especialmente teniendo en cuenta de que con el cierre de la base de Manta en Ecuador en 2009, Estados Unidos perdió una de sus bases militares más grandes en América Latina. Las bases colombianas y sobre todo la de Palanquero son de particular importancia para la proyección hemisférica aérea de Estados Unidos. El Libro Blanco de Estados Unidos denominado *Air Mobility Command Global on Route Strategy* señala que desde la base de Palanquero los aviones de transporte estratégico C-17 pueden alcanzar casi la mitad del continente suramericano sin necesidad de hacer escalas por combustible. (AMC)

A raíz de la firma del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia, las tensiones y reacciones a nivel regional no se hicieron esperar. Venezuela fue uno de los primeros países en denunciar el acuerdo en el marco de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR aduciendo que “el uso de tales bases estaba concebido para un ataque contra Venezuela”. (Ugarte, 2010a: 31) Por su parte, el presidente de Ecuador señaló que la presencia de tropas estadounidenses en Colombia podría desembocar en una situación similar a la ocurrida en Angostura en 2008. (Dávila, 2009)

Aunque no de modo declaratorio, Brasil habría mostrado su preocupación frente a este acuerdo dadas las serias implicaciones que el convenio Colombia-Estados Unidos podría traer para la región y señalaría que “Si bien Brasil comprende las razones de la presencia de Estados Unidos en Colombia, la meta del gobierno brasileño es trabajar para remover las condiciones que hacen necesaria tal presencia”. (Brigagão, 2011: 24) Las preocupaciones brasileñas entorno al acuerdo no hicieron más que reavivar la desconfianza que desde hace ya varios años mantiene Brasil hacia Estados Unidos, preocupaciones que como se vio en el capítulo anterior, constituyen justamente las principales motivaciones de este país para liderar el actual proceso de cooperación e integración en el marco de UNASUR.

En la III Reunión Ordinaria de UNASUR realizada en Quito el 10 de agosto de 2009, los miembros acordaron realizar una reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno el 28 de agosto en San Carlos de Bariloche, Argentina para tratar el tema de las bases estadounidenses en Colombia. Fue una reunión cargada de amplios desentendimientos, visiones opuestas entre los miembros y pocos acuerdos contundentes.

Por su parte, Venezuela, Ecuador y Bolivia rechazaron fuertemente la presencia estadounidense en Colombia mientras que Argentina, Chile y sobre todo Brasil ejercieron el rol de mediadores. Colombia, en cambio, frente a las acusaciones de Venezuela y Ecuador respecto a la amenaza que constituiría la presencia de tropas militares estadounidenses en Colombia, demandó de UNASUR una mayor atención a sus problemas internos de seguridad, como lo son el terrorismo y el narcotráfico. Asimismo, no solo defendió su acuerdo con Estados Unidos y su derecho a asociarse con “el único país que le respalda en su conflicto interno” sino que también instó a que temas como la compras de armamento de ciertos países como Venezuela y Brasil, sean tratados en la agenda de seguridad del organismo. (Sanahuja, 2010: 116)

La Declaración de Bariloche, emanada de esta reunión, recoge unos pocos puntos sobre los que los países miembros pudieron ponerse de acuerdo. No se hizo una alusión directa a Estados Unidos pero la declaración “Reafirma que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región”. (Declaración de Bariloche, 2009) Se trató de una declaración bastante conciliadora y difusa con la que Colombia no recibió juzgamiento alguno ni mucho menos se instó a este país transparentar o dar a conocer el acuerdo. En el plano operativo, la declaración se limitó a instruir al CDS para que analice el Libro Blanco de Estados Unidos antes mencionado *Air Mobility Command Global on Route Strategy* (AMC) y realice una verificación de la situación en las fronteras.

Otro punto importante que es necesario resaltar respecto a esta Declaración es que el caso de las bases militares en Colombia puso en evidencia la fragilidad y ambigüedad de la institucionalidad de UNASUR en materia de seguridad y defensa. Dado que se trató de una cuestión más vinculada al ámbito de la seguridad internacional que al de la defensa, el CDS no estaba llamado a ser la institución que se encargue de este problema. Por su parte, el aquel entonces llamado Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico no había elaborado todavía un estatuto ni plan de acción por lo que uno de los puntos acordados en la declaración fue precisamente instar a este organismo a trabajar en estos documentos y a “definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de [los] países”. (Declaración de Bariloche, 2009) Así, no habiendo una

institución establecida formalmente para el manejo de este asunto, se improvisó un nuevo órgano formado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa en lugar de asignar esta tarea al CDS, a pesar de que posteriormente, a este organismo le fueron encomendadas ciertas tareas.

En definitiva, dada la falta de acuerdos sustanciales en torno al tema, se decidió convocar a una nueva reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa con el fin de que esta “improvisada institución” diseñe medidas de fomento de confianza, mecanismos de implementación y garantías. (Declaración de Bariloche, 2009) Tampoco en este caso, se siguió un procedimiento específico para la resolución de crisis y más bien la improvisación fue un elemento recurrente, por lo que en este sentido no se podría hablar de una comunidad de seguridad en su fase ascendente. El 15 de septiembre de 2009 se llevó a cabo esta reunión en Quito y al igual que la anterior, resultó infructuosa. La reunión terminó sin una declaración pública pero según se dio a conocer públicamente, se habría logrado acordar el 70% de un texto en torno al régimen de medidas de fomento de confianza. (Sanahuja, 2010: 116)

De nuevo, varios fueron los desacuerdos entre los países miembros. Por un lado, Colombia se negó a dar a conocer al resto de países los detalles del acuerdo con Estados Unidos y más bien se centró en la crítica a la compra de armamento de algunos países de la región llegando incluso a amenazar con retirarse de la UNASUR. Perú por otro lado apoyó a Colombia en la medida que criticó lo que este país llamó “una carrera armamentista” en la región e instó a la UNASUR a promover la transparencia de los gastos militares de los países de la región. (Flemes y Nolte, 2011: 11)

Las fricciones también se produjeron con Chile, quien se sintió aludido con la propuesta de Perú y señaló al respecto la inexistencia de “una carrera armamentista”. En este sentido, la propuesta de Chile a Perú fue seguir el modelo de la CEPAL sobre la homologación de gastos de defensa usado de manera exitosa por este país con Argentina. (Flemes y Nolte, 2011: 12) Hubo una tercera reunión para tratar el tema de las bases estadounidenses, entre los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2009. Producto de estas reuniones, emanó una resolución sucinta en la que se estableció un mecanismo de Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad que incluía medidas concretas de implementación y garantías. En

relación al uso de bases colombianas por parte de tropas estadounidenses, se acordó en la resolución la siguiente cláusula:

Los acuerdos de cooperación en materia de defensa celebrados por los Estados miembros de UNASUR incluirán una cláusula expresa que asegure respeto a los principios de la igualdad soberana de los Estados, de la integridad e inviolabilidad territorial y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. (UNASU, 2009)

La resolución también contempló una cláusula con la cual los miembros de UNASUR se comprometieron a:

Garantizar formalmente que los acuerdos de cooperación en materia de defensa de los cuales sean Partes y que impliquen algún grado de presencia en sus territorios de personal militar o civil y/o de armamento y de equipos provenientes de Estados de la región o extra regionales no serán utilizados de forma que atenten contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados Suramericanos. (Ibídem)

También se estableció que los miembros asegurarían que este tipo de acuerdos no tendrían efectos sobre el territorio y espacio de otro Estado de UNASUR. En esta resolución se asignó al CDS varias tareas entre las cuales están la de desarrollar un mecanismo para la notificación y registro de los acuerdos de cooperación que los países de UNASUR lleven a cabo en materia de seguridad y defensa, crear un registro sobre transferencia y compras de armas convencionales y mecanismos para transparentar los gastos militares y formular un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR. (Flemes y Nolte, 2011: 12)

Las tensiones provocadas por el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia pusieron de manifiesto, como en el caso de la crisis boliviana, la voluntad de los países sudamericanos de acudir a organismos regionales como la UNASUR para la búsqueda de soluciones consensuadas excluyendo tácitamente a instancias hemisféricas como la OEA. Considero que el balance en el manejo de esta crisis es relativamente positivo en la medida que por un lado, a partir de este altercado, se reforzó la necesidad de que a nivel regional se avance en la construcción de medidas de confianza para el fomento de confianza y seguridad (MFCS).

Esto provocó asimismo un reajuste a las operaciones que lleva a cabo el CDS siendo ahora una de las prioridades de este organismo justamente el trabajar en el ámbito de las MFCS. En este sentido y en concordancia con la perspectiva constructivista, se observa que la socialización e interacción entre los miembros de UNASUR en la búsqueda de soluciones a esta crisis, resulta positiva en la medida que con ella están inherentes procesos de aprendizaje que seguramente serán tomados en cuenta y de cierto modo constituirán una base o precedente en la resolución de posteriores y similares crisis. Por otro lado, resalto también, como lo he hecho en el análisis de la crisis boliviana, el rol mediador en mayor medida de Brasil en la búsqueda de consenso especialmente al tratarse de un tema tan delicado como lo es la relación entre Estados Unidos y Colombia.

La resolución final de la última reunión dio satisfacción a los requerimientos particularmente de Venezuela, junto con Bolivia y Ecuador, que exigían la notificación de acuerdos de cooperación intra y extra regionales por parte de los miembros, y los de Colombia, respecto a transparentar los gastos de defensa. El balance puede considerarse positivo en la medida que como sostiene Ugarte, el hecho de que Colombia se vea instada a publicar el acuerdo con Estados Unidos para aclarar dudas contribuyó a la decisión de la Corte Constitucional de Colombia de suspender la aplicación de este convenio y exigir un tratamiento legislativo el mismo que derivó en la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo. (Agencia Andes, 2010)

Aunque autores como Adrián Bonilla y Juan Gabriel Tokatlían coinciden en la fragilidad e incapacidad de las instituciones sudamericanas en manejo de temas centrales de la región, concuerdo con José Manuel Ugarte cuando señala que “En realidad era pedirle mucho al joven CDS que lograra que Colombia se abstuviera de satisfacer un importante requerimiento de su aliado estratégico regional”. (Ugarte, 2010a: 33) Hay que considerar que la estrecha afinidad ideológica de Colombia con Estados Unidos no es reciente y que en los últimos 12 años se ha visto reforzada y contrastada aún más con la del resto de países sudamericanos, especialmente a partir del surgimiento de los “gobiernos progresistas” de Venezuela, Ecuador y Bolivia, ubicados justamente en el subcomplejo de seguridad andino, donde las posibilidades de conflicto son mayores que en Cono Sur.

Por ello, seguramente resulta todo un desafío para Colombia continuar con la estrecha alianza estratégica con Estados Unidos y al mismo tiempo mantener su

participación en los procesos de cooperación e integración en el interior de UNASUR y el CDS. Sin embargo, no solo es Colombia la que se debate en este dilema – si bien parece que lo hace en mayor medida que en relación al resto de los países – sino también Perú, que muestra un apego a propuestas de Colombia en el seno de UNASUR, Chile incluso el mismo Brasil.

A pesar de los rescatables avances derivados del manejo de esta crisis, las fracturas entre Colombia y sus vecinos, derivadas de su relación especial con Estados Unidos, siguen hasta la actualidad intactas y en este sentido, pocos o nulos han sido los avances para revertirla. Más bien, la presencia e injerencia de Estados Unidos continúa su fluida trayectoria histórica en la región, ahora bajo nuevas modalidades, y representa precisamente uno de los límites más importantes que está condicionando al proyecto sudamericano en su objetivo de ganar una mayor autonomía e independencia regional y por ende a las iniciativas de cooperación en materia de seguridad y defensa.

Desde mi punto de vista, el análisis de este caso de crisis sustenta la idea de que la variable Estados Unidos es una de las fuentes de desconfianza impregnadas en la región pues su presencia indirecta a través de la alianza estratégica que mantiene con Colombia – país que además ha consolidado su rol de *outsider* en América del Sur – ha sido uno de los factores que en cierto modo explica el considerable aumento de los gastos de defensa de países como Ecuador, Venezuela, Brasil y Chile. El tema de la desconfianza entre países de la región se tratará más con más detalle en el quinto capítulo.

La crisis entre Colombia y Venezuela de 2010

Las relaciones entre Colombia y Venezuela han ido deteriorándose especialmente a partir del conflicto entre Ecuador y Colombia por el caso Angostura en 2008, en que Venezuela apoyó decididamente a Ecuador. Los roces volvieron a entrecerse un año más tarde a raíz del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para el uso de bases militares por parte de tropas estadounidenses. Sin que se dieran mayores avances en las relaciones entre ambos países a partir de entonces, en 2010 estalla una nueva crisis diplomática en la región que representó sin dudas, uno de los puntos más álgidos en las relaciones entre Colombia y Venezuela en los últimos años, y en la que una vez más intervino UNASUR para la búsqueda de soluciones.

El conflicto tuvo sus orígenes inmediatos cuando Uribe solicitó a sus vecinos países la prohibición del ingreso a las FARC en sus territorios. Luego, el ex presidente colombiano acusó al gobierno de Venezuela de tolerar la presencia de guerrilleros en su territorio e incluso anunció que acudiría a instancias multilaterales para denunciar el hecho. Efectivamente, el 22 de julio de 2010 en una sesión de la OEA Colombia denunció a Venezuela ante este organismo por alojar a miembros guerrilleros de las FARC y el ELN. De acuerdo a Colombia, habría en aquel entonces alrededor de 1500 guerrilleros en Venezuela por lo que pidió a la OEA el establecimiento de una comisión internacional para verificar los hechos. Ante esta denuncia, Venezuela rompió sus relaciones con Colombia y acusó a Estados Unidos de intentar atacar a Venezuela a través de Colombia. Pidió además al encargado de negocios de Colombia en Caracas cerrar su embajada y retirarse en un plazo de 72 horas. (Racovschik, s/a)

Este fue uno de los casos en que, una vez más e incluso con más énfasis, el rol de la OEA en la solución de crisis se vio fuertemente desvirtuado. Ecuador, que en ese entonces estaba a cargo de la presidencia pro-témpore de UNASUR, recriminó al secretario general de la OEA José Miguel Insulza por convocar a la reunión en Washington en la que Colombia denunció a Venezuela. Del mismo modo, Ecuador resaltó la “absoluta incapacidad” de la OEA y del mismo secretario al ahondar en la escalada de la crisis diplomática entre ambos países convocando a la reunión a pesar de que Ecuador habría solicitado su postergación. (El Espectador, 2010)

Quedando excluida la OEA de este asunto al no nombrar una comisión de verificación, y al incluir a Estados Unidos como parte de este problema, la UNASUR y el CDS eran, desde el punto de vista venezolano, las únicas instituciones legítimas donde tratar su conflicto con Colombia. Por su parte, para el presidente de Brasil Lula da Silva, era UNASUR, y no la OEA, el espacio natural para la resolución del conflicto entre Venezuela y Colombia. Viéndose legitimado el rol de la UNASUR en la región, Venezuela solicitó a la Presidencia Pro Témpore de esta institución en Ecuador convocar a una reunión extraordinaria para de este modo asumir una respuesta sudamericana en relación a la crisis diplomática. Se acordó que ésta se celebraría el 29 de julio con los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 121)

Así como en los anteriores casos de crisis analizados, la exclusión y deslegitimación de la OEA fue vista por Brasil y Argentina como una oportunidad para asumir el rol de mediadores en este conflicto y así seguir consolidando la institucionalización de la UNASUR. Previa la reunión entre cancilleres, el entonces Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner, tomó contacto con Rafael Correa y Lula da Silva para coordinar acciones. Asimismo, Kirchner se reunió con el presidente electo de Colombia, Juan Manuel Santos, quien el 7 de agosto de ese mismo año asumió la presidencia; sin embargo, Santos prefirió no pronunciarse respecto al conflicto. Del mismo modo, el secretario de UNASUR mantuvo una reunión previa con el entonces canciller Nicolás Maduro quien posteriormente, al igual que Colombia, resaltó las gestiones de Argentina y Brasil en el restablecimiento de las relaciones. (Racovschik, s/a)

El 29 de julio de 2010 se realizó la reunión extraordinaria con los Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR donde Colombia por un lado, ratificó su posición de que guerrilleros colombianos fueron acogidos en Venezuela, y por otro lado, Venezuela negó tal acusación e insistió en la necesidad de establecer un plan de paz para Colombia. Así, tras finalizado el encuentro, los países miembros no lograron llegar a un consenso ni establecer una declaración final. Se resolvió por lo tanto que los cancilleres convoquen a sus respectivos presidentes a una reunión para continuar con el tratamiento del tema. (Ibídem)

Tal vez el único aporte de UNASUR en la solución de esta crisis diplomática fue el de lograr un consenso entre los miembros para animar a Colombia y Venezuela a llegar a acuerdos y dar la oportunidad a ambos países de reunirse para tratar de resolver el asunto a poquísimos días de rotas las relaciones. Más allá de ello y del rol de mediación nuevamente asumido por Brasil y Argentina, UNASUR no ha logrado hasta el momento cerrar brechas en esta complicada relación.

Considero que el hecho de que un nuevo presidente, Juan Manuel Santos, estuviera a puertas de asumir la presidencia fue un factor positivo que coadyuvó a la armonización de relaciones principalmente debido a que el flamante presidente necesitaba consolidar su posición como tal a nivel interno así como regional. Por ello, tres días después de asumir la presidencia, el 10 de agosto se llevó a cabo una cumbre bilateral en Santa Marta en la que Colombia y Venezuela anunciaron su decisión de restablecer sus relaciones diplomáticas y lanzaron una hoja de ruta con acuerdos puntuales.

Entre ellos están: el pago de deudas por parte de Venezuela a exportadores colombianos que habrían ascendido a 800 millones de dólares; el establecimiento de un mecanismo para compensar el intercambio comercial perdido entre ambos países a raíz de la salida de Venezuela de la CAN; la definición de proyectos productivos en las zonas de frontera y obras de infraestructura; y, trabajar en conjunto para que Venezuela tenga una salida al Pacífico por territorio colombiano. El más importante compromiso fue, según Santos, la prohibición por parte de Venezuela de permitir la presencia de grupos armados en su territorio. (El Espectador, 2010a)

Es de importancia recalcar, en relación a los indicadores de la fase ascendente de una comunidad de seguridad, que en este caso de resolución de crisis tampoco se siguió un procedimiento específico. Es más, al reunirse únicamente los cancilleres, los Ministros de Defensa de los países miembros de UNASUR no jugaron ningún rol y el CDS tampoco asumió ninguna tarea como en la anterior crisis. Se rompió de este modo la “institucionalidad” – Ministros de Relaciones Exteriores-Ministros de Defensa– previamente establecida para el tratamiento de crisis entre Estados. Esto refleja la clara intención del CDS de asumir única y estrictamente temas enmarcados en el área de la defensa y no inmiscuirse en asuntos más complicados de seguridad sobre los cuales difícilmente los países llegarían a un consenso.

Crisis interna en Ecuador: el 30-S

El 30 de septiembre de 2010 miembros de la Policía Nacional del Ecuador iniciaron una protesta en rechazo a la Ley de Servicio Público aprobada por la Asamblea Nacional, la cual, según esta institución afectaría sus derechos al eliminar ciertos beneficios e incentivos sociales. El presidente del Ecuador, Rafael Correa, en un discurso público frente al cuerpo policial reafirmó su postura a favor de dicha ley, lo que provocó graves disturbios que llevaron a que el mandatario fuera trasladado al Hospital de la Policía de Quito. Después de varias horas de permanecer retenido o “secuestrado” como afirmó posteriormente la versión gubernamental, Correa fue rescatado con una operación coordinada por parte de miembros del ejército y de la policía.

Esta desestabilización política hizo que UNASUR se viera envuelta en un nuevo caso de crisis interna y resolución de conflictos. El mismo día de la sublevación policial los Jefes y Jefas de Estado de UNASUR tuvieron una reunión extraordinaria con el fin de

respaldar al gobierno democráticamente electo. Reunidos en Buenos Aires, los mandatarios suramericanos emitieron una declaración con la cual reafirmaron “[...] su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos [...]” (Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador, 2010) y condenaron lo que llamaron un intento de golpe de Estado y secuestro al presidente Correa. Acordaron además enviar a sus Ministros de Relaciones Exteriores a Quito el 1 de octubre, fecha de la Declaración de Buenos Aires, como señal de respaldo al presidente ecuatoriano.

La OEA por su parte también reconoció que hubo un intento de golpe de Estado y expresó su repudio ante tal suceso y respaldo al gobierno ecuatoriano en una breve reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA convocada a petición de la misión del Ecuador. A pesar del rápido pronunciamiento de la OEA, el rol de UNASUR en el tratamiento del tema fue más notorio principalmente debido a que a más de la reafirmación de principios democráticos y apoyo al régimen, se establecieron medidas concretas a adoptarse en caso de que ocurriesen nuevos quiebres del orden constitucional tales como “cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”. (Ibídem) Aunque en realidad la UNASUR no tuvo que manejar una crisis en sí dado que el orden se restableció el mismo día de ocurrido, lo más novedoso de su actuación en este caso fue la decisión de los presidentes de adoptar en la IV Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado en Guyana un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR en el que se establezca una cláusula democrática. (Ibídem)

El 26 de noviembre de 2010, los países miembros de UNASUR, sobre la base de la Declaración de Buenos Aires de octubre de ese mismo año, acordaron suscribir el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia. Este Protocolo sería aplicado “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”. (Artículo 1) En este documento, se estableció un procedimiento específico a seguir que consistía en que en caso de que produzcan las situaciones antes mencionadas, sea el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o en defecto el Consejo de

Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, se reunirían en sesión extraordinaria para posteriormente definir la naturaleza y el alcance de medidas a ser aplicadas. (Artículos 2 y 3)

Estas medidas pueden incluir, como señala el artículo 4 del Protocolo:

- La suspensión del derecho a participar en los órganos e instancias de UNASUR y del goce de los derechos y beneficios de pertenecer a este organismo.
- El cierre total o parcial de las fronteras, limitación del comercio, tráfico marítimo y aéreo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- Promover la suspensión del Estado en organizaciones regionales e internacionales así como la suspensión de beneficios y derechos derivados de acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- Sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Luego de acordar la adopción de estas medidas, el Tratado establece que el siguiente paso a seguir por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la realización de gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país. (Artículo 5) Finalmente, el artículo 7 dispone que una vez que se haya verificado el restablecimiento del orden democrático, las medidas antes mencionadas dejarán de aplicarse.

Como dato adicional respecto al manejo de la crisis interna de Ecuador en 2010, cabe señalar que en la V Reunión de Jefes de Estado realizada en Asunción, los presidentes de UNASUR reafirmaron su condena al intento de golpe de Estado en Ecuador y al secuestro de Correa, esto tras cumplirse un año del suceso. En 2011, el presidente Rafael Correa solicitó que la UNASUR que conforme una comisión de investigación para esclarecer los hechos ocurridos; sin embargo, el organismo se negó a indagar sobre el asunto dado que resultaba claro que en efecto se trató de un golpe de Estado. (El Comercio, 2011)

Más allá de la rápida respuesta por parte de UNASUR frente a la inestabilidad política en Ecuador, lo que se resalta es el hecho que se aprovechó esta situación para establecer un procedimiento y medidas específicas para la resolución de crisis similares a la que se dio en Ecuador. Se fijó así un importante precedente para salvaguardar regímenes democráticamente electos y una base sobre la cual UNASUR actúe en futuros

casos de intento de golpe de Estado que se den en los países sudamericanos. En la actualidad, el Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia es visto por varios miembros de UNASUR como un pilar para la protección de la democracia. Hasta el momento, este instrumento ha sido ratificado por Argentina, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Venezuela y Surinam, convirtiéndose este último en el séptimo país que entregó la ratificación en agosto de 2013. (UNASUR, 2013a) Dado que Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia y Bolivia aún no ratifican el Tratado, éste no ha entrado en vigor hasta el momento.

El Golpe de Estado en Paraguay en 2012

Después de poco más de tres años en la presidencia, el 22 de junio de 2012 el Senado de Paraguay destituyó a Fernando Lugo de su cargo tras un juicio político en su contra por mal desempeño de sus funciones. El día anterior a este hecho, el Senado dio apenas dos horas a Lugo para presentar su defensa. De ahí que Lugo así como casi todos los gobiernos de América Latina coincidieron en que el Senado de Paraguay había vulnerado su derecho a la legítima defensa y que el procedimiento seguido para su destitución no había respetado los parámetros democráticos. Por tanto, concordaron en que se trataba de un golpe de Estado. (Wallerstein, 2012) En su lugar, asumió el poder el vicepresidente Federico Franco como previsto por la constitución paraguaya.

Varios países latinoamericanos condenaron el hecho, mostrándose más enérgicos en sus posturas los líderes de los gobiernos más contrarios al nuevo gobierno de Federico Franco. En este sentido, Argentina fue uno de los primeros países en pronunciarse: condenó el golpe de Estado y retiró inmediatamente a su embajador en Asunción. Por su parte, Venezuela y Nicaragua coincidieron en que se trataba de una conspiración para debilitar los procesos de integración de los países latinoamericanos y caribeños. Los primeros pronunciamientos de Brasil fueron también de rechazo a lo acontecido y adicionalmente, este país anunció la evaluación y el establecimiento de medidas de manejo a la crisis en el marco del Mercosur y la UNASUR. En relación a los países con una alineación más de derecha, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos señaló que no adoptaría una posición hasta aclarar lo sucedido en reunión con los miembros de UNASUR. (Público, 2012)

En relación a la postura de Estados Unidos, las declaraciones de Hillary Clinton apenas fueron condenatorias y de ahí que este país haya bloqueado intentos de condena al golpe de Estado en la OEA. De hecho, la OEA nunca reconoció que hubo un golpe de Estado en Paraguay y no suspendió a este país del organismo hemisférico. Lo único que se resolvió fue enviar una misión para supervisar los comicios presidenciales de abril de 2013. (Wallerstein, 2012, Baron, 2012)

De acuerdo a Immanuel Wallerstein, una forma de interpretar el golpe de Estado en Paraguay es “verlo como una escaramuza en la batalla entre Estados Unidos y Brasil por la hegemonía geopolítica en Sudamérica”. (Wallerstein, 2012) La posición de Estados Unidos, en sintonía con la de la OEA, no coincidió con la de los bloques sudamericanos Mercosur y UNASUR. Como señala el autor “Las jugadas iniciales de Brasil – suspender a Paraguay no sólo del Mercosur, sino de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) – no son exactamente lo que quiere Estados Unidos”. (Ibídem)

En este sentido, los Estados parte del Mercosur y los Estados asociados emitieron una declaración dos días después con la cual condenaron la ruptura del orden democrático en Paraguay y suspendieron a este país de su derecho a participar en la XLII Reunión del Consejo del Mercado Común y de la Cumbre de Presidentes del Mercosur. (Mercosur, 2012) El 29 de junio de 2012 en la Cumbre de Mendoza, los miembros plenos del Mercosur, ratificando su anterior declaración e invocando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, decidieron suspender a Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR hasta que se verifique el restablecimiento del orden democrático. (Mercosur, 2012a)

Además, ese mismo día, aprobaron formalmente el ingreso de Venezuela al Mercosur después de seis años de haber firmado el protocolo de ingreso y tras varias dificultades para que éste fuera aprobado por el Senado de Brasil y especialmente el de Paraguay. Por ello, muchos coinciden en que el ingreso de Venezuela a este organismo ocurrió “por la puerta trasera” y gracias a la crisis de Paraguay. (Hernández, 2012) Como ya se explicó en el anterior capítulo, la entrada de Venezuela al Mercosur fue una jugada más política y geoestratégica que comercial.

En lo que respecta a la UNASUR, su reacción frente a la crisis de Paraguay fue inmediata. Se acordó enviar una misión de cancilleres encabezada por el Secretario General de UNASUR Alí Rodríguez los días 21 y 22 de junio de 2012 a Paraguay con el

fin de “conocer *in situ* la situación planteada respecto al juicio político anunciado contra el Presidente Fernando Lugo”. (UNASUR, 2012) Una vez derrocado, los países miembros analizaron la aplicación de la cláusula democrática de UNASUR contenida en el Protocolo adicional sobre el compromiso de la democracia, el cual aún no había entrado en vigor y fue rechazado por los integrantes de la Cámara de Senadores de Paraguay. Días después, el 29 de junio de 2012 los países miembros de UNASUR reunidos en la ciudad de Mendoza-Argentina establecieron una decisión de 7 puntos con la cual, al igual que lo acordado en el Mercosur, condenaron el golpe de Estado en Paraguay. (Ibídem)

Es importante señalar que en esta declaración no se hace alusión al Protocolo adicional sobre la democracia, sino de forma más general al Tratado Constitutivo de UNASUR que establece la plena vigencia de las instituciones democráticas. A pesar de ello, se aplicó el artículo 4, letra a del Protocolo adicional en base al cual la UNASUR suspendió a Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión. Asimismo, sustentados en el mismo artículo letra c, los miembros decidieron “promover la suspensión de la República de Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos” (Ibídem) Finalmente, se decidió suspender el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de UNASUR por parte de Paraguay y designar a Perú para que asuma este cargo por un período de un año, y conformar un Grupo de Alto Nivel para el seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay. (Ibídem)

Al Grupo de Alto Nivel también se le encomendó, según decisión 16, la coordinación de la participación de UNASUR en el proceso electoral de Paraguay. Se conformó así la “Misión de seguimiento electoral de UNASUR de las elecciones generales del 21 de abril de 2013 en Paraguay”, la cual, una vez realizadas las elecciones, entregó su informe en julio sobre el proceso electoral constatando que los comicios transcurrieron con normalidad y con una amplia participación de la ciudadanía. Con ello, el 9 de agosto de 2013 Perú informó sobre la Decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR de dejar sin efecto la suspensión de la participación de Paraguay en los órganos e instancias de la Unión, la cual surtió efecto a partir del 15 de agosto de 2013. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2013)

En síntesis, la respuesta de UNASUR frente a la crisis de Paraguay fue rápida y contundente. Si bien no se logró la restitución de Fernando Lugo al poder, hubo consenso

respecto a no reconocer a un gobierno no electo democráticamente. Lo novedoso de este caso es que a pesar de que el Protocolo adicional sobre la democracia todavía no entraba en vigor, se aplicaron ciertas medidas contenidas en este documento. Esto, desde mi punto de vista reforzó la institucionalidad de este conjunto de reglas específicas que los miembros de UNASUR establecieron en 2010 para la resolución de crisis que atenten contra la democracia. Sin duda, la experiencia previa de crisis en relación al intento de golpe de Estado en Ecuador constituyó un importante elemento a tomar en cuenta para la resolución de esta nueva crisis en Paraguay.

Los análisis de las crisis regionales, internas y entre Estados aquí realizados, nos permiten poner en evidencia que es justamente a partir de estas crisis, que se han reforzado procesos de aprendizaje en el interior de UNASUR. El aprendizaje a partir de crisis ha permitido avanzar hacia la formación de instituciones (reglas) y procedimientos para el manejo de problemas en la región, especialmente internos, que hacen posible hablar de un salto de una comunidad de seguridad en su etapa naciente hacia la fase ascendente.

Cabe recalcar sin embargo, que la institucionalidad para el manejo de conflictos internos y entre Estados es todavía muy débil y se encuentra en un proceso de formación por lo que si bien con ella se refleja una coordinación más estrecha entre los países, por el contrario, aún no pone de manifiesto una identidad colectiva sudamericana en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Adicionalmente, es importante mencionar tres elementos comunes en todos los casos de resolución de crisis aquí examinados. Por una parte, a pesar de que en los mismos estatutos de la UNASUR y del CDS se establece, en un tono muy conciliador, que el accionar de estos organismos es “complementario” al de la OEA, lo cierto es que el manejo de estos casos de crisis por parte de la UNASUR demuestran más bien la necesidad implícita de excluir a la OEA y a Estados Unidos y lidiar con problemas que aquejan a la región por cuenta propia, en términos no tanto de complementación sino de reemplazo.

Segundo, y en concordancia con Flandes, Nolte y Wehner, se han ido generando retóricas y discursos de legitimidad alrededor de UNASUR y del CDS que refuerzan la necesidad de profundizar la cooperación en estos organismos para el manejo de futuras crisis, dado lo efectivos que han sido en ciertos casos (sobresale el caso del manejo de la

crisis boliviana por ejemplo). Tercero, como sostienen los autores, “[...] se generan discursos diferenciadores entre un «nosotros» (países de UNASUR) y «los demás» (no-miembros) [...] (*othering*)”. (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 123)

Cooperación regional en el CDS

Como previamente se mencionó, la labor del CDS también abarca la planificación y ejecución de acciones puntuales y proyectos de cooperación en materia de defensa, los cuales son acordados por los miembros mediante planes de acción anuales. Hasta el momento se han elaborado cuatro planes de acción que contienen una serie de objetivos agrupados en cuatro ejes temáticos: políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación. En este apartado se mencionarán los principales avances en relación a estos ejes resaltando con mayor énfasis aquello que se ha logrado para el fomento de la confianza entre los miembros y la construcción de una identidad suramericana en defensa, dos elementos e indicadores importantes presentes en las dos últimas fases de una comunidad de seguridad.

En relación a la coordinación de políticas de defensa, los planes de acción del CDS han establecido tareas específicas a desarrollarse anualmente tales como el intercambio de información sobre políticas de defensa, el fomento de la transparencia de información y medición de gastos de defensa e inventario militar de los países suramericanos, la definición de enfoques conceptuales en relación a seguridad y defensa, la modernización de los Ministerios de Defensa, la identificación de factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz, la creación de un mecanismo para la articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales, entre otras. (CDS, 2009-2010, 2010-2011)

Los planes de acción de los años 2012 y 2013, a más de incluir algunas de estas actividades, añaden otro tipo de acciones que reflejan un claro interés por parte de los países miembros en proteger sus recursos naturales y biodiversidad. Esto se deriva de la percepción de amenaza compartida por los países de UNASUR frente a la posibilidad de conflicto derivado del control de recursos naturales por parte de actores externos. Así, en el Plan de acción 2012, se plantea como objetivo realizar un seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica para avanzar en el estudio de mecanismos de cooperación. El Plan de Acción 2013 reafirma la importancia en torno al

tema de los recursos naturales al establecer como meta para este año la creación de un grupo de trabajo encargado de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en el ámbito de la defensa de recursos naturales y biodiversidad. (CDS, 2012, 2013)

La mayor parte de las actividades establecidas en los Planes de Acción anuales del CDS bajo el eje de políticas de defensa están encaminadas hacia el fomento de la confianza mutua entre los miembros. En este sentido, es precisamente este eje, junto con el de formación y capacitación, los que registran mayores avances en cooperación. Gran parte del progreso en estos dos ámbitos se han dado gracias a la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en 2011.

En el período 2009-2010 se registró un escaso cumplimiento de las tareas previstas en el Plan de Acción, esto probablemente debido a la concentración de esfuerzos del CDS en la superación de la crisis generada en 2009 por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos antes analizada. En efecto, en la I Reunión Extraordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano, celebrada en Guayaquil el 5 de mayo de 2010, se informó que de las 16 tareas establecidas en el Plan de Acción 2009-2010, solo dos habían sido llevadas a cabo hasta ese entonces: la realización de un Seminario sobre Modernización de los Ministerios de Defensa a cargo de Ecuador gracias al cual expertos de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú intercambiaron experiencias y el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos en la Escuela Superior de Guerra en Río de Janeiro. Posteriormente, se realizó un seminario sobre los enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región en Venezuela. (UNASUR, 2010a)

Como ya se advirtió previamente, una de las instancias del CDS que ha coadyuvado al cumplimiento de las acciones previstas en los planes ha sido el CEED. Fue en el marco de la II Reunión del CDS en mayo de 2010 en Guayaquil cuando se aprobó el Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. En este documento se define al CEED como una “[...] instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento al Consejo de Defensa Suramericano cuando éste lo requiera [...]”. (CEED, 2010)

Resulta de particular importancia el hecho de que aunque esta institución es parte del CDS, órgano que como se vio anteriormente intenta dirigir su accionar a temas

estrictamente de defensa, su misión es más amplia e incluye también la seguridad regional e internacional. Ésta es “[...] contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS”. (Ibídem, Artículo 2)

El CEED, con sede permanente en Argentina, y la recién creada Escuela de Defensa Suramericana (ESUDE) – de la cual se hablará posteriormente – intentan constituirse como las columnas vertebrales del CDS. Se trata de dos nuevas instituciones establecidas al interior del CDS que responden a la necesidad que tiene la región sudamericana de por un lado, generar conocimiento en defensa y seguridad, conciliar intereses nacionales y construir visiones compartidas y por otro lado, de establecer un pensamiento e identidad en materia de defensa en la región. Desde la perspectiva constructivista, se trataría entonces de instituciones que reflejan la búsqueda de coordinación y cooperación más estrecha en campos específicos como lo son la identidad, confianza mutua y definición de intereses regionales, temas sobre los cuales existe poco consenso y grandes divergencias.

El CEED se plantea avanzar en la identificación de intereses regionales mediante tres objetivos contenidos en el Estatuto de este organismo:

- a) Contribuir, mediante el análisis, permanente a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.
- b) Promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados, según los principios y objetivos expuestos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR y en el Estatuto del CDS.
- c) Contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional. (CEED, 2010: Artículo 3)

Para el cumplimiento de estos objetivos, el artículo 4 establece una serie de funciones que incluyen la realización de estudios e investigaciones en defensa y seguridad regional, organización de talleres, edición de publicaciones, establecimiento de una red de intercambios con centros de estudios estratégicos nacionales de países del CDS y extra regionales, creación de un centro de documentación y archivo, análisis de situaciones y tendencias en defensa y paz regional e internacional. (Ibídem, Artículo 4)

De los objetivos y tareas generales del CEED, se destaca la función de análisis estratégico encomendada a este organismo así como también su rol de asesoramiento en decisiones políticas del CDS, la propia UNASUR e incluso los demás órganos que manejan temas de seguridad tales como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación contra la Delincuencia Organizada Transnacional, dado que como se ya se señaló anteriormente, el ámbito de competencia del CEED desborda al área de acción del CDS, abarcando temas no solo de defensa sino también de seguridad regional e internacional.

El CEED emerge como una institución de suma importancia, la cual a través de un trabajo bien encaminado, tiene el potencial de acercar y unificar las divergencias conceptuales y diversos enfoques que los países miembros de UNASUR manejan sobre la seguridad y defensa regional, y que constituyen como se expondrá posteriormente, una de las más grandes dificultades que en la actualidad enfrenta el CDS. (Ugarte, 2010a: 34) Cabe destacar que a pesar de los diversos tipos de funciones del CEED - académica, política, de análisis estratégico y asesoramiento - las tareas del CEED, al ser ejercidas solo a requerimiento y conforme lo dispone el CDS, no tienen un carácter decisorio. (Ibídem)

En relación a la estructura, el CEED está conformado por expertos designados por los Ministerios de Defensa de los miembros de UNASUR y el Consejo Directivo es el órgano de Dirección General que establece los lineamientos generales de la labor de este organismo. Es importante señalar que dada la naturaleza de su misión, objetivos y funciones, el personal del CEED está compuesto por un grupo de expertos designados por los Ministerios de Defensa de acuerdo a criterios de idoneidad. (CEED, 2010: Artículo 12)

El CEED guía su accionar mediante planes de trabajo establecidos anualmente. Hasta el momento se han elaborado dos planes correspondientes a los años 2012 y 2013. Las tareas específicas en estos documentos de trabajo se agrupan en relación a tres áreas: 1. Política de Defensa; 2. Institucionalidad de los Sistemas Nacionales de Defensa; y 3. Prospectiva estratégica.

En relación al primer eje – política de defensa – se han registrado avances que aunque no se han traducido aún en cambios visibles, constituyen desde mi punto de vista

la base para propiciarlos y reflejan la voluntad de los miembros de tratar temas sensibles y de suma importancia que dada su complejidad, muchas veces pareciera que los miembros evitan tratarlos. Entre ellos destaco el trabajo que el CEED ha venido desarrollando en lo que respecta a las definiciones de seguridad y defensa en Suramérica, la identificación de factores de riesgos y amenazas a nivel regional, y el crimen organizado transnacional y amenazas a la seguridad regional.

En lo que concierne a los conceptos de seguridad y defensa, el CEED elaboró un informe que se hizo público en 2011 y que recoge definiciones correspondientes a estos dos ámbitos sustentadas en respuestas aportadas por los países. Lo que sobresale de este informe es que a partir del reconocimiento de que en la región suramericana coexisten divergentes visiones y definiciones políticas y conceptuales en torno a la seguridad y la defensa, y del abordaje de los conceptos, realidades de defensa, seguridad regional, seguridad pública, sus relaciones y diferencias, se establecen una serie de recomendaciones para la identificación de elementos coincidentes y a partir de ello posibilitar la formulación de políticas de defensa comunes. (CEED, 2011)

Asimismo, el CEED realizó otro informe en 2011 titulado “Informe del CEED acerca del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional” en el que se reconoce que “Entre los países de la región se presentan diferentes enfoques y abordajes del fenómeno de la criminalidad organizada, caracterizaciones de los delitos, marcos jurídicos y mecanismos de combate desde diferentes campos institucionales”. (CEED, 2011a: 8) De igual forma se establecen recomendaciones para avanzar en este campo.

Lo que resalto de estos dos estudios es que a partir de ellos, se ha hecho evidente la importancia de que en el seno de UNASUR se aborden y trabajen temas que no solo conciernen al ámbito limitado de la defensa, sino a problemas de seguridad que más afectan a la región como lo es la criminalidad organizada. En la práctica, gracias a estos informes, a más de visibilizar institucionalmente este tipo de problemas transnacionales e intermésticos, sirvieron de base para que en la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores en Bogotá en 2012, se decida la creación del organismo que hoy se conoce como Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (CEED, 2012a:3) Aunque resulta claro que a pesar de la creación de este organismo, hasta la fecha

no existen mecanismos concretos y operativos de cooperación para la lucha contra delitos transnacionales que afectan a la región, la institucionalización de este tipo de iniciativas representa ya un avance en el tratamiento de temas de seguridad.

En relación a la identificación de riesgos y amenazas a nivel regional, el CEED ha avanzado en la elaboración de una matriz ya distribuida a los Ministerios de Defensa de los países miembros para a partir de ella, examinar puntos comunes y diferencias y elaborar un informe final al respecto. Los países miembros han mostrado receptividad frente a estas iniciativas de cooperación. Así, la información para dichas matrices ya ha sido proporcionada por todos los miembros excepto Guyana y en la actualidad se la está procesando. (Ibídem)

Bajo el segundo eje de acción del CEED– institucionalidad de los sistemas nacionales de defensa –se propuso la creación de una base de datos sobre la institucionalidad de la defensa en la región, el análisis de la organización, funciones y procedimientos de los Ministerios de Defensa de los países miembros, de las Fuerzas Armadas y de otras estructuras de seguridad. El informe del CEED de mayo de 2013 señala que se está trabajando sobre los contenidos de matrices de información y se está asimismo receptando paulatinamente la información de los países miembros. (CEED, 2013)

Finalmente, en relación al tercer eje – prospectiva estratégica – el CEED se encuentra actualmente elaborando un estudio prospectivo que ha sido requerido por los Ministros de Defensa en varias reuniones del CDS. Esta iniciativa es de suma importancia ya que constituye el primer estudio a largo plazo propuesto por Suramérica para evaluar la proyección de la región en términos de seguridad y defensa para el año 2025. El “Estudio Prospectivo Suramérica 2025” consiste en un:

Estudio integral de activos estratégicos regionales y capacidades colectivas y su incidencia para la sostenibilidad, seguridad y defensa estratégicas de la región y su posicionamiento en el Sistema Internacional de Seguridad. El estudio incluirá un inventario de recursos estratégicos en los países de la región y su proyección para la seguridad y la defensa regional, con una identificación de su potencial proyectado al año 2025. (CEED, 2012b)

El informe del CEED de 2013 señala que han sido pocos los avances en la elaboración del este estudio “dada la condicionalidad que representa el factor presupuestario en el

presente proyecto”. Actualmente, el CEED se encuentra todavía en la fase preliminar del estudio recolectando información, antecedentes y términos de referencia. (CEED, 2013)

La iniciativa de elaboración y análisis del inventario de recursos estratégicos de la región es un reflejo más de los intentos que al interior del CDS se están desarrollando para la construcción de lo que el CEED ha llamado “el interés regional”⁸. La definición de este interés regional e identidad sudamericana en defensa se están construyendo a partir de la importancia asignada por los países miembros de UNASUR a los vastos recursos estratégicos que posee la región. Cada vez más resulta evidente el reconocimiento de que la abundancia de recursos en la región puede traducirse en una apetencia para actores extra regionales y que por ende, es de crucial importancia que Suramérica logre su control y aprovechamiento. Como señaló el director del CEED, “ [...] no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de “interés regional” como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación sin respetar fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de UNASUR.” (Forti, 2013)

A más del estudio prospectivo Suramérica 2025, como parte de las acciones establecidas en los planes de trabajo del CDS, del CEED y bajo el mandato del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, se llevó a cabo un encuentro extraordinario del 27 al 30 de mayo en Venezuela con el fin de fomentar la reflexión colectiva y construcción de visiones comunes en torno al tratamiento estratégico de los recursos naturales. La Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región incluyó la participación de expertos e intelectuales de la región, autoridades, representantes de todos los Consejos Ministeriales e instancias de la UNASUR y tuvo como objetivo:

[...] fomentar la reflexión colectiva y reunir aportes que contribuyan a la construcción de una visión común de nuestras fortalezas y objetivos, hacia la elaboración de una Estrategia Suramericana que nos permita aprovechar las enormes reservas de recursos naturales y el gran potencial humano, concentrados en casi 18 millones de kilómetros cuadrados, esenciales para el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico e industrial de América del Sur. (UNASUR, 2013: 1)

⁸ Este concepto es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR”. (Forti, 2013)

Una de las más importantes conclusiones y consensos derivados de las reflexiones de este encuentro fue el reconocer la necesidad de concretar una estrategia suramericana para el control, gestión y defensa de los recursos naturales estratégicos de la región suramericana. (Forti, 2013) El entonces Secretario General de UNASUR, el venezolano Ali Rodríguez, incluso lanzó una serie de propuestas concretas para lograr dicho objetivo entre las que se destacan crear una Comisión de Alto Nivel para abordar el “estratégico asunto de los recursos naturales”, crear subcomisiones para levantar información sobre reservas estimadas y probadas de recursos naturales en Suramérica, realizar estudios sobre políticas de los países miembros en el derecho de explotación de recursos naturales, elaborar estudios sobre déficits y excedentes de cada uno de los países en relación a recursos estratégicos, y evaluar la creación de un Servicio Geológico de la UNASUR. (Rodríguez, 2013: 10)

Aunque todavía no se ha avanzado en ninguna de estas propuestas es sumamente importante señalar que estas iniciativas son parte de los procesos de construcción de identidades e intereses comunes que se están dando en la región y que hoy en día giran en torno a la cuestión de los recursos naturales estratégicos. Con esto se evidencia lo dicho en el anterior capítulo: la soberanía de los recursos naturales parece claramente erigirse como uno de los elementos comunes que los países suramericanos comienzan a compartir en cuestiones de defensa. Esto se deriva, como se vio antes, de la amenaza de una posible internacionalización y transformación de los recursos naturales en “zonas de interés global” y la potencial disputa por su control, percibida inicialmente por Brasil y luego proyectada a los países suramericanos.

Los intentos por crear y consolidar una identidad común en el ámbito de la defensa y desarrollar el cuarto eje de acción del CDS – formación y capacitación – también se ven reflejados en los avances que se están dando para la creación de la Escuela Suramericana de la Defensa (ESUDE). Esta fue una iniciativa de Ecuador planteada en noviembre de 2012 y acogida en el Plan de Acción del CDS para el año 2013. Las delegaciones de Brasil, Argentina y Ecuador mantuvieron reuniones en mayo de 2013 para elaborar el primer documento de trabajo el cual contiene los objetivos estratégicos de la ESUDE, su marco institucional, estructura, principios y lineamientos, y funciones específicas. (Ministerio de Defensa del Ecuador, 2013)

Este documento fue presentado en el marco de la VIII Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS y aunque no se encuentra disponible al público, se conoce que esta escuela se proyecta como “un centro educativo de alto nivel que se especializará en estudios suramericanos de defensa y seguridad regional, e interactuará de manera directa con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS”. (Ministerio de Defensa de Argentina, 2013) Uno de los objetivos de la ESCUDE sería la formación a nivel de posgrado y capacitación a militares y civiles en seguridad y defensa regional promoviendo la construcción de una identidad estratégica regional. Forti, uno de sus promotores, señaló que la ESCUDE “permitiría enfrentar los problemas regionales con soluciones propias y dando énfasis a la dimensión geoestratégica sudamericana, y no únicamente a los conflictos, como ocurría en tiempos pasados”. (Ibídem)

Se trata de una instancia inédita en el ámbito suramericano que previa a la VIII Reunión de la Instancia Ejecutiva contaba ya con el apoyo de Perú, Venezuela, Guyana, Surinam y Uruguay, y la de sus promotores. (UNASUR, 2013b) Sin dudas, la creación de esta escuela parte de la necesidad de contar con un organismo de educación propio el cual construya una doctrina militar regional sin la injerencia de países externos a la región, evitando también que tristes experiencias como la de la Escuela de las Américas, hoy conocida como el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación de Seguridad, se vuelvan a repetir.

A más de los avances que en el CDS y el CEED se han dado en materia de articulación de políticas de defensa, cabe destacar del mismo modo los logros alcanzados en cuanto concierne a las Medidas de Confianza Mutua acordadas por los miembros. Lo más remarcable en este sentido es la creación del Registro de Gastos de Defensa, instrumento que mide de manera oficial las erogaciones de los países miembros de UNASUR en el ámbito de la defensa. (CEED, 2013a)

Este registro es el resultado de la concreción de uno de los objetivos establecidos en el Plan de Acción del CDS 2009-2010: transparentar la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa. El Grupo de Trabajo conformado en 2010 para este fin fijó una definición común de lo que constituye el gasto de defensa⁹ y una metodología

⁹ Los miembros del CDS acordaron que se entiende por gastos de defensa a “Todos los recursos asignados por el Estado, así como también la asistencia externa (monetaria y no monetaria), destinada al financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación. Esto incluye el gasto de los Ministerios de Defensa, sus organismos dependientes, las FFAA y toda otra agencia del sector público cuya función prioritaria sea la Defensa del país frente a desafíos externos”. (Prieto, 2011: 9, 10)

estandarizada para la presentación anual de información por parte de los miembros al CEED.

El 10 de mayo de 2012, el CEED presentó ante el CDS el primer informe del Registro Suramericano de Gasto de Defensa que recoge información enviada por los 12 países miembros de UNASUR durante los años 2006-2010.¹⁰ En este informe se registró un gasto total en defensa en la región en el periodo señalado de USD. 126 mil millones, desglosado de la siguiente forma: el 44% del total de los gastos corresponde a Brasil, el 17% a Colombia, 10,7% a Venezuela, 9% a Chile, 8,3% a Argentina, 4,5% a Ecuador y 4% a Perú. El resto de países tienen gastos equivalentes al 1% o menos del total. Asimismo, el documento señala que estos gastos, en relación al PIB, representan para Ecuador, país que lidera esta estadística, el 2,74%, Colombia el 1,86%, Surinam 1,49%, Bolivia 1,47%, Chile 1,40%, Uruguay 1,06%, Perú 0.89%, Brasil 0,77% y Argentina 0,74%. (Goñi, 2012)

Otro dato importante del informe se refiere al objeto del gasto. El 59% ha sido destinado a personal, el 23,5% a operaciones, el 17,3% a inversiones y apenas un 0,5% a investigaciones. En relación a las inversiones, el 45,2% se destina a sistemas de armas, el 12,3% a infraestructura y el 42,5% a equipamiento. A partir del conocimiento de estas estadísticas, se ha resaltado la importancia de invertir en investigación científica y tecnológica en materia de defensa. (Ibídem)

El Registro Suramericano de Gasto de Defensa representa una buena señal de la voluntad de los miembros en avanzar hacia el fomento de la confianza mutua a través del intercambio de información de aspectos sobre los cuales todavía existe cierto secretismo. Evidentemente se ha realizado un esfuerzo por consensuar definiciones y establecer una metodología que servirá de base para la recolección y elaboración anual de informes por parte del CEED, los cuales serán sin duda, de alto interés para los países sudamericanos.

Otro de los mecanismos parte de las medidas de confianza mutua que está siendo implementada es el Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM). Se trata de un instrumento que tiene como objetivo transparentar los inventarios militares de los países miembros sustentándose en una definición común de inventario militar y una metodología estandarizada para la presentación de la información. Todavía no se ha hecho público un informe al respecto; sin embargo, el informe del CEED de mayo de 2013

¹⁰ El informe de Registro Suramericano de Gastos de Defensa no se encuentra disponible al público. La información aquí presentada ha sido tomada de Goñi, 2012.

anunció que el 26 de abril de 2013 se llevó a cabo el primer ejercicio de aplicación del Manual para el uso de este formulario. (CEED, 2013)

A pesar de estos importantes avances en lo que respecta a medidas para el fomento de confianza mutua, cabría preguntarse hasta qué punto estos instrumentos realmente están contribuyendo para que en la práctica haya una disminución del miedo de que el otro represente una amenaza a la seguridad. Tal vez sea muy prematuro realizar un balance en este sentido y seguramente será la continuidad en la aplicación de estos mecanismos la que permitirá vislumbrar resultados palpables. Por ahora, y como se verá en el posterior apartado, la realidad muestra que aún persiste una alta desconfianza y distancia entre los países sudamericanos que impiden mayores avances. Sin embargo, desde mi punto de vista, la creación de este tipo de espacios para el acercamiento entre países representa en sí un logro importante.

En relación al tercer eje de los Planes de Acción del CDS – Industria y Tecnología de la Defensa – se han registrado avances muy limitados. Hasta la fecha no se ha logrado implementar un sistema de información sobre industria y tecnología de la defensa ni tampoco se han realizado acciones puntuales para incentivar la cooperación y el intercambio de Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa. Resulta curioso que tomando en cuenta las limitadísimas y casi nulas capacidades de los países suramericanos en cuanto a producción de insumos y materiales de defensa, a partir de los planes de acción 2012 y 2013 se prioricen actividades puntuales para la construcción regional de aviones. Estas actividades propuestas por Brasil y Argentina son: 1. Conformar un Grupo de Trabajo de expertos para evaluar la factibilidad de diseñar, desarrollar y producir un avión de entrenamiento básico-primario suramericano; y 2. Crear un Grupo de Trabajo para desarrollar un sistema de aeronaves no tripuladas. (CDS, 2012, 2013)

Respecto al primer objetivo, se conoce que en 2013 los comandantes de las Fuerzas Armadas firmaron en el marco de la Feria de Armamento LAAD en Río de Janeiro, el estatuto para la creación de un comité encargado de coordinar las acciones de cada país en la construcción del avión. El beneficio derivado de la creación de este avión es según el Ministro de Defensa argentino Arturo Puricelli “tener [un avión] estandarizado en la región que permita formar a los pilotos de acuerdo a las nuevas artes de navegación, porque los viejos no tienen los sistemas actuales”. (ABC, 2011) Más allá de este objetivo, parece ser que estas actividades están más bien relacionadas con el objetivo estratégico

tanto de Brasil como de Argentina (únicos países en la región que han desarrollado capacidades en la fabricación de material militar y aviones) de proyectar sus capacidades productivas en toda la región y posteriormente consolidar un espacio de mercado para sus exportaciones. Se prevé que dicho avión estará listo para el 2016 y a partir de este año, podrá ser adquirido por los miembros que lo requieran. (RPP Perú, 2013)

Finalmente, en base al eje cooperación militar y acciones humanitarias, se destaca la realización de dos ejercicios militares conjuntos de operaciones de mantenimiento de la paz, UNASUR I en septiembre de 2012 y UNASUR II en octubre de 2012. Estos ejercicios han sido ideados con la finalidad de “promover estándares de interoperabilidad combinada en materia de planeamiento y conducción de operaciones de paz entre los instrumentos militares de las naciones suramericanas”. (Ministerio de Defensa de Argentina, 2012) Fue la primera vez que la totalidad de los países suramericanos llevaron a cabo este tipo de ejercicios.

Aunque no forma parte de las actividades propias del CDS, es importante señalar que en el ámbito de la cooperación humanitaria, UNASUR estableció en 2010 la Secretaría UNASUR-Haití como mecanismo de solidaridad con Haití frente al terremoto ocurrido. El 11 de julio de 2011, la ex Secretaria de UNASUR, María Emma Mejía junto con el representante de la Secretaría Haití UNASUR, presentaron un balance de la cooperación de este organismo con Haití. El total desembolsado en concepto de cooperación para la reconstrucción de Haití fue de 70 millones de dólares de un total de 100 millones que los países habían comprometido desembolsar. Con estos fondos, se han implementado 144 proyectos de acuerdo a las prioridades fijadas por el gobierno de Haití y que comprenden las áreas de agricultura y seguridad alimentaria, reducción de riesgos y protección frente a inundaciones y huracanes, apoyo a la capacidad nacional (infraestructura pública, cooperación técnica y apoyo presupuestario). (UNASUR, 2010)

Asimismo, se señaló en el marco de este balance que la UNASUR se compromete a realizar 77 proyectos más en Haití. (Loudor, 2011) El establecimiento de este fondo de cooperación constituye una importante respuesta conjunta de los países suramericanos frente a la tragedia en Haití, sobre la que un sinnúmero de actores estatales y no estatales con intereses variados pusieron sus ojos. Más allá del carácter humanitario, la acción de UNASUR en Haití deja entrever que este organismo busca reafirmarse como un actor

político, en este caso particular usando la cooperación Sur-Sur como un instrumento para ganar legitimidad y afianzar su presencia en la región.

CAPÍTULO V UNASUR Y EL CDS: OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN

¿Hacia una fase de comunidad de seguridad madura?

Este capítulo tiene como objetivo principal ir más allá de lo que se ha avanzado en cooperación para centrarse en las dificultades que enfrenta la región y que afectan a los procesos regionales de cooperación en seguridad y defensa. Para ello, se relacionarán los indicadores de una comunidad de seguridad madura - identidad común, sistema de gobernanza y alto nivel de confianza - con las dinámicas de cooperación en defensa y seguridad que se observan en la región a través de UNASUR y su CDS. Con este análisis se pretende hacer un cruce de variables provenientes del enfoque constructivista con aquellas derivadas de la teoría realista/neorrealista en lo que concierne a las agendas individuales y visiones divergentes de los países miembros en relación a la seguridad y la defensa.

Este análisis a partir de las variables antes mencionadas pondrá en evidencia que si bien – como se demostró en el anterior acápite – los pasos que los países miembros han dado en seguridad y defensa a través de UNASUR y su CDS permite relacionar a la región sudamericana con ciertas características propias de una comunidad de seguridad naciente y en cierto sentido ascendente, no se ha logrado ir a un nivel más alto que eso. Es decir, la falta de una identidad común en el ámbito de la defensa, la carencia de un sistema de gobernanza para el manejo de problemas de seguridad y el alto nivel de desconfianza entre los miembros, son cuestiones presentes en la dinámica suramericana que a nivel teórico impiden relacionar a Sudamérica como una comunidad de seguridad regional en el estricto sentido de la palabra o como una comunidad de seguridad en su fase madura.

Identidad e intergubernamentalismo suramericano

Aunque un elemento clave en la construcción del espacio sudamericano ha sido el prominente rol de Brasil, sería reduccionista pensar que la identidad suramericana en construcción responde solamente a meros intereses nacionales, en este caso de Brasil como potencia emergente regional o a preferencias racionales y calculadoras del resto de países suramericanos.

Además, si bien es cierto que los intentos de consolidar procesos de integración y cooperación regional reforzando la dimensión sudamericana comienzan a vislumbrarse solo a partir de mediados de la década de los '90, no hay que pasar por alto el hecho de que estos ensayos responden a una larga tradición histórica enraizada en valores comunes y un cierto tipo de identidad de corte latinoamericano que a breve rasgos combinarían los siguientes elementos: las siempre presentes aspiraciones unionistas de integración regional, el tradicional activismo en organizaciones internacionales y la defensa y apego al derecho internacional. A pesar de los fracasados intentos por lograr una verdadera integración regional, en la actualidad una identidad suramericana intenta todavía construirse alrededor de símbolos, imágenes, valores y narrativas que evocan a los proyectos unionistas de Bolívar y a sus ideas de construir la Patria Grande. (Sanahuja, 2012: 21)

A partir del así llamado panamericanismo, se han ido constituyendo procesos de interacción, socialización y aprendizaje que incluso cuando han estado influenciados por el papel hegemónico de Estados Unidos, han tenido un papel importante para que los países latinoamericanos se constituyan como actores internacionales con visiones particulares y valores diferenciados. Dicho esto, y dada la creciente fragmentación del continente en varias “Américas Latinas”, es oportuno considerar que todos estos rasgos comunes – aspiraciones unionistas de integración regional, apego al derecho internacional y activismo en organizaciones internacionales – se están redefiniendo en “clave sudamericana” y en un marco geográfico e identitario sudamericano. (Sanahuja, 2012: 61)

Esta identidad suramericana, si bien en construcción, está lejos de consolidarse en el corto plazo. Por lo pronto, si se quisieran definir los elementos que constituyen “lo sudamericano”, con riesgo a caer en la imprecisión y tal vez demasiado optimismo, se diría que a más de los elementos comunes mencionados anteriormente y del tradicional objetivo de ampliar la autonomía de la región, existe un recurrente discurso que parece pretender la construcción de una identidad suramericana, que a partir del reconocimiento de un frente andino, platino y amazónico, se erige, por lo menos en el plano de la seguridad, en torno a la defensa de los recursos naturales y estratégicos que posee la región. Lo que sí resulta claro es en palabras de Sanahuja lo siguiente:

Las metas de autonomía regional en los campos de la economía, la política, la seguridad y el desarrollo que fortalecen la racionalidad y la

narrativa legitimadora de UNASUR, se convertiría en una versión actualizada de los tradicionales ideales de integración latinoamericana, ahora adaptados a las presiones contemporáneas de la globalización y uno de los instrumentos de construcción de un mundo multipolar menos sujeto a Estados Unidos. (Sanahuja, 2012: 35)

Es necesario recalcar que estos rasgos comunes característicos de la identidad suramericana en formación tienen una difícil relación con el marcado nacionalismo existente en la cultura política latinoamericana y por ende sudamericana. El discurso nacionalista presente en el marco de los procesos de formación de las nuevas naciones posteriores a la independencia, todavía sigue teniendo repercusiones en la actualidad. De ahí que la defensa de la soberanía se erija hoy en día como un elemento constitutivo y renovado de la cultura política latinoamericana que así como en el pasado lleva intrínsecas las aspiraciones de autonomía de la región frente a un tipo de dominación exterior que se muestra en la actualidad con matices diferentes. De esto surge lo que Sanahuja describe como una “paradoja irresoluble” dado que “el nacionalismo y la defensa de la soberanía, como discurso y práctica de la política exterior y doméstica, constituyen obstáculos para la construcción de organizaciones regionales fuertes, con competencias propias, y soberanía compartida”. (Sanahuja, 2012: 21, 22)

El intergubernamentalismo y presidencialismo, elementos muy recurrentes para caracterizar la dinámica de los procesos de integración y cooperación regionales, parecen entonces ser el reflejo de dicha paradoja y son vistos como rasgos propios de la cultura latinoamericana de integración. En América Latina en general, los países se muestran reacios a ceder soberanía a organismos comunes para la toma de decisiones. Específicamente en el interior de UNASUR, la Secretaría de esta institución regional no puede actuar de forma independiente si no es por instrucción de los órganos directivos.

El carácter presidencialista y la dependencia de instancias intergubernamentales han hecho que UNASUR no sea vista como un proceso de integración regional sino más bien como un foro de cooperación. No hay dudas de que en un corto plazo la UNASUR, en palabras de Germán Prieto (2011), “[...] ha demostrado que la construcción de un proyecto regional no pasa necesariamente por la integración, y que la cooperación intergubernamental ha sido un buen comienzo para procurar la consolidación de una zona de paz y adelantar la coordinación de políticas en un amplio número de áreas [...]”. Sin embargo, a pesar de que el presidencialismo ha permitido dar respuestas rápidas, por

ejemplo, ante las crisis internas y entre Estados antes analizadas, y en parte ha hecho que los avances del CDS sean posibles, el intergubernamentalismo como estrategia o herramienta central para lograr una verdadera integración, aunque puede resultar útil en el corto plazo, seguramente en el largo plazo sus efectos benévolos no serán visibles.

En la medida en que el intergubernamentalismo otorgue a los Estados la elección o autonomía de participar o no en ejercicios de cooperación, los procesos de integración/cooperación regionales se verán altamente dependientes y vulnerables dado que bastaría con que un Estado no desee participar en determinado proyecto o política para que el esquema de integración/cooperación propuesto se debilite. (Prieto, 2011: 12) A esto se suma la inexistente participación de la sociedad civil en los procesos de integración.

En síntesis, aunque los países suramericanos comparten valores comunes, de ningún modo se podría hablar de una identidad suramericana con todo el significado e implicaciones inherentes al concepto mismo de identidad. Mucho menos se podría decir que existe una identidad suramericana en el ámbito específico de la defensa a pesar de las claras intenciones que los países miembros del CDS han diseñado para este fin dado que como se verá posteriormente, ni siquiera existe consenso en definiciones básicas sobre lo que es seguridad y defensa.

Por lo tanto, bajo el esquema teórico de las comunidades de seguridad, no se puede encasillar a Sudamérica como una región con una identidad común y con un sistema de gobernanza con una institucionalización de normas a nivel supranacional dado el marcado intergubernamentalismo presente al interior de UNASUR que permite que este organismo avance solo en la medida en que exista la voluntad política de los jefes de gobierno y visiones ideológicas más o menos coincidentes. Es decir, los indicadores de una comunidad de seguridad madura, identidad común y sistema de gobernanza supranacional, no están presentes en las dinámicas actuales de Sudamérica en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Visiones divergentes en seguridad y la defensa

Uno de los principales desafíos del CDS que el propio organismo lo reconoce es clarificar el alcance y contenido de los conceptos de seguridad y defensa. Si bien el accionar del CDS se limita normativamente a cuestiones estrictamente de defensa, lo cierto es que para

ciertos países resulta complicado hacer una división clara respecto al alcance de estos dos conceptos. La seguridad articula a la defensa y dado que el mantenimiento de la soberanía territorial depende de un escenario de estabilidad y equilibrio a nivel regional así como a nivel interno de cada país, la defensa no puede solamente entenderse en su sentido clásico y desentenderse de los aspectos de seguridad relativos al entorno vecinal, interno, regional e internacional.

El informe preliminar del CEED de 2011 acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región sudamericana sostiene que aunque los gobiernos han coincidido en la necesidad de trabajar en la construcción de una perspectiva estratégica regional y de una comunidad de seguridad sudamericana (CEED, 2011: 2, 3), estas tentativas unionistas en este ámbito “coexisten [con] diversas visiones y definiciones políticas y conceptuales acerca de la seguridad y la defensa, correspondientes a los procesos particulares de los distintos países, y a las percepciones de riesgos y amenazas desde sus respectivas situaciones nacionales [...]”. (CEED, 2011: 3)

A continuación se presentará una breve síntesis de las diversas concepciones de los países suramericanos principalmente en cuanto concierne a sus percepciones de amenaza y la forma en que perciben los procesos de cooperación regional en el ámbito de la seguridad. Dadas las coincidencias entre los países del Cono Sur y los que pertenecen a la zona andina, se hará referencia a estos dos espacios diferenciados.

Percepciones de seguridad y defensa en los países del Cono Sur

En términos generales, los países del Cono Sur mantienen diferencias marcadas en los tres niveles de análisis: percepción de amenazas, cooperación regional y rol de las Fuerzas Armadas. En relación al primer punto, los países reconocen que las amenazas pueden ser de tipo interno o provenir del exterior; sin embargo, el grado de importancia asignada a cada tipo de amenaza difiere. En este sentido, el caso de Chile es remarcable y Paraguay.

Chile es tal vez el país del Cono Sur que más prioriza la dimensión político-militar en sus políticas de defensa. Aunque reconoce la existencia de amenazas no convencionales, éstas no son percibidas como prioritarias por los militares chilenos. Son las amenazas convencionales derivadas de la posibilidad de estallar conflictos tradicionales con sus vecinos las que más preocupan a este país. Estas percepciones se explican a partir del hecho de que la Guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia sigue

socavando el nivel de confianza entre estos países, lo cual se refleja hasta el día de hoy en las tensiones diplomáticas. (De Pieri, 2011: 34) De hecho, en una encuesta hecha a militares chilenos, éstos señalan que en orden de mayor a menor, Perú, seguido de Bolivia y Argentina, constituyen los países de la región que más desconfianza le provocan.

Chile junto a Argentina, Uruguay y Brasil tienen cuidado en separar las cuestiones que conciernen a la seguridad y a la defensa, por lo que el rol de las Fuerzas Armadas se limita en la mayoría de casos a la defensa del país frente a amenazas externas provenientes de un tercer Estado. En el caso de Paraguay en cambio la posibilidad de guerra con un Estado es prácticamente nula aunque la desconfianza con ciertos países vecinos persiste, especialmente con los países del Mercosur, posiblemente por los efectos devastadores de la Guerra de la Triple Alianza, conflicto que cambiaría de forma definitiva su situación en el contexto Sudamericano. (Medeiros, 2010: 135)

Además, la fuerte presencia y expansionismo de Brasil en Paraguay a través de la compra masiva de tierras para la producción de soya, de lo que se deriva el problema de los “brasiguayos”, también es vista por Paraguay como una amenaza a su soberanía. (Ibídem) A pesar de ello, las principales amenazas percibidas por los militares paraguayos se relacionan con los crímenes transnacionales como el lavado de dinero y el surgimiento de grupos guerrilleros como el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) ligado supuestamente a movimientos campesinos. (Medeiros, 2010: 134, 135) De ahí que en agosto de 2013, el presidente Cartes promulgó una ley que modifica la normativa de Defensa Nacional y Seguridad Interna con la cual se puede disponer de las Fuerzas Armadas en casos de amenaza a la seguridad interna proveniente de ataques del EPP. (Defensa, 2013)

En cuanto a la manera de percibir la cooperación regional en el ámbito de la seguridad, en la totalidad de los países del Cono Sur, con excepción de Uruguay, ésta es vista como positiva para el desarrollo de medidas para el fomento de confianza mutua. Los militares uruguayos por su parte ven con escepticismo la idea de integración militar en América del Sur dado que según su percepción, los países de la región tienen diversas prioridades difíciles de conciliar. A pesar de ello, Uruguay considera que la participación de los países suramericanos en misiones de paz constituiría un paso factible hacia la integración militar. (Medeiros, 2010: 139)

En este sentido, el buen nivel de confianza que Uruguay mantiene con Brasil y Argentina sumado al hecho de que en Uruguay el rol de la Policía está claramente

encaminado al enfrentamiento de nuevas amenazas, ha permitido que las Fuerzas Armadas Uruguayas dediquen muchos de sus esfuerzos en misiones de paz de la ONU. (Ibídem)

Percepciones de seguridad y defensa en los países andinos

La zona andina forma parte de así llamado arco de inestabilidad dado que en ella se entrecruzan diversos problemas de seguridad de tipo interno – por la presencia de grupos armados en Colombia y Perú –, problemas en zonas fronterizas con los cuales Ecuador ha resultado ser entre los más afectados, e incluso desde la perspectiva venezolana especialmente, la posibilidad de una guerra convencional asimétrica. (Medeiros, 2010: 161) Respecto al área del Cono Sur, en la zona andina el nivel de desconfianza entre los países que la conforman es más elevado así como la complejidad de los problemas y divergencias en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas.

En relación a la percepción de amenazas, las visiones son aún mucho más divergentes que en el Cono Sur. En el caso de Bolivia por ejemplo, las amenazas convencionales son percibidas como de mayor importancia por los militares en relación a las amenazas no convencionales principalmente por la necesidad de este país de contar con una salida al Océano Pacífico. En este sentido, Bolivia presentó ante la Haya su demanda contra Chile para lograr una salida al mar. (Medeiros, 2010: 142)

Colombia por su parte, dado el conflicto interno que vive este país por más de 40 años, percibe como principal amenaza a su seguridad la fusión entre el desbordamiento de crímenes transnacionales y desorden interno (narco guerrilla o narcoterrorismo). De ahí que a pesar de los problemas fronterizos con Venezuela, la amenaza de tipo interno sigue siendo de mayor importancia para Colombia.

Por su lado, Ecuador no descarta la posibilidad de guerras clásicas y su preocupación en términos de seguridad tiene que ver con la presencia de grupos ilegales armados y el derramamiento del conflicto interno colombiano en su territorio que se traduciría en una serie de problemas como el narcotráfico, crimen organizado, aumento del flujo de refugiados colombianos, daños ambientales derivados de fumigamientos por parte de Colombia en la zona fronteriza. (Medeiros, 2010: 150)

El caso de Perú es particularmente complejo. Como señala Medeiros: “El país enfrenta un conjunto de amenazas que varían entre tensiones de frontera, vulnerabilidades

en la frontera e inseguridad interna por lo que se vuelve difícil para los militares peruanos establecer una prioridad entre los temas de seguridad y defensa”. (Medeiros, 2010: 154) A más de compartir problemas de seguridad con sus vecinos como el crimen organizado, tráfico de drogas, pobreza, corrupción, Perú ha tenido que lidiar por más de tres décadas con la presencia de grupos subversivos como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupak Amaru (MRTA) que han provocado una creciente violencia social en el país. (Ibídem, 2011: 154, 155)

Respecto a Venezuela, es el único país que de forma más explícita identifica como una amenaza a su seguridad una eventual intervención de un poder externo: la amenaza imperialista encarnada en Estados Unidos. En consecuencia, los principios de una guerra asimétrica forman parte sustancial del modelo de fuerza a ser adoptado por el país andino. (Medeiros, 2010: 159)

A diferencia de los países del Cono Sur, en la mayor parte de países andinos no existe una distinción clara entre misiones de seguridad y misiones de defensa. En el caso de Bolivia por ejemplo las Fuerzas Armadas tienen a su cargo asegurar la seguridad tanto externa como interna del territorio nacional y la población, asumiendo de este modo una participación en proyectos de desarrollo nacional. Para Bolivia, “la defensa nacional forma parte de la seguridad nacional”. (Medeiros, 2010: 146).

Los casos de Ecuador y Colombia resultan entre los más particulares precisamente como consecuencia del conflicto interno colombiano y su regionalización. Por un lado, en Ecuador la relación entre defensa y seguridad es un tanto ambigua. En base a un nuevo concepto integral de seguridad, el Ecuador busca desarrollar un nuevo perfil institucional para sus Fuerzas Armadas fundamentado en sus capacidades para asegurar los intereses nacionales más no en una hipótesis de guerra. (Ecuador, 2006, cit. en Medeiros, 2010: 153, 154)

Así, la política de defensa del Ecuador se orienta hacia el empleo de las Fuerzas Armadas en la vigilancia y protección de las fronteras como medida de combate a amenazas no convencionales. Las amenazas de naturaleza interna son responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad; sin embargo, las Fuerzas Armadas pueden actuar con la Policía Nacional en casos extremos de conmoción interna. (Ecuador, 2006, cit. en Medeiros, 2010: 66, 67)

Por otro lado, existe una línea muy tenue entre los temas de defensa y seguridad en Colombia. Reflejo de ello es el hecho de que este país haya establecido una estructura única de seguridad y defensa en América del Sur, la así llamada Fuerza Pública, de la que ambas, Fuerzas Armadas y Policía Nacional participan. Gracias al apoyo financiero y tecnológico de Estados Unidos, la Fuerza Pública se ha fortalecido con el incremento sustancial del número de unidades militares y policiales. El ejército colombiano es el mayor de la región e incluso supera, en cuanto a número de efectivos, al ejército brasileño. (Medeiros, 2010: 148) Es importante mencionar asimismo la creación de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), la cual constituye una tropa especializada para la lucha antisubversiva y ha sido presentada por el gobierno colombiano como el símbolo de la modernización del ejército de Colombia. (Medeiros, 2010: 149)

A pesar de las tentativas de establecer una división clara entre las funciones de seguridad y las funciones de defensa, Perú al igual que el resto de países andinos, encuentra dificultades en separar ambas fronteras. Las amenazas derivadas del narcoterrorismo y problemas como el tráfico ilícito de drogas, contrabando y acciones subversivas en Perú son tratados mediante una variedad de operaciones conjuntas que llevan a cabo tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional. (Perú, 2005 cit. en Medeiros, 2010: 156)

Por su parte, las Fuerzas Armadas de Venezuela poseen una estructura particular y muy diversa del resto de países sudamericanos. En base a una política de “seguridad integral”, las Fuerzas Armadas de Venezuela se complementan con un cuerpo especial llamado Milicia Nacional Bolivariana, subordinado al Presidente de la República y compuesta a su vez por dos instituciones: la Milicia Territorial y los Cuerpos Combatientes. La particularidad de estos cuerpos es que están compuestos por ciudadanos y ciudadanas “que voluntariamente se organizan para cumplir funciones de resistencia local ante cualquier agresión interna o invasión de fuerzas extranjeras”. (Venezuela, 2005, cit. en Medeiros, 2010: 160) Las modificaciones que se han dado para la reestructuración de las Fuerzas Armadas a partir de 1999 responden, según el discurso de Chávez, a la necesidad de establecer acciones defensivas frente a una posible invasión por parte de Estados Unidos, la cual se hace más latente a partir del golpe de Estado en Venezuela en el año 2002. (Medeiros, 2010: 161)

Finalmente, en relación a la forma en que los países andinos perciben los procesos de integración/cooperación regional en el ámbito de la seguridad y defensa, se evidencian a simples rasgos dos vertientes diferenciadas. Por un lado, Bolivia, Venezuela y Ecuador son los países que más le apuestan a la cooperación en esta materia aunque por motivos no necesariamente coincidentes. En el caso de Venezuela la integración regional es percibida como un instrumento de política exterior que le permitiría a más de asegurar su proyecto nacional bolivariano frente a injerencias externas, expandirlo en América del Sur y proyectarlo al resto de América Latina. Aunque al interior de UNASUR y el CDS Bolivia y Venezuela mantienen posiciones conjuntas, el interés de Bolivia en los procesos de integración, en una perspectiva muy similar a la de Paraguay, responde a la posibilidad de recibir apoyo militar como cursos de entrenamiento, capacitación, material militar, etc. en vista de las grandes deficiencias económicas del país. (Medeiros, 2010: 144)

Por su parte, Ecuador ve en los procesos de integración regional en UNASUR y el CDS la posibilidad de contener a Estados Unidos en su intento por regionalizar sus iniciativas de cooperación dado que “la ayuda financiera [de este país] a Colombia estaría rompiendo el equilibrio estratégico en la región andina”. De hecho, la creación del Plan Ecuador en 2007, que recoge una agenda de seguridad específicamente ideada para la frontera norte, representa una respuesta de este país al intervencionismo de Estados Unidos en Colombia encarnado en el Plan Colombia y su posible expansión. Cabe destacar que un aspecto en común que caracteriza a estos tres países andinos es su rechazo explícito al Plan Colombia. A manera de ejemplo, uno de los principios del Plan Ecuador es “el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos” (Ecuador, 2007, cit. en Medeiros, 2010: 153) haciendo referencia implícita a la injerencia de Estados Unidos en la región.

Por otro lado, la segunda vertiente está representada por Colombia y Perú. Estos países son los que más escépticos se han mostrado respecto a las posibilidades de integración y cooperación suramericana y a la vez los que más coinciden en sus visiones. Perú mira con buenos ojos la decisión de Colombia de apoyarse en Estados Unidos para combatir a los grupos armados dado que si no fuera por ello, según su visión, se instalaría un narcoestado en ese país. (Marques, 2009, cit. en Medeiros, 2010: 155) El interés de Perú en la cooperación regional se hace evidente en la medida que ésta se traduzca en un

apoyo logístico, vigilancia aérea e intercambio de inteligencia para combatir lo que este país considera su principal amenaza: el narcoterrorismo y problemas vinculados de tipo transnacional, tareas del que el CDS estrictamente no se encarga. (Medeiros, 2010: 155, 156)

Colombia por su parte privilegia el establecimiento de acuerdos en materia de seguridad con sus vecinos y con Estados Unidos porque según su visión los avances en integración y cooperación han sido insignificantes para este país. (Medeiros, 2010: 147) Como ya se vio en anteriores acápite, Colombia se mostró reticente en los procesos de conformación del CDS y ha sido el país que, dada su estrecha relación con Estados Unidos, más inestabilidad y desconfianza provoca entre los países suramericanos. En una óptica similar a la de Perú, su interés en la integración y cooperación regional se hace latente en la medida en que sirva de instrumento para llegar a acuerdos de vigilancia en las zonas de frontera. De todos modos, es probable que el interés de Colombia en los procesos de integración en seguridad y defensa se amplíe, ahora que este país junto con Surinam son los miembros de UNASUR que desde agosto de 2013 presiden el CDS.

En síntesis, el análisis de las visiones de los países del Cono Sur y los países andinos permite llegar a la conclusión de que en la totalidad de la subregión suramericana coexisten distintas percepciones sobre el tipo de amenazas priorizadas y consecuentemente sobre el modo en que se considera se les debe hacer frente. Esto se traduce también en divergencias respecto a la forma de ver la cooperación regional y sus potencialidades en la resolución de problemas de seguridad que amenazan a la región. De ello se deriva la posibilidad de imaginar distintos modelos de integración en seguridad haciendo complicado llegar a una sola visión e identidad en defensa y seguridad, tan necesarias para el progreso del CDS.

Como se deduce del análisis previo, hay ciertos países que priorizan los problemas de seguridad de tipo interno en sus agendas de seguridad, en especial los países de la región andina pero también Paraguay que pertenece al Cono Sur. Para los países andinos y Paraguay, el riesgo de que estalle una convulsión interna es muy considerado y en caso de que ocurriese, recurrirían a las Fuerzas Armadas para combatirla. Por el contrario, el resto de países del Cono del Sur no priorizan este tipo de amenazas en su agenda y por ende el rol de las Fuerzas Armadas y el de la Fuerza Policial se encuentra claramente diferenciado.

El caso de Brasil es un tanto particular ya que si bien no priorizan los problemas de seguridad de tipo interno tampoco los descartan. Se podría decir incluso que existe un equilibrio en la forma de tratar tanto las amenazas de tipo interno y externo dado que el Ejército Brasileño se alinea a tres doctrinas: Delta, Alfa y Gama. Por un lado, la doctrina Delta se refiere al combate convencional bien sea con países de la región o externos. Por otro lado, la doctrina Gama implica el uso del ejército frente a amenazas direccionadas exclusivamente a la Amazonía. Finalmente, bajo la doctrina Alfa el Ejército brasileño puede encargarse de las así llamadas nuevas amenazas. En este sentido, la Política de Defensa Nacional de Brasil de 2005, si bien establece que los militares se encarguen fundamentalmente de las amenazas externas, les deja un margen de acción para mantener el orden interno. (Medeiros, 2010: 174, 175)

Si no existe un consenso en el seno del CDS sobre el tipo de amenazas que se deberían priorizar es de esperarse que se tengan dificultades profundas a la hora de establecer modelos para hacerles frente. El involucramiento de los militares en misiones de seguridad interna resulta muy controvertido en la región especialmente porque esto podría implicar el retorno de la tan criticada Doctrina de Seguridad Nacional, propiciada por Estados Unidos, que para muchos gobiernos del Suramérica potenciaría el quiebre de la democracia. Sin embargo, como se analizó antes, el desbordamiento o potencialidad de esparcimiento de conflictos internos en Colombia, Paraguay y Perú ha obligado a que las Fuerzas Armadas se constituyan como actores cada vez más involucrados en la contención de problemas y crisis internas.

Finalmente, las posibilidades de llegar a establecer verdaderos acuerdos cooperativos en materia de seguridad y defensa en UNASUR se reducen considerablemente si se considera que cada uno de los países suramericanos dota de un significado diferente a los procesos de integración y cooperación en la región en base a sus propios intereses y estrategias. Por ejemplo, para Brasil la estabilidad regional en Sudamérica es percibida como un requisito imprescindible para ocupar un puesto preponderante en las nuevas jerarquías de poder que se están cocinando en el sistema internacional. Para Venezuela el principal objetivo es el de contar con una fuerza militar a nivel sudamericano que actúe en su favor en caso de que algún actor externo lo agreda.

Tal vez para Argentina, la integración regional en el ámbito de la seguridad sea la que más se aproxime a la conformación de una comunidad de seguridad y quizá esté en

sus intenciones reproducir el modelo exitoso con Brasil y Chile que como se vio en el anterior capítulo pasó de un patrón de enemistad a amistad. Para países con menor peso en la región, como Paraguay y Bolivia, la cooperación regional revierte un significado importante pero más modesto porque en ella ven la posibilidad de acceder a recursos de defensa dadas sus limitaciones económicas. En todos los casos se puede afirmar que el mantenimiento de la paz en la región no es el único ni el principal motivo que mueve a los miembros del CDS a estrechar lazos de cooperación en seguridad y defensa.

Un rasgo común que aplica a la totalidad de los países que conforman el CDS y que incide negativamente en la consolidación de la cooperación regional en defensa y seguridad tiene que ver con la siguiente paradoja, bien explicitada por Medeiros. Este autor señala que la percepción militar sobre la cooperación regional es confusa dado que si por un lado existe desconfianza por parte de los países en sus relaciones con los vecinos, por otro lado también está latente la necesidad de apoyarse en las capacidades de esos mismos vecinos para resolver problemas de seguridad. En otras palabras, si bien los problemas de seguridad compartidos por algunos países tales como el narcotráfico y el crimen organizado hacen latente la necesidad de establecer arreglos cooperativos para la búsqueda de soluciones conjuntas, por otro lado acciones como los ejercicios conjuntos entre fuerzas armadas de distintos países son percibidas como atentados contra el principio de no intervención. (Medeiros, 2010: 162)

En conclusión, todas las consideraciones señaladas en este apartado sustentan la idea de que el nivel de cooperación alcanzado por el CDS no es suficiente como para catalogar a la región suramericana como una comunidad de seguridad madura principalmente porque coexisten distintas visiones respecto a la seguridad y la defensa que merman la construcción de una identidad común suramericana. Este argumento se verá sustentado con una variable más que se trata a continuación: la desconfianza entre los países suramericanos.

Un ambiente de desconfianza en Sudamérica

Si se quisiera evaluar el modo en que los actuales mecanismos para el fomento de la confianza propiciados por el CDS se han traducido en mayores niveles de confianza entre los países suramericanos, seguramente se tendrían unos resultados poco alentadores. A pesar de que las probabilidades de un conflicto armado entre dos o más Estados de la

subregión son bajas, éstas tampoco son descartadas principalmente por los siguientes motivos: las cicatrices todavía no curadas de disputas territoriales previas, los conflictos interestatales que aún quedan en Sudamérica y las renovadas formas de injerencia de Estados Unidos en la región. A ello se suma otra variable de suma importancia que ha potenciado aún más el nivel de desconfianza entre los países, esto es, el incremento exponente de los gastos militares en la región. Todos estos elementos afectan negativamente los procesos de integración y cooperación en Suramérica en seguridad y defensa y representan verdaderos desafíos a ser superados.

Conflictos latentes y cicatrices históricas

Los litigios interestatales que persisten en la región suramericana son en gran parte fruto de conflictos históricos enmarcados en la época de formación territorial de los Estados que no lograron resolverse plenamente y que en la actualidad siguen causando repercusiones y desconfianza entre los países involucrados. Un rasgo en común y que añade un agravante más a estos conflictos es el hecho de que en ellos se encuentran atravesados intereses por el dominio de territorios con determinados recursos naturales. (De Pieri, 2011: 34)

A continuación se muestra una tabla de los litigios latentes entre Estados en Sudamérica motivados por disputas territoriales.

Tabla 5. Conflictos latentes interestatales en América del Sur

Conflicto interestatal	Estados involucrados	Período de máxima tensión	Nivel de tensiones	Tipo de territorio en disputa	Recursos en juego	Rol de Terceros actores	Acuerdos de resolución
Crisis Guayana Esequiba	Venezuela vs. Guayana	Febrero 1966	Disputas bajo arbitraje internacional	Delimitación de frontera terrestre	Biodiversidad, agua, minería	Delimitación reconocida por Gran Bretaña en la época que Guayana aún era su colonia	Ninguno
Crisis Bolivia-Chile	Bolivia vs. Chile	Febrero 1978/2006	Ruptura de relaciones diplomáticas	Delimitación de frontera terrestre y marítima: Mediterneidad de Bolivia	Yacimientos minerales y pesca	Consejo Autónomo Aymara de Chile	Último acuerdo: Guaraña 1975 (suspensión en 1978)
Crisis Perú-Chile	Perú vs. Chile	1986	Disputas bajo arbitraje internacional	Controversia de delimitación marítima	Pesca	Ninguno	En disputa

Fuente: De Pieri, 2011

En relación a la crisis Guayana Esequiba, Venezuela reclama 167.839 km², es decir tres cuartas partes del territorio de Guyana. Este litigio, que se remonta a la época cuando el territorio limítrofe de Guyana pertenecía a Reino Unido, está siendo manejado de forma cordial por ambos países quienes en agosto de 2013 solicitaron a la ONU continuar mediando este conflicto a través de Norman Girvan, mediador del secretario general de la ONU. (El Nuevo Herald, 2013) A grandes rasgos pareciera que el conflicto se mantiene controlado especialmente dado el firme compromiso de los dos países de resolverlo pero de todas formas, por tratarse de un territorio rico en diversidad, recursos hídricos y mineros, tiene el potencial de portar dificultades a ambos miembros de la UNASUR.

Sin dudas, como se muestra en la tabla, las crisis entre Bolivia y Chile, y Perú y Chile, son las que más desconfianza producen a los países involucrados y consecuentemente afectan negativamente en el ámbito de la cooperación regional. La Guerra del Pacífico, que involucró a Chile, Bolivia y Perú todavía tiene repercusiones en la actualidad. Producto de ella, Bolivia perdió su salida al mar y desde entonces uno de los objetivos centrales de la política exterior boliviana es recuperar su salida al océano Pacífico. (Flemes y Nolte, 2011: 5) Con la demanda de Bolivia a Chile en la Corte Internacional de la Haya en abril de 2013 y la firme postura de Chile de “no ceder soberanía chilena”, las relaciones entre ambos países permanecen tensionadas.

Respecto a la crisis entre Perú y Chile, Perú llevó el caso a la Corte Internacional de Justicia en 2008 pero desde entonces no se han llegado a acuerdos sobre la demarcación de la frontera marítima. Como se mencionó antes, Chile identifica a Bolivia y Perú como los países vecinos que más amenaza le representan; seguramente, esto explica en parte el aumento del gasto militar de Chile que representa el 3.4% de su PIB muy por encima de Brasil y Argentina. (Flemes y Nolte, 2011: 5)

Es importante hacer referencia también a ciertas crisis políticas interestatales que se han dado por motivos no territoriales y que curiosamente han involucrado en la mayoría de los casos a Brasil y sus empresas transnacionales. En el anexo 4 se resume en una tabla las principales crisis. Cabe aquí destacar el problema histórico de los Brasiguayos, entre Brasil y Paraguay, que se remonta a 1970, la crisis del Gas en Bolivia que estalló a partir de la nacionalización de este recurso y que involucró a la empresa brasileña Petrobrás, en Ecuador el retiro de Petrobrás en 2010 y la expulsión de la

constructora Odebrecht en 2008 y la crisis de Itaipú generada a partir de la revisión de precios de la energía vendida por Paraguay a Brasil.

En todos estos casos están atravesados de por medio intereses por el control de recursos naturales estratégicos. (De Pieri, 2011: 42) Lo que interesa resaltar en este sentido es que estas crisis, si bien han logrado contenerse en algunos de los casos, han provocado desconfianza hacia Brasil. De ahí que se debe considerar la posible emergencia de obstáculos para el avance de la cooperación en el CDS dado que especialmente los “países satélites” de Brasil, como son Paraguay, Uruguay, Bolivia y en cierta medida Ecuador, pueden llegar a considerar los intereses geopolíticos de Brasil como agresivos contra sus intereses. Además, está la posibilidad de que dado el creciente expansionismo de Brasil en la región, los países suramericanos en general identifiquen en Brasil una amenaza a su autonomía y miren el rol de esta potencia emergente en la región desde una óptica de un nuevo imperialismo. Por ello, es posible afirmar que el futuro del CDS y en general de UNASUR dependa en cierta medida de la habilidad de Brasil de manejar su rol de líder en la región, legitimarlo, hacer que los demás países estén de acuerdo con éste (que no se trate de un liderazgo sin seguidores), y compatibilizarlo tanto con sus intereses estratégicos regionales e internacionales como con aquellos de los países suramericanos.

La sombra de Estados Unidos en Sudamérica

El fantasma de la política de contención antisoviética en tiempos de Guerra Fría encarnó en la nueva doctrina estadounidense post 11 de septiembre basada en el concepto de guerra preventiva y en América de Sur no ha hecho más que portar desconfianza afectando las posibilidades de integración y cooperación en el ámbito de la defensa y la seguridad. La construcción de una red de acuerdos bilaterales, en el ámbito comercial a través de los TLC – de la que ya forman parte varios países latinoamericanos –, y en el ámbito militar para instalar bases en territorios extranjeros, en palabras de Chalmers Johnson, constituye hoy en día una suerte de actualización de las estructuras de los antiguos imperios que se basaban en colonias para mantener la hegemonía regional. (Pastrana, 2011: 125)

Precisamente ha sido la región andina – la zona de mayor inestabilidad en América del Sur – la que más se ha visto afectada por esta nueva doctrina y donde más se registran signos de desconfianza que se propagan en el resto de la subregión

sudamericana. En este sentido, las diferencias ideológicas y políticas respecto a las relaciones con Estados Unidos permite observar que la estrecha afinidad ideológica entre Estados Unidos y Colombia, en cuestiones de orden político, económico y de seguridad, entra en conflicto con los “gobiernos progresistas” de Venezuela, Ecuador y Bolivia quienes rechazan abiertamente el rol de Estados Unidos como “centinela global y regional” y sus políticas comerciales asimétricas. (Pastrana, 2011: 123)

La desconfianza a nivel sudamericano proviene principalmente de la relación Colombia-Estados Unidos. La vigilancia política y militar de Estados Unidos, desde un aliado destinatario de su interés ideológico – en este caso Colombia – hacia otro constituye una de las mayores amenazas a la seguridad percibidas especialmente por Brasil, Argentina y el bloque Ecuador-Venezuela-Bolivia. La desconfianza se traduce en dos sentidos.

Primero, con el despliegue de la “Operación Fénix” en la zona de Angostura en Ecuador, Colombia demostró que no tiene reparos en desplegar acciones militares de forma unilateral, sin consultas previas, desconociendo la capacidad y/o legitimidad del Estado que acoge la amenaza, Ecuador, y bajo el justificativo de una falta de colaboración o de no poseer los medios idóneos para contrarrestar amenazas no convencionales. De este modo, “se distorsiona y derriba toda la doctrina de simetría jurídico-política que fundamenta el sistema interestatal democrático”. Segundo, se termina por caer en un “juego de interpretaciones rápidas de intención” como principio guía de las políticas exteriores de los países que se relacionan con Colombia. En este sentido, el caso del acuerdo de Colombia con Estados para el uso de bases militares en su territorio resulta ilustrativo. (Pastrana, 2011: 121, 124)

La actitud del gobierno colombiano fue interpretada como una artimaña de Estados Unidos, a través de su interlocutor Colombia, para frenar el ánimo intervencionista de Venezuela en el conflicto interno colombiano y en el derramamiento del “Socialismo del siglo XXI”. Asimismo, como señala Eduardo Pastrana “El acuerdo era presumiblemente una manera reactiva de equilibrar igualmente los planes venezolanos de equipamiento, innovación y producción de armamento de alto poder destructivo sin entrar en la escalera de costos de una carrera armamentista, inviable desde el punto de vista político financiero”. (Pastrana, 2011: 126)

En todo caso, a nivel suramericano hubo el consenso de que la magnitud del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos era considerablemente muy superior a las necesidades de las fuerzas armadas colombianas y que más que traer ventajas domésticas produjo mayores tensiones a nivel regional y desconfianza. (Pastrana, 2011: 125) A partir de este episodio y especialmente de la transgresión colombiana en territorio ecuatoriano, parece ser que el resto de países suramericanos, con mayor envergadura los andinos, manejan sus relaciones en base a una percepción desconfiada y de sentido de amenaza de espionaje y golpismo cada vez que Colombia adopta medidas para reforzar su plan de seguridad interno y especialmente cada vez que se comprometen más recursos para el reforzamiento militar involucrando a Estados Unidos en financiación y tareas de asesoría y operativas. (Pastrana, 2011: 124) Últimamente, el anuncio de Santos en junio de 2013 de iniciar un “proceso de acercamiento, de cooperación, con miras también a ingresar [a la OTAN]” es prueba de ello. Frente a estas declaraciones, los países del ALBA, en especial Venezuela, Bolivia y Nicaragua, criticaron a Colombia de apuntar “hacia una agenda de desestabilización regional, de división, de ataque contra la revolución bolivariana y de adhesión a los planes hegemónicos imperiales” (Reyes y Saiz, 2013)

A este complejo escenario de desconfianza se suma un elemento más que está estrechamente vinculado con las relaciones Estados Unidos-Colombia: el drástico incremento de las adquisiciones militares de ciertos países de América del Sur. El aumento en la compra de armamentos ha sido justificado por la necesidad de modernizar los inventarios militares e implementar programas de equipamiento pospuestos por varios años y que ahora, gracias al alza mundial en los precios de los *commodities*, pueden ponerse en marcha. (Pastrana, 2011: 117)

Según datos del SIPRI, el gasto militar en Sudamérica en el año 2009 alcanzó los USD. 51,8 billones a pesar de la crisis económica mundial. Sin embargo, en comparación con otras regiones del mundo, los gastos militares de América Latina representan el 4% del total a nivel mundial y están solo por encima de los gastos de África (2%). (SIPRI, 2013: 3)

En el caso de Ecuador, parte del aumento de sus gastos militares se explica también a partir del incremento de la capacidad militar de Colombia y de Perú. Además, hay que destacar que como consecuencia del bombardeo ilegal por parte de Colombia en 2008, el plan de modernización de Ecuador de 2006 se aceleró considerablemente. Para el

año 2012, los gastos militares de Ecuador con respecto al PIB fueron los segundos más altos de la región, 2,8%, solo rebasado por Colombia con el 3,3% del total de su PIB y muy por encima de Brasil (1,5%), Venezuela (1,1%), Argentina (0,9%) e incluso Chile (2%). (Pastrana, 2011: 116)

En el caso de Venezuela hay que resaltar que su gasto militar y el tipo de compras sobrepasan las capacidades convencionales de Colombia y son justificados en respuesta al armamentismo colombiano. Tanto para Brasil y Venezuela, parece ser que el aumento en los gastos militares y los claros planes por parte del primero de seguir desarrollando su industria militar, se justifican en el marco de una estrategia de contención indirecta a Estados Unidos, la cual “ [...] no pretende equilibrar directamente a EE.UU pero sí evitar un desbordamiento de la influencia política y militar norteamericana contrarrevolucionaria desde Colombia [...]”. (Pastrana, 2011: 126)

Otro punto que hay que destacar es que las diferencias ideológicas y políticas en la región suramericana han implicado la diversificación de los proveedores de armamentos. Así, la prohibición de Estados Unidos de vender armas a Venezuela ha llevado a que este país recurra principalmente a Rusia, China y Brasil para abastecerse. (Emmerich, 2008: 270) Por su parte Brasil ha optado por desarrollar una alianza con Francia para potenciar sus capacidades militares; Colombia sigue dependiendo en gran medida del abastecimiento estadounidense; Chile ha diversificado sus relaciones con Estados Unidos, Holanda, Alemania, España, Francia y Reino Unido. (Flemes y Nolte, 2011: 6)

Finalmente, independientemente de cuales sean las motivaciones para el incremento del gasto militar por parte de los países suramericanos, el aumento de las capacidades militares a través de la compra de armamento tiene un efecto negativo en la promoción de medidas de confianza mutua. En este sentido, como señala Emmerich, “[...] debe considerarse un elemento típico de las carreras armamentistas, el “efecto espejo”: cuando un país adquiere un “x” tipo de armamento, sus vecinos muy posiblemente procurarán adquirir ese mismo tipo de armamento [...] [como] ha venido sucediendo entre Chile y Perú, y entre Colombia y Venezuela.” (Emmerich, 2008: 272) Aunque el solo aumento de la capacidad ofensiva no implica su uso, en un ambiente de rivalidad y desconfianza como ocurre en Sudamérica, la tentación de probar el nuevo armamento adquirido no queda descartada. (Flemes y Nolte, 2011: 12)

En síntesis, la cooperación en defensa y seguridad entre los Estados suramericanos encuentra graves obstáculos para hacer efectivo un avance hacia una comunidad de seguridad madura. A las disputas territoriales aún latentes, que involucran a Chile, Perú, Bolivia, Venezuela y Guyana, se suman potenciales conflictos con países vulnerables como Paraguay, Uruguay y Paraguay, que no solo incluyen a Brasil, como actor estatal, sino también a sus empresas transnacionales, movimientos sociales e indígenas. El panorama se complica aún más por la desconfianza que produce el incremento de los gastos militares en países de la región y las alianzas militares, comerciales y en materia de inversión con potencias extra regionales con lo cual se corre el riesgo de producir nuevos patrones de dependencia.

Por último, la estrecha relación que mantiene Colombia, Chile y Perú con Estados Unidos, no solo en el ámbito de la seguridad, produce altas dosis de desconfianza con el resto de países, lo cual hace a su vez que se dé un enfoque excesivo de la seguridad nacional clásica. De este modo, las verdaderas amenazas a la seguridad regional, que más tienen que ver con problemas de tipo interno, interméstico y transnacional, no reciben la debida atención en los actuales esquemas de cooperación e integración vigentes.

CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio se han puesto de relieve las dinámicas de cooperación en materia de defensa y seguridad en América del Sur en el marco de un todavía incipiente regionalismo sudamericano cuyo principal exponente institucional está encarnado en la UNASUR. La aproximación constructivista aquí adoptada ha permitido tomar como objeto de estudio los patrones o relaciones de cooperación entre los miembros del CDS y catalogar a la subregión sudamericana como una comunidad de seguridad que presenta características propias de la etapa naciente y en parte ascendente, corroborando así la hipótesis planteada en la parte introductoria.

Aunque desde un inicio se planteó que el centro de análisis serían los pasos que la subregión sudamericana está dando hacia la consolidación de mecanismos de cooperación en seguridad y defensa al interior de UNASUR y su CDS, fue necesario en esta investigación ir más allá de ello y tomar en cuenta otras variables analíticas provistas por el realismo/neorrealismo, particularmente en cuanto concierne a factores exógenos estructurales que han contribuido a la formación de este bloque regional, política exterior e intereses individuales. La combinación de variables de ambos enfoques redundó en una aproximación que, desde mi punto de vista, ha logrado capturar de mejor manera la complejidad de las dinámicas actuales en seguridad y defensa que se observan en América del Sur.

Por su parte, el acercamiento histórico a la temática planteada permitió resaltar algunos elementos trascendentales necesarios para el entendimiento de las dinámicas regionales actuales. El análisis de la seguridad hemisférica a través de la diferenciación de tres fases históricas corroboró el planteamiento constructivista que sostiene que la seguridad es en sí una construcción social que se encuentra en constante evolución. En efecto, los elementos más importantes que estructuran la seguridad regional como por ejemplo las percepciones de amenazas a la seguridad por parte de los países y las instituciones e instrumentos políticos y jurídicos para hacerles frente, han demostrado no ser estáticas dado que se han adecuando a contextos internacionales determinados, los cuales han resultado ser en ocasiones propicios o desfavorables para que los países latinoamericanos construyan iniciativas propias con un mayor margen de autonomía.

En este sentido, si bien se constata que durante largos períodos de tiempo, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el período de la Guerra Fría especialmente, la seguridad

hemisférica se ha ajustado a los intereses nacionales y preocupaciones más urgentes del hegemon Estados Unidos, es importante también resaltar la agencia de los países latinoamericanos frente a estructuras dadas. Es decir, el panorama de la seguridad hemisférica, centrado en los intereses estadounidenses, ha compartido terreno con iniciativas de cooperación propias ideadas por países latinoamericanos tales como el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar de 1969, la firma del Tratado de Tlatelolco en 1969, la creación del Grupo Contadora en 1983, el Proceso de Paz de Esquipulas (1986-1988), etc. que han excluido a Estados Unidos y en ocasiones han cuestionado su posición hacia América Latina.

Aunque la dinámica de seguridad en el continente ha estado dominada y sigue influenciada por la posición dominante de Estados Unidos, a lo largo del tiempo puede decirse que los países de la región han ido desarrollando una suerte de “multilateralismo latinoamericano” que se caracteriza por una búsqueda constante de autonomía, por las siempre presentes aspiraciones unionistas de integración regional, el tradicional activismo en organizaciones internacionales y la defensa y apego al derecho internacional. Estos ideales propios de la región latinoamericana se han reactivado en los tiempos actuales redefiniéndose ahora en clave sudamericana.

El ímpetu hacia la regionalización e integración a través de la conformación de bloques regionales, y más específicamente la búsqueda de arreglos cooperativos en defensa y seguridad que hoy se observan, han sido posibles justamente por la existencia de factores endógenos, en este caso el “multilateralismo latinoamericano”, así como también por factores de tipo exógeno que se relacionan principalmente con un contexto internacional favorable caracterizado por el declive de la hegemonía estadounidense y el surgimiento de bloques y liderazgos regionales con una creciente capacidad de proposición, lo cual ha permitido un mayor margen de maniobra para los países latinoamericanos; la globalización, fenómeno entendido principalmente en su sentido político, que ha coadyuvado a que los países de la región vean en el regionalismo una herramienta para hacer frente, de un modo defensivo u ofensivo, a las incertidumbres y amenazas derivadas de una globalización selectiva, asimétrica y profundamente competitiva; la crisis del “sistema” interamericano de seguridad reflejada en la parálisis institucional de la OEA; y finalmente, el rol decisivo de Brasil en la construcción del espacio sudamericano.

Todas estas condiciones o factores precipitantes, abordados en el segundo capítulo de esta investigación, permitieron finalmente dar paso al estudio de la UNASUR y el CDS.

El análisis de los antecedentes, orígenes e intereses detrás de la creación de UNASUR y el CDS permite concluir que – tal como lo explicaría la vertiente realista/neorrealista – el surgimiento de estos organismos responde a la necesidad de los países sudamericanos de generar un balance de poder que desplace y excluya a Estados Unidos y a todo el viejo entramado institucional en seguridad hemisférica – OEA, JID, TIAR – de los asuntos subregionales. En este sentido, el paulatino declive de la hegemonía estadounidense a nivel mundial ha sido aprovechado por los países de la región para idear y poner en marcha objetivos ambiciosos en el plano específico de la seguridad y defensa, ámbito sobre el cual, la injerencia de Estados Unidos ha estado históricamente presente.

Del mismo modo, en consonancia con la perspectiva realista, se concluye que la UNASUR y el CDS es también parte de la estrategia geopolítica brasileña vinculada a objetivos macro de política exterior como son la búsqueda de autonomía y la voluntad de convertirse en potencia regional y mundial. A más de los intereses económicos, comerciales, estratégicos y geopolíticos que Brasil encuentra en la integración regional y cooperación con sus vecinos, el espacio sudamericano constituye la plataforma brasileña para alcanzar sus objetivos de seguridad y defensa. Tras la desactivación de un probable conflicto militar con Argentina, Brasil identifica como amenazas reales a su seguridad el derramamiento de la violencia proveniente de la zona andina, la creciente injerencia de Estados Unidos en asuntos de seguridad sudamericana especialmente a partir del despliegue del Plan Colombia en 1999 y el refuerzo del mismo a partir del 11-S y la intromisión de actores externos en la Amazonía.

Hay que recalcar sin embargo que aunque no existe duda de que la creación del CDS fue un éxito para la diplomacia brasileña en la medida que se lograron materializar parte de sus objetivos de política exterior y de seguridad, la amplia aceptación recibida a esta propuesta también representa una demostración de cómo las preocupaciones de seguridad brasileñas van progresivamente encontrando reflejo en el resto de los países sudamericanos. Así, los países de la región ven en el CDS un espacio funcional a sus intereses de defensa y lo más importante comienzan a compartir una lectura común de la

importancia estratégica que para las potencias extranjeras y especialmente para Estados Unidos representa América del Sur.

Se concluye que la región suramericana presenta características de una comunidad de seguridad naciente por las siguientes razones:

En primer lugar, han sido varios los acuerdos de cooperación en seguridad y defensa que los países de Sudamérica han establecido a nivel bilateral y multilateral (primer indicador fase naciente). Los primeros acercamientos formales entre los países de la región, aunque en un inicio se dieron en el ámbito comercial, luego se extendieron al área de la seguridad y la defensa especialmente a partir de 1998. Desde entonces, se observan claros intentos encaminados hacia la convergencia entre el sub-complejo andino y el sub-complejo del Cono Sur, representados institucionalmente en la CAN y el MERCOSUR respectivamente.

En segundo lugar, esta convergencia dio paso al establecimiento de terceras partes (segundo indicador fase naciente). Este proceso se fue materializando en 2000 cuando se llevaron a cabo reuniones de presidentes sudamericanos lideradas por Brasil y que finalmente desembocaron en la creación de UNASUR en 2008 y el CDS para el ámbito más específico de la defensa y seguridad. En tercer lugar, el reconocimiento por parte de los países sudamericanos de que tienen intereses conjuntos que requieren de acción colectiva es el tercer indicador que nos permite hablar de una comunidad de seguridad naciente en el espacio sudamericano. En este sentido, la defensa de la democracia, de la soberanía de los recursos naturales, la revitalización del principio de la soberanía y la idea de conflicto asimétrico son los principales intereses y elementos compartidos por los países sudamericanos. Asimismo, la primacía militar y la doctrina de ataque preventivo de Estados Unidos, sumado a la posible disputa e “internacionalización” de la región amazónica y áreas con grandes recursos naturales en “zonas de interés global”, son las principales amenazas a la seguridad que parecen compartir los países sudamericanos.

Se concluye que la región sudamericana presenta además algunas características de la fase ascendente de una comunidad de seguridad por las siguientes razones:

En relación al primer indicador – la conformación de nuevas organizaciones e instituciones que reflejan una coordinación más estrecha – aquí se considera que éste se ve reflejado con la creación de dos instituciones – el CEED y la ESUDE – que a mi parecer tienen el potencial de constituirse en las columnas vertebrales del CDS. Por un

lado, el establecimiento del CEED, parte del CDS, refleja una coordinación más estrecha en seguridad y defensa en el sentido de que los miembros han acordado su creación para una tarea muy puntual y de suma importancia como lo es la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional. Por otro lado, existe una coordinación estrecha para consolidar una identidad común en el ámbito de la defensa y desarrollar el cuarto eje de acción del CDS: formación y capacitación. Esto se ve reflejado con la conformación de la Escuela Suramericana de la Defensa (ESUDE) que aunque es nueva, se erige como un centro educativo de alto nivel que se especializará en estudios suramericanos de defensa y seguridad regional. Sin embargo, dado que ambas instituciones son todavía muy incipientes, éstas no han logrado reflejar una identidad colectiva como sugiere el segundo indicador.

Respecto al segundo indicador – procedimientos específicos para la resolución de conflictos – los análisis del manejo de las crisis por parte de UNASUR, tanto internas como en los casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay así como entre Estados como la crisis entre Colombia y Venezuela, permitió corroborar la idea de que este organismo representa un nuevo espacio institucional para la resolución de conflictos regionales que tiene como ventaja relativa el hecho de que puede ser convocado con rapidez dado su carácter flexible y espontáneo. Las rápidas respuestas de los jefes de Estado o Ministros han sido sin duda un factor importante para evitar la escalada de crisis e ir desarrollando procesos de aprendizaje y socialización que han servido de experiencia para la resolución de futuros problemas.

Adicionalmente, es importante mencionar que aunque en los mismos estatutos de la UNASUR y del CDS se establece, en un tono muy conciliador, que el accionar de estos organismos es “complementario” al de la OEA, lo cierto es que el manejo de estos casos de crisis por parte de la UNASUR demuestran más bien la necesidad implícita de excluir a la OEA y a Estados Unidos y lidiar con problemas que aquejan a la región por cuenta propia, en términos no tanto de complementación sino de reemplazo. Es más, el rol de la OEA en la resolución de crisis regionales ha quedado desvirtuado y ha contribuido a ensanchar aún más su crisis; en cambio, parece ser que cada vez y en mayor medida, la UNASUR trata de consolidarse como el espacio natural para el tratamiento de problemas que atenten a la seguridad de los miembros.

Cabe recalcar sin embargo que en la mayoría de los casos de tratamiento de crisis no se siguieron procedimientos específicos previamente establecidos para tal cometido. Más bien, las respuestas de los miembros de UNASUR han sido espontáneas y sin bases normativas ni reglamentarias. A pesar de ello, es importante tener en cuenta algunos avances. Por ejemplo, lo novedoso en el caso específico del manejo de la crisis de Ecuador en 2008 fue la decisión de los presidentes de establecer el Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR que sería aplicado en caso de amenazas de ruptura del orden democrático. Ahora se cuenta con este protocolo y es más, algunas de sus cláusulas fueron aplicadas para sancionar a Paraguay cuando ocurrió el golpe de Estado en 2012. Asimismo, especialmente a partir de la crisis entre Colombia y Venezuela se ha reforzado la necesidad de avanzar en la construcción de medidas para el fomento de confianza y seguridad en UNASUR y esto provocó del igual forma un reajuste a las operaciones que lleva a cabo el CDS siendo ahora una de las prioridades de este organismo justamente el trabajar en el ámbito de las MFCS.

En relación el tercer indicador, la confianza mutua, se han logrado avances modestos entre los miembros del CDS, por ejemplo con la creación del Registro de Gastos de Defensa y de mecanismos como el Formulario Suramericano de Inventarios Militares para transparentar inventarios militares de los países miembros. A pesar de ello, considero que estos instrumentos contribuyen de manera muy marginal para que en la práctica haya una disminución del miedo de que el otro represente una amenaza a la seguridad. Consecuentemente no se puede hablar en un sentido estricto de una comunidad de seguridad en su etapa ascendente. Tampoco se han logrado mayores avances en cuanto respecta a los indicadores de la fase madura debido a la falta de una identidad común en el ámbito de la defensa, la carencia de un sistema de gobernanza para el manejo de problemas de seguridad y el alto nivel de desconfianza entre los miembros.

Aunque los países suramericanos comparten valores comunes, de ningún modo se podría hablar de una identidad suramericana debido principalmente a las visiones divergentes que tienen los países en el ámbito de la defensa y seguridad. El análisis de las visiones de los países del Cono Sur y los países andinos permite llegar a la conclusión de que en la subregión suramericana coexisten distintas percepciones sobre el tipo de amenazas priorizadas y consecuentemente sobre el modo en que se considera se les debe

hacer frente. Esto a su vez implica divergencias respecto a la forma de ver la cooperación regional y sus potencialidades en la resolución de problemas de seguridad en la región.

Como se resaltó en el quinto capítulo, hay ciertos países que priorizan los problemas de seguridad de tipo interno en sus agendas de seguridad, en especial los de la región andina mientras que para el resto de países del Cono del Sur, excepto Paraguay, las amenazas a su seguridad provienen principalmente del exterior. Los países del Cono Sur, con excepción de Paraguay, tienen bien definida la frontera que separa los conceptos de seguridad y defensa mientras que esto no ocurre con los países andinos dado que la complejidad de los problemas que aquejan a esta región y la inestabilidad han sido de tal magnitud como para generar riesgos al control territorial de los Estados. Asimismo, debido a que tampoco existen visiones homogéneas sobre el rol de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad interna, la cooperación en el ámbito militar entre los países de la región se torna aún más difícil. Finalmente, las posibilidades de llegar a establecer verdaderos acuerdos cooperativos en materia de seguridad y defensa en UNASUR y el CDS se reducen considerablemente si se considera que cada uno de los países suramericanos dota de un significado diferente a los procesos de integración y cooperación en la región en base a sus propios intereses y estrategias.

A más de las visiones e intereses divergentes (y en algunos casos poco compatibles) de los países sudamericanos, los intentos de establecer arreglos duraderos en el sector de la seguridad y la defensa se ven dificultados debido a la desconfianza entre los miembros, derivada de las disputas territoriales aún latentes, que involucran a Chile, Perú, Bolivia, Venezuela y Guyana. A esto se suma los potenciales conflictos con países vulnerables como Paraguay y Uruguay derivados del proceso de ascenso de Brasil al rango de potencia, y que no solo incluyen al país como tal sino también a sus empresas transnacionales, movimientos sociales e indígenas. Por último, la estrecha relación que mantiene Colombia con Estados Unidos, especialmente en el ámbito de la seguridad, ha demostrado ser un factor desestabilizante desde un inicio, sea en la misma creación del CDS como en el manejo de problemas y crisis que se han dado a lo largo de su existencia. A más de ello, esta relación produce altas dosis de desconfianza con el resto de países, especialmente Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina y Venezuela, quienes ven en Colombia al más fiel interlocutor y aliado de Estados Unidos en la región.

Es fundamental remarcar que el excesivo enfoque en la seguridad nacional clásica y la invocación del principio de la soberanía en cada oportunidad que se presenta una crisis o problema ha ocasionado que las amenazas a la seguridad regional que más han tenido repercusión en América del Sur como los problemas derivados del narcotráfico, crimen organizado, tráfico de droga, no reciban la debida atención en UNASUR. A casi cinco años de creación de la UNASUR, las cuestiones de seguridad pública, y sobre todo el problema del narcotráfico – principal desafío de seguridad de los países andinos – son tratadas de manera bastante ambigua y poco clara en dos órganos apenas creados: el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y el novísimo Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Por último, es preciso señalar que a pesar de los obstáculos que enfrenta UNASUR y el CDS aquí mencionados – la falta de una identidad suramericana en defensa y seguridad, la desconfianza, las visiones e intereses divergentes entre los miembros – y aunque la región está lejos de conformar una comunidad de seguridad madura, estos organismos han demostrado que es posible, a través de la informalidad y el intergubernamentalismo, dar pasos importantes hacia la conformación de una agenda propia de seguridad y defensa regional. Cabría preguntarse – y esto sería objeto de futuras investigaciones – la medida en que este tipo de regionalismo presidencialista, informal y altamente flexible puede asegurar el funcionamiento de instituciones fuertes en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Adler, Emanuel y Barnett, Michael (1998). *Security Communities*. Cambridge University Press, Cambridge.

América Economía (2010). *José Miguel Insulza deberá enfrentar la crisis financiera de la OEA*. 23/05/2010. Disponible en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/jose-miguel-insulza-debera-enfrentar-la-crisis-financiera-de-la-oea>, visitado en 07-28-2013.

Amin, Samir (2010). *Escritos para la transición*. La Paz, Bolivia.

Arellano, Félix (2008). “La Seguridad y Defensa y los procesos de Integración en la Región Suramericana”. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Disponible en <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoFelixArellanofinal.pdf>, visitado en 04-08-2013.

Ayoob, Mohammed (2005). “Security in the Age of Globalization: Separating Appearance from Reality”. En *Globalization, Security, and the Nation State. Paradigms in Transition*. Aydinli, Ersel y James Rosenau, State University of New York Press, Estados Unidos.

Barnett, Michael y Duvall, Raymond (2005). “Power in International Politics”. En *International Organization*, Vol. 59, No. 1, pp. 39-75, the MIT Press.

Baron, Ana (2012). “La OEA dice que no hubo golpe y no suspende a Paraguay”. *El Clarín*. Disponible en http://www.clarin.com/mundo/OEA-dice-golpe-suspende-Paraguay_0_734926593.html, visitado en 09/02/2013.

Battaglino, Jorge (2009). “O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Uma convergencia de vantagens.” *Nueva Sociedad*. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-6_1.pdf, visitado en 07-21-2013.

Benítez, Raúl (2003). “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. N° 64, pp. 49-70.

Benzi, Daniele (2010). “Crisis hegemónica y mundo multipolar: algunas implicaciones para América Latina”. *Revista Revuelta*, Año 7, n.16, Diciembre-Enero-Febrero, 2010, pp. 22-25.

Bertazzo, Juliana (2010). “New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy”. En *Security and Defense Studies Review*, Center for Hemispheric Defense Studies, Spring-Summer Issue.

BINAL (s/f). “El Grupo Contadora ante la crisis centroamericana”. Disponible en <https://www.google.com.ec/search?newwindow=1&q=el+grupo+contadora+ante+la+crisis+centroamericana+con+el+trasfondo+del+agravamiento+&oq=el+grupo+contadora+ant>

e+la+crisis+centroamericana+con+el+trasfondo+del+agravamiento+&gs_l=serp.3...33428.38273.0.38485.35.32.0.0.0.0.244.3460.15j15j1.31.0....0...1c.1.19.serp.4NwSDkJ5MUK# , visitado en 04-12-2013.

Bitencourt, Luis “Latin American Security: Emerging Challenges” (2001). En *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, Flanagan, Stephen, Frost, Ellen y Kugler, Richard (ed.), National Defense University, Washington, 2001. Vol. II, pp. 895-913.

Bonilla, Adrián y Marco Cepik (2004). “Seguridad Andino-Brasileña: conceptos, actores y debates”. En *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras Aproximaciones*. Marco Cepik y Socorro Ramírez (coord.). FESCOL, IEPRI y Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá-Colombia, pp. 41-88.

Booth, Ken (1997). “Security and Self: Reflections of a Fallen Realist”. En *Critical Security Studies*. Keith Krause y Michael Williams (eds.). Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 83-119.

Brigagão, Clóvis (2011). “América Latina: panorama de seguridad e integración”. *Diálogo Político*, año XXVIII, no. 1, pp. 11-31.

Buzan, Barry y Ole Waever (2003). “Regions and Powers. The Structure of International Security”. Cambridge University Press, Cambridge.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap De Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Caamaño, Luis (2010). “Conflictos regionales y armamentismo en América Latina”. En *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*. Miguel Requena y Díez de Revenga (eds.). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, Seguridad y la Defensa, Tomo II, Madrid.

Caballero, Sergio (2012). “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”. *Documentos de Trabajo IELAT*. No. 44, Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá.

Calle, Federico y Merke, Fabián (2005). *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar. Agenda internacional*. N°3, pp. 124-137. Disponible en: www.agendainternacional.com/.../n3/0307.pdf, visitado en 05-12-2013

CAN (2013). *Declaración Ministerial de La Paz sobre la Institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina-Mercosur y Chile*. La Paz.

CAN (2013). *Hechos clave en las relaciones CAN – MERCOSUR*. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=111&tipo=TE&title=mercosur>, visitado en 02-08-2013.

CECLA (1969). *Consenso Latinoamericano de Viña del Mar*. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/18950/20080>, visitado en 05-12-2013.

Cepik, Marco (s/f). "Regional Security and Integration in South America: What UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Organization experiences". Disponible en: <http://elecua.com/wp-content/uploads/2010/11/Regional-Security-and-Integration-in-South-America.pdf>, visitado en 04-04-2013.

CDMA (1995). *Defense Ministerial of the Americas. Williamsburg 1995*. Disponible en <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>, visitado en 05-12-2013.

Colegio Interamericano de Defensa (2013). *Acerca del CID*. Disponible en: http://www.colegio-id.org/es/aboutIADC_esp.shtml, visitado en 04-04-2013.

Consejo de Defensa Suramericano (2010). *Confianza y Seguridad en América del Sur*. Cuadernos de Defensa N° 2. Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador.

Cox, Robert (1983). "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method". En *Approaches to World Order*. Robert Cox y Timothy Sinclair, Cambridge University Press, Cambridge.

Crawford, Neta (1991). "Once and Future Security Studies". *Security Studies*, pp. 283-316.

Curzio, Leonardo (2003). "La seguridad hemisférica: Balance y Perspectivas". En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*. María Cristina Rosas, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Estados Unidos: Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa, pp. 75-89.

Dávila, Luis (2009). "Bases de EE.UU. en Colombia: un obstáculo para Unasur". *RNW*.08/11/2009. Disponible en <http://www.rnw.nl/espanol/article/bases-de-eeuu-en-colombia-un-obst%C3%A1culo-para-unasur>, visitado en 08/21/2013.

De la Lama, Jorge (1998). *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*. FLACSO-Chile, Colección paz y Seguridad en las Américas, Santiago, Chile.

De Pieri, Vitor Stuart Gabriel (2011) "Geopolítica de los Conflictos Intermésticos en Sudamérica". En *Revista de Geopolítica, Natal – RN*. Vol. 2. N°2. Jul/Dec: 28-48. Disponible en <http://www.revistageopolitica.com.br/ojs/ojs-2.2.3/index.php/rg/article/viewArticle/47>, visitado en 09/10/2013.

Departamento de Estado de Estados Unidos (2002). *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*. Disponible en <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf>, visitado en 07-29-2013.

Deutsch, Karl W., et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Deutsch, Karl W. (1961). "Security Communities". En *International Politics and Foreign Policy*. James Rosenau (ed.), New York, pp. 143-193.

Dos Santos, Theotonio (2008). "Globalización, el futuro del capitalismo y las potencias emergentes". *América Latina en Movimiento*. Disponible en <http://alainet.org/active/22552&lang=es>, visitado en 07-06-2013.

El Comercio (2012). *OEA aprueba presupuesto disminuido para 2013 en medio de crisis financiera*. 15-11-2012. Disponible en www.elcomercio.ec/mundo/OEA-crisis_economica_mundial_0_811118962.html, visitado en 07-28-2013

El Comercio (2013). *Países de ALBA anuncian retiro de la Junta Interamericana de Defensa de OEA*. Disponible en http://www.elcomercio.com/politica/ALBA-paises-retiro-OEA-Junta-Interamericana-Defensa-Unasur-Patino-CIDH_0_932906901.html, visitado en 07-28-2013

El País (2013). Las FARC y grupos vinculados con Al Qaeda intercambian cocaína por armas. Disponible en http://politica.elpais.com/politica/2013/04/08/actualidad/1365403910_474834.html, visitado en 04-08-2013.

Flemes, Daniel, Nolte, Detlef y Wehner, Leslie (2011). "Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa". *Estudios Internacionales*. N° 170, Universidad de Chile, pp. 105-127.

Flemes, Daniel y Nolte, Detlef (2010). "Alianzas externas para armamento y defensa. Una dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana". *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10, no. 1, enero-marzo 2010, pp. 1-13.

Forti, Alfredo (2013). "El papel de la Defensa en una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de Recursos Naturales". *Conferencia Suramericana "Visiones hacia una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales"*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PRESENTACION_DIR_VENEZUELA_CONFER_RECURSOS_NATURALES.pdf, visitado en 09/03/2013.

Frohmann, Alicia (1996). *Cooperación política e integración latinoamericana en los '90*. Flacso-Chile, Nueva Serie Flacso, Santiago, Chile.

García, Gonzalo (2009). "El Consejo de Defensa Suramericano: Contexto y perspectivas". En *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónica de su gestación*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago de Chile.

Gomes, Miriam (2010). "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur". *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition), pp. 151-168.

González, Julián (2009). *MINUSTAH. Sudamérica y desafíos y limitaciones de las misiones de paz de última generación*. Disponible en http://www.academia.edu/1307790/MINUSTAH_SUDAMERICA_Y_DESAFIOS_Y_LIMITACIONES_DE_LAS_MISIONES_DE_PAZ_DE_ULTIMA_GENERACION_, visitado en 08-08-2013.

Goñi, José (2012). "Gasto sudamericano en defensa: hacia más integración". *El Quinto Poder*. 06/18/2012. Disponible en <http://www.elquintopoder.cl/politica/gasto-sudamericano-en-defensa-hacia-mas-integracion/>, visitado en 09/06/2013.

Grabendorff, Wolf (2003). "Introducción". En *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Grabendorff Wolf. Fondo Editorial CEREC y FESCOL, Bogotá-Colombia, pp. 11-24.

Griffiths, John (2009). "Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa-UNASUR-Un nuevo intento?" *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*. Georgetown University-Universia, Vol. 3. Núm. 1, pp. 104-119.

Guedes da Costa, Thomaz (1997). "Cinquenta años de Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR): frustraciones e continuidad e Institucional?". En *Medio siglo del TIAR. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, CLADDE, P&SA pp. 25-34.

Haas, Richard (2008). "La era de la polaridad". Disponible en <http://seminariordenmundial.blogspot.com/2008/09/la-era-de-la-no-polaridad.html>, visitado en 07-21-2013.

Hakim, Peter (2012). "The OAS in Trouble, Again," *Latin Pulse*, Disponible en <http://www.thedialogue.org/page>, visitado en 07-26-2013.

Hernández, Jorge (s/f). La hegemonía estadounidense y la "seguridad nacional". En *América Latina: apuntes para una reconstrucción histórica*. Disponible en: www.uh.cu/centros/ceseu/BT%20.../IJHHEg05.pdf, visitado en 05-02-2013.

Hernández, Óscar (2012). "El tortuoso ingreso de Venezuela al Mercosur". *International Centre for trade and sustainable development*. Disponible en <http://ictsd.org/i/news/puentes/140202/>, visitado en 02/09/2013.

Herz, Monica (2003). "Los límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad". En *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Grabendorff Wolf, Fondo Editorial CEREC y FESCOL, Bogotá-Colombia, pp.133-151.

Herz, Monica (2008). "Does the Organization of American States Matter?". *Crisis States Working Papers Series No.2*. Crisis States Research Centre, Londres.

Hurrell, Andrew (1998), "Security in Latin America", en *International Affairs*, 74, 3, pp. 529-546.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. IPEA, ABC, Brasília.

Jácome, Francine (2005). "El proceso de conformación de la Red Andina de Seguridad. Aportes preliminares para la participación de la sociedad civil", en *Memorias del Seminario. La Red de Seguridad Andina*. Jarrín, Oswaldo (coord.). FLACSO-Ecuador, ILDIS, FES, IDRC, CRDI, Quito, Ecuador.

JID (2013). *Reseña Histórica*. Disponible en: www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid, visitado en 04-04-2013.

Katzenstein, Peter (1996). *The culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

La Jornada (2008). "Brasil exige a EU "mantenerse al margen" de consejo sudamericano", *La Jornada*. 03/22/2008. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/22/index.php?section=mundo&article=021n1mun>, visitado en 07-22-2013.

La Jornada (2002). *Renuncia México al TIAR por considerarlo "obsoleto"*. 09-07-2002. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/09/07/022n2pol.php?printver=0>, visitado en 07-22-2013.

Lynn, Josefina (2008). "La Triple Frontera y la amenaza terrorista. ¿Realidad o mito?". En *Seguridad multidimensional en América Latina*. Fredy Rivera (ed.). FLACSO-Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 57-80.

Louidor, Wooldy (2011). "Cooperación UNASUR-Haití: Hora de hacer un balance completo". *América Latina en Movimiento*. Disponible en <http://alainet.org/active/48018>, visitado en 09/10/2013.

Maestro, Irene y Martínez, Javier (2006). "Elementos de discusión sobre la cooperación para el desarrollo en el capitalismo global". Disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/204MaestroyMtnezPeinado.pdf>, visitado en 07-06-2013.

Mares, David (1997). "Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy". En *Regional Orders: Building Security in a New World*. David. A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.). Estados Unidos: The Pennsylvania State University Press.

Martínez, Laneydi, Serbin, Andrés y Ramanzini, Haroldo (2012). “El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, en *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Laneydi Martínez, Andrés Serbin y Haroldo Ramanzini (coords.), CRIES, Buenos Aires.

McMichael, Philip (2012). *Development and social change. A global perspective*. Sage, Estados Unidos.

Mearsheimer, John (1990). “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War Era”. Boulder: Westview.

Medeiros, Oscar (2010). “Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul”. Disertación doctoral, Universidade de São Paulo.

Menezes, Augusto (2010). “Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. N° 38, FLACSO-Ecuador, pp. 41-53

Mijares, Victor (2011). “Consejo de Defensa Suramericano: obstáculo para una alianza operativa”. *Politeia*, vol. 34, no. 46, pp. 1-46.

Ministerio de Defensa de Brasil (2008). *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*. Primera edición.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su gestación*. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. Santiago de Chile.

Mirek, Holger (1986). “El tratado de Tlatelolco. Limitaciones y resultados”. *Nueva Sociedad*. N° 84, Julio-Agosto, pp. 16-27. Disponible en www.nuso.org/upload/articulos/1407_1.pdf, visitado en 06-13-2013.

Moreira, Angela (2009). “Consejo Suramericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa”. Red de Seguridad y Defensa en América Latina. Disponible en <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf>, visitado en 09/10/2013.

Necco, Gustavo (2012). *Impacto potenciales del cambio climático en la seguridad regional en América Latina*. Policy Paper, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 1-34.

Nef, Jorge y Núñez, Ximena (1994). *Las relaciones interamericanas frente al siglo XXI*. Primera edición, FLACSO-Sede Ecuador, Serie Estudios-Ciencias Políticas.

OEA (1974). Decimoquinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Final, Quito. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

OEA (2002). *Análisis de las respuestas de los estados miembros al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la presidencia de la comisión de seguridad hemisférica*. Disponible en <http://www.oas.org/csh/spanish/ncscuestionarios.asp>, visitado en 07-28-2013.

OEA (2013a). *Estado de Firmas y Ratificaciones. Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá"*. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html#5>, visitado en 07-25-2013.

OEA (2013b). *Cuadro resumido de los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad correspondientes al período 1995-2013*. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html>, visitado en 07-29-2013.

Oliveira *et al.*, (2007). *O Brasil na América do Sul*. CINDES, CEBRI. Disponible en http://www.cebri.org/midia/documentos/377_PDF.pdf, visitado en 08-04-2013.

ONU (2012). *ONU destaca importancia histórica de Tratado de Tlatelolco*. Centro de Noticias ONU. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=22710#.UbpSYZzxw24>, visitado en 06-13-2013.

Orozco, Santiago (2010). "Seguridad Hemisférica en América Latina. Concepto, historia y actualidad." *Revista Ratio Juris*. Vol. 5 N° 11 (julio-diciembre 2010), pp. 117-144.

Pastrana, Eduardo (2011). "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional". *Diálogo Político*. Año XXVIII, no. 1. Konrad-Adenauer-Stiftung. Argentina, pp. 109-136.

Pérez, Rosa (2009). "Desafíos del Ecuador en la Presidencia del Consejo de Defensa Suramericano". *Publicaciones Consejo de Defensa Suramericano*. pp. 33-38.

Prieto, Germán (2011). "La institucionalización de la UNASUR y los avances en seguridad y defensa". En *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). Primera edición, Bogotá.

Racovschik, María Alejandra (s/a). "Conflicto Colombia-Venezuela: síntesis de los hechos". Disponible en <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/conflicto-colombia-venezuela-edicion-especial.pdf>, visitado en 08/26/2013.

Radseck, Michael (2004). "El sistema interamericano de seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica". Paper preparado para el Segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP. Ciudad de México.

Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (2011). *Crisis financiera en la Organización de Estados Americanos (OEA)*. Disponible en <http://www.redlad.org/crisis-financiera-en-la-oea>, visitado en 07-28-2013

Reyes, Elizabeth y Saiz, Eva (2013). “La cooperación entre Colombia y la OTAN genera polémica en el ALBA”. *El País*. 06-04-2013. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/04/actualidad/1370366014_995050.html, visitado en 09/06/2013.

Riggiozzi, Pía (2012). “Regionalización a través de políticas sociales: nuevos consensos y espacios de acción colectiva”. Taller y mesa redonda *El giro social en el regionalismo sudamericano: reflexiones sobre políticas sociales y prácticas de UNASUR*. Centre for Studies of Citizenship, Globalisation and Governance (University of Southampton) y FLACSO-Ecuador, 3 de agosto de 2012.

Rivera, Fredy (2008). “Estudio introductorio. Seguridad multidimensional en América Latina”, en *Seguridad multidimensional en América Latina*, Rivera, Fredy (ed.), FLACSO-Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 11-33.

Robinson, William (2004). “Global Crisis in Latin America”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 2, pp. 135–153.

Rodríguez, Alí (2013). “Los recursos naturales como eje dinámico en la estrategia de integración y unidad de nuestros países”, en *Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre recursos naturales para un desarrollo integral de la región*. UNASUR. Disponible en <http://www.unasur.org/uploads/c6/0f/c60fa2b28cd5da6cd0d1effd39ab97da/recursos-folleto-final-web.pdf>, visitado en 09/05/2013.

Rojas Aravena, Francisco (1997). “Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas”, en *Medio siglo del TIAR. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, CLADDE, P&SA pp. 11-24.

Rosas, María Cristina (2003). *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Estados Unidos: Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa.

Rosnick, David (2011). *La Organización de Estados Americanos en Haití: ¿Monitoreo electoral o intervención política?*. Center for Economic and Policy Research, pp. 1-13.

Ruiz, Miguel (2003). “Visiones de seguridad en las Américas”, en *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Grabendorff, Wolf. Fondo Editorial CEREC y FESCOL, Bogotá-Colombia, pp. 113-130.

Sanahuja, José Antonio (2008). “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV

AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Sanahuja, José Antonio (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En *Una Región en Construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): 87-134. Barcelona, España: Fundación CIDOB.

Sanahuja, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 19-72.

Sampó, Carolina (2003). “Brasil y la región amazónica después del 11 de Septiembre: desafíos y oportunidades”. VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Scholte, Aart (2005). *Globalization, a critical introduction*. Palgrave MacMillan, New York.

Sennes, Ricardo, Onuki, Janina y Oliveira Amancio (2003). “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”. En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*. María Cristina Rosas, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Estados Unidos: Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa, pp. 184-206.

Sepúlveda, Isidro (2013). *Balance Estratégico Hemisférico 2012*. Occasional Paper. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa, Estados Unidos.

Serbin, Andrés (2010a). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Nueva Sociedad y CRIES. Buenos Aires. Disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>, visitado en 05-08-2013.

Serbin, Andrés (2010b). “América Latina: un multilateralismo sui-generis”. Disponible en http://www.academia.edu/1771665/America_Latina_un_multilateralismo_sui-generis, visitado en 06-08-2013.

Sheehan, Michael (2005). *International Security. An Analytical Survey*. Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos - Reino Unido.

Silva, Raúl (1968). “Juan Egaña, Precursor de la Integración Americana”. *Revista de Relaciones Internacionales*, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Vol. 2, No. 3, Octubre – Diciembre. Disponible en

<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19165/20291>, visitado en 04-12-2013.

SIPRI Yearbook (2002). *Armaments, Disarmaments, and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

SIPRI (2013). “Trends in world military expenditure 2012”. *SIPRI Fact Sheet*. Disponible en <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>, visitado en 09/09/2013

Teitelbaum, Alejandro (2004). “Intervenciones de EEUU en Latinoamérica. Haití: Invasión y Golpe de Estado”. *Rebelión*. Disponible en <http://www.rebelion.org/hemeroteca/internacional/040601teitelbaum.htm>, visitado en 07-28-2013

Telesur (2012). *La principal fortaleza de la Unasur “son sus recursos naturales”*. Disponible en <http://www.telesurty.net/articulos/2012/11/29/el-secretario-general-de-la-unasur-afirmo-que-la-principal-fortaleza-de-la-region-son-sus-recursos-naturales-4100.html>, Latinoamérica: 29-10-2012, visitado en 04-08-2013

The Economist (2007). *The hobbled hegemon*. Disponible en <http://www.economist.com/node/9401945>, visitado en 04-08-2013

Tokatlian, Juan Gabriel (1984). “La OEA: Repensando su crisis”. *Nueva Sociedad*. N° 72, Julio-Agosto 1984, pp. 9-13

Tokatlian, Juan Gabriel (2003). “La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR”. En *Terrorismo de alcance global: Impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Rojas Aravena, Francisco (ed.). Santiago, Chile, FLACSO-Chile, pp. 87-92

Tokatlian, Juan Gabriel (2004). “La proyección militar de Estados Unidos en la región”. *Le Monde Diplomatique*, diciembre, Buenos Aires

Tokatlian, Juan Gabriel (2011). “Latinoamérica y sus «alianzas» extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”. En *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Wollard et al. (editores). Coedición Nueva Sociedad y Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, pp. 139-160.

Ugarte, José Manuel (2010). “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas”. Disponible en http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf, visitado en 09/10/2013

Ugarte, José Manuel (2010). “El Consejo de Defensa Suramericano: Naturaleza, Balance Provisorio, Perspectivas y Desafíos”. En *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). Primera edición, Bogotá

Várnagy, Tomás (2010). “Naciones Unidas y regionalismo: «Cruz del Sur», una fuerza de paz combinada argentino-chilena”. *Revista Cuadernos de Marte*. Año 1, N° 0, Mayo 2010. pp. 177, 208.

Wagner, Allan (2013). *Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación sudamericana*. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA16-10-00.htm>, visitado en 08-04-2013.

Wallerstein, Immanuel (2005). *La decadencia del poder estadounidense. (Estados Unidos en un mundo caótico)*. Ediciones *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia.

Wallerstein, Immanuel (2012). “Golpe de Estado en Paraguay: ¿quién ganó qué?”. *Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/21/opinion/022a1mun>, 21 julio 2012, visitado en 09/02/2013.

Zibechi, Raúl (2005). “El nuevo militarismo de América del Sur”. *América Latina en Movimiento*. Disponible en <http://alainet.org/active/8346&lang=es>, visitado en 07-29-2013.

Zibechi, Raúl (2010). “Brasil desafía al Plan Colombia”. *América Latina en Movimiento*. Disponible en <http://alainet.org/active/37749>, visitado en 07-29-2013.

Zibechi, Raúl (2011). “Sudamérica se consolida como polo de poder emergente”. Disponible en <http://www.cipamericas.org/es/archives/5721>, visitado en 07-29-2013.

Zibechi, Raúl (2012a). “Mercosur ampliado vs Alianza del Pacífico”. Disponible en <http://alainet.org/active/59990>, visitado en 07-21-2013.

Zibechi, Raúl (2012b). *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Ediciones desde abajo, Bogotá.

Zibechi, Raúl (2012c). *Venezuela en el Mercosur: Una nueva alianza estratégica*. Disponible en: <http://www.cipamericas.org/es/archives/7724>, visitado en 07-30-2013.

DOCUMENTOS

I Reunión de Presidentes de América del Sur (2000). *Comunicado de Brasilia*. Disponible en http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/com_brasilia.pdf, visitado en 02-08-2013

I Reunión de Presidentes de América del Sur (2000). *Declaración de apoyo al proceso de paz en Colombia*. Disponible en http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/decl_paz_col.pdf, visitado en 02-08-2013

I Reunión de Presidentes de América del Sur (2000). *Declaración sobre Malvinas*. Disponible en http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/decl_malvinas.pdf, visitado en 02-08-2013

III Reunión de Presidentes de América del Sur (2004). *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Disponible en http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/decl_cusco_csn.pdf, visitado en 02-08-2013

ABC (2011). “Unasur enfoca sus políticas de Defensa en propuesta de fabricación de aviones”. 11/11/2011. Disponible en <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=997234>, visitado en 09/06/2013

Agencia Andes (2010). “Corte colombiana declara inconstitucional acuerdo militar con Estados Unidos”. 08-17-2010. Disponible en <http://andes.info.ec/2009-2011.php?p=26453>, visitado en 08/24/2013

AMC (Air Mobility Command). White Paper Global en Route Strategy. Disponible en <http://www.latinreporters.com/colombieBasesWhitePaperAirMobilityCommand.htm>, visitado en 08/24/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2010). *Estatuto del Centro Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Disponible en <http://www.unasursg.org/uploads/19/43/1943af98206fbf76b556b8fbc772d77/Estatuto-Centro-Estudios-Estrategicos-de-defensa.pdf>, visitado en 09/06/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2011). *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano acerca del Crimen Organizado Transnacional y otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf, visitado en 09/03/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2011a). *Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región Suramericana*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf, visitado en 09/06/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2012). *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la VI reunión ordinaria de la instancia ejecutiva del CDS*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe_Ceed_VI_INST_EJEC_ASUNCION_2012.pdf, visitado en 09/03/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2012a). *Informe del Director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a*

la VII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_DIRECTOR_CEED_CDS_LIMA_DIC_2012.pdf, visitado en 09/03/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2012b). *Plan de Trabajo 2012*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_CEED_2012.pdf, visitado en 09/03/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2013). *III Informe del Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa a la Reunión del Consejo Directivo del CEED*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_DIRECTOR_CEED_CDS_LIMA_MAYO_2013.pdf, visitado en 09/03/2013

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) (2013a). *Registro Suramericano de Gasto de Defensa*. Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-03-Registro-Gasto-Defensa.html>, visitado en 09/05/2013

Consejo de Defensa Suramericano (2009). *Plan de Acción 2009-2010*. Disponible en http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan_de_Accion-2009-2010-13032009.pdf, visitado en 09/03/2013

Consejo de Defensa Suramericano (2010). *Plan de Acción 2010-2011*. Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010-2011.pdf>, visitado en 09/03/2013

Consejo de Defensa Suramericano (2012). *Plan de Acción 2012*. Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf>, visitado en 09/03/2013

Consejo de Defensa Suramericano (2013). *Plan de Acción 2013*. Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>, visitado en 09/03/2013

Declaración de Bariloche (2009). UNASUR. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>, visitado en 08/21/2013

Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador (2010). UNASUR. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm>, visitado en 08/25/2013

Declaración de la Moneda (2008). UNASUR. Disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm, visitado en 08/22/2013

Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas (1991). Disponible en http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm, visitado en 08-12-2013

Defensa (2013). “Promulgada la modificación a la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna del Paraguay”. 08/26/2013. Disponible en http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9906:promulgada-la-modificacion-a-la-ley-de-defensa-nacional-y-seguridad-interna-del-paraguay&catid=55:latinoamerica&Itemid=163, visitado 09/06/2013

El Comercio (2011). “No habrá comisión de la UNASUR para investigar los hechos del 30-S”. Disponible en http://www.elcomercio.ec/politica/comision-Unasur-investigar-hechos_0_583141884.html?print=1, visitado en 09/01/2013

El Espectador (2010). “Ecuador convoca reunión ministerial de Unasur por crisis Colombia – Venezuela”. 07-23-2010. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-215011-ecuador-convoca-reunion-ministerial-de-unasur-crisis-colombia-vene>, visitado en 08/24/2013

El Espectador (2010a). “Se restablecen relaciones entre Colombia y Venezuela”. 08/10/2010. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-218414-se-restablecen-relaciones-entre-colombia-y-venezuela>, visitado en 08/25/2013

El Nuevo Herald (2013). “Guyana y Venezuela acuerdan pedir a ONU mediación por el Esequibo”. 08-31-13, Disponible en <http://www.elnuevoherald.com/2013/08/31/1556500/guyana-y-venezuela-acuerdan-pedir.html#storylink=cpy>, visitado en 09/06/2013

Emmerich, Ernesto (2008). “La carrera armamentista en Sudamérica”. En *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Fredy Rivera (ed.). FLACSO, Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.

JID (1942). *Acta final de la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas*. Disponible en <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%203.pdf>, visitado en 04-11-2013

JID (2012). *Presentación a la Comisión de Seguridad Hemisférica. Informe anual 2011*. Disponible en http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDwQFjAD&url=http%3A%2F%2Fscm.oas.org%2Fpdfs%2F2012%2FCP28547T.ppt&ei=8k7TUcibG4n68QTmiYH4BA&usq=AFQjCNHZ8YUdcS-uglwR6o0PqZkEdHixMA&sig2=xo5tD_knYBUwJdgeKJrMvw, visitado en 04-12-2013

Los Tiempos (2013). “Unasur acuerda mecanismos para que la región sea más segura en 2017”. 08/20/2013. Disponible en http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20130820/unasur-acuerda-mecanismos-para-que-la-region-sea-mas-segura-en_225195_486239.html, visitado en 08/22/2013

Mercosur (2012). Declaración de los Estados parte del Mercosur y Estados asociados sobre la ruptura del orden democrática en Paraguay. 24-06-2012

Mercosur (2012a). Cumbre del Mercosur Mendoza 2012: Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, 29 de junio 2012. Disponible en <http://www.dipublico.com.ar/9410/cumbre-del-mercosur-mendoza-2012-decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en-el-mercosur-en-aplicacion-del-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromiso-democratico/>, visitado en 02/09/2013

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2013). “Se deja sin efecto suspensión de Paraguay en Unasur”. *Comunicado de Prensa 026-13*. 08/09/2013. Disponible en <http://www.rree.gob.pe/Noticias/Paginas/CP-026-13.aspx>, visitado en 09/03/2013

Ministerio de Defensa de Argentina (2012). “Ejercicio Combinado Regional UNASUR 2”. 10/01/2012. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/prensa/evento43.html>, visitado en 09/06/2013

Ministerio de Defensa de Argentina (2012). “Ejercicio Combinado Regional UNASUR 2”. 01-09-2012. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/prensa/evento43.html>, visitado en 09/07/2013

Ministerio de Defensa de Argentina (2013). “Se creará Escuela de Defensa de la UNASUR”. 10-05-2013. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/noticias/noticia47.html>, visitado en 09/06/2013

Ministerio de Defensa del Ecuador (2013). “Ecuador expondrá avances de creación de la ESUDE ante el Consejo de Defensa Suramericano”. 05/15/2013. Disponible en <http://www.defensa.gob.ec/ecuador-expondra-avances-de-creacion-de-la-esude-ante-el-consejo-de-defensa-suramericano>, visitado en 09/05/2013

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia (2010). UNASUR. Disponible en <http://www.unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf>, visitado en 09/01/2013

Público (2012). “La OEA condena el golpe de Franco contra Lugo en Paraguay”. 11-07-12. Disponible en <http://www.publico.es/internacional/438082/la-oea-condena-el-golpe-de-franco-contra-lugo-en-paraguay> , visitado en 09/02/2013

RPP Perú (2013). “Primer avión militar diseñado por Unasur estará listo en el 2016”. 05/16/2013. Disponible en http://www.rpp.com.pe/2013-05-16-primer-avion-militar-disenado-por-unasur-estara-listo-en-el-2016-noticia_595440.html, visitado en 09/06/2013

Tratado de Tlatelolco (1967). Disponible en http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Tratado_Tlatelolco.pdf, visitado en 07/06/2013

UNASUR (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm, visitado en 08-12-2013

UNASUR (2009). “Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR”. Disponible en <http://www.unasursg.org/uploads/e8/63/e8630b3f52c81646e02e28314cddcd3b/Resolucio%CC%81n-Reunio%CC%81n-Extraordinaria-de-Ministros-de-Relaciones-Exteriores-y-Defensa-UNASUR-Quito-Ecuador-15-septiembre-27-noviembre-2009..pdf>, visitado en 09/06/2013

UNASUR (2010). “Lineamientos para la constitución de la secretaria técnica UNASUR-Haití”. Disponible en www.unasursg.org/uploads/6e/e1/6ee154e61f53d29f88518ba12c9b879f/Lineamientos-para-la-Constitucion-de-la-Secretaria-Tecnica-UNASUR-Haiti.pdf, visitado en 09/06/2013

UNASUR (2010a). “Acta de la I Reunión Extraordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano” Disponible en <http://www.unasursg.org/uploads/fb/95/fb953962eb43de28cd203ea8a14a3140/I-Reunio%CC%81n-de-la-Instancia-Ejecutiva-del-Consejo-de-Defensa-Suramericano-Guayaquil-Ecuador-5-mayo-2010.pdf>, visitado en 09/06/2013

UNASUR (2012). *Decisión 26. Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur*. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/unasur_suspende_paraguay_july2012_/unasur_suspende_paraguay_july2012_es.pdf, visitado en 09/03/2013

UNASUR (2013). *Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre recursos naturales para un desarrollo integral de la región*. Disponible en <http://www.unasursg.org/uploads/c6/0f/c60fa2b28cd5da6cd0d1effd39ab97da/recursos-folleto-final-web.pdf>, visitado en 09/05/2013

UNASUR (2013a). "Suriname deposita Instrumento de Ratificación al Protocolo sobre el compromiso con la democracia". 08/02/2013. Disponible en <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/suriname-deposita-instrumento-de-ratificaci%C3%B3n-al-protocolo-sobre-el-compromiso-con-la-democracia>, visitado en 09/01/2013

UNASUR (2013b). "Escuela Suramericana de Defensa como instrumento para «consolidar a la región en una zona de paz»". *Noticias UNASUR*. 05/09/2013. Disponible en <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/escuela-suramericana-de-defensa-como-instrumento-para-consolidar-a-la-regi%C3%B3n-en-una-zona-de-paz>, visitado en 09/05/2013

ANEXOS

Anexo 1. Aplicación de medidas de fomento de la confianza y seguridad

Cuadro resumido de los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad 1995-2012

Año de publicación	Año civil	Estado miembro
1995	1995	Estados Unidos
1996	1996	Brasil
	1996	Estados Unidos
	1996	Argentina
	1996	El Salvador
	1996	Chile
	1996	México
	1997	Perú
	1997	Guatemala
	1997	Bolivia
	1996	Honduras
	1996	Brasil
	1996	Argentina
	1996	Ecuador
	1996	Perú
	1996	Chile
	1996	Argentina
	1996	Brasil
1997	1997	Perú
	1997	Estados Unidos
	1997	Estados Unidos
	1997	Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas
1998	1998	El Salvador
	1998	Venezuela
	1998	Chile
	1998	Guyana
	1999	Perú
	1998-1999	Canadá
	1999	Estados Unidos
	1998	Estados Unidos
1999	1998-1999	Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas
	1999	Trinidad y Tobago
	1999-2000	Canadá
	1999	Estados Unidos
	1999	Estados Unidos

Cuadro resumido de los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad 1995-2012

Año de publicación	Año civil	Estado miembro
2000	2000 2000 2000 2000 2000-2001 2000 2000 2000	El Salvador Argentina Brasil Canadá Honduras México Perú Estados Unidos
2001	2000-2001 2001 2001-2002 2001 2001 2000	Ecuador Brasil Honduras El Salvador Nicaragua Estados Unidos
2002	2001-2002 2001-2002 2001-2002 2002 2002 2002	Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas Guatemala Chile México Perú Nicaragua
2003	2003 2003	México Nicaragua
2004	2003 2004 2004-2005 2004-2005	Uruguay El Salvador Colombia Estados Unidos
2005	2004 2004 2004-2005	Chile Argentina Estados Unidos
2006	2005 2005 2005-2006 2006 2006 2005 2005-2006 2006 2006-2007 2006 2006 2006	Nicaragua Chile Colombia Estados Unidos Canadá Argentina El Salvador Chile México Nicaragua Brasil El Salvador
2007	2006-2007 2006 2006	Paraguay Argentina Chile

Cuadro resumido de los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad 1995-2012

Año de publicación	Año civil	Estado miembro
2008	2008 2007-2008 2007 2007 2008	Bahamas México Chile Nicaragua Paraguay
2009	2008 2009 2009 2008 2009 2008 2008-2009 2008 2008 2008 2008	Colombia Estados Unidos Perú Argentina Paraguay Perú México Nicaragua Chile Uruguay Brasil
2010	2008 2009-2010 2009 2009 2009 2009 2009 2009 2009 2009 2010	El Salvador México Nicaragua Uruguay Chile Argentina El Salvador Guatemala Brasil Perú Perú
2011	2010 2010-2011 2010 2011 2011 2009-2010 2010 2010	El Salvador México Brasil Perú Colombia Estados Unidos Chile Nicaragua
2012	2011 2011 2011-2012 2011	Chile El Salvador México Nicaragua

Fuente: OEA 2013b

Anexo 2. Actuación de la OEA en conflictos 1948-1989

Conflicto	Año	Acción tomada por la OEA
Conflicto fronterizo Costa Rica-Nicaragua	1948	Firma del Pacto de Amistad, retiro de tropas. Compromiso preventivo exitoso.
Inestabilidad en el área del Caribe	1949	La OEA emitió resoluciones y creó un comité de monitoreo. La prevención de la crisis estabilizó la situación temporalmente.

Golpe en Guatemala	1954	La OEA no previno la crisis.
Disputa entre Costa Rica y Nicaragua	1955	Acuerdo de conciliación firmado con la ayuda de comités creados por el Consejo.
Díputa territorial entre Honduras y Nicaragua	1957	Cese al fuego firmado y el caso se transfirió a la Corte Internacional de Justicia.
Una pequeña fuerza cubana invade Panamá	1959	La OEA garantizó la rendición de las fuerzas cubanas.
Rebeldes de Costa Rica y Honduras que luchan contra la dictadura de Somoza entran a Nicaragua	1959	Reunión del Consejo se compromete a poner fin a este tipo de acciones.
Disputa entre Venezuela, República Dominicana y Cuba. República Dominicana culpa a Cuba de planear una invasión en el contexto más amplio de inestabilidad en la subregión. República Dominicana implicada en un intento por asesinar al presidente de Venezuela.	1959 -1960	Se da la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. El intento de asesinato del dictador dominicano Rafael Trujillo al presidente venezolano Rómulo Betancourt es investigado por un comité que estableció la complicidad de Trujillo. En la reunión de 1960, los ministros aprobaron por primera vez sanciones diplomáticas y económicas contra un estado americano. Esta acción evitó que la crisis se derramara y promovió la transición hacia la democracia en República Dominicana.
Cuba	1960, 1962, 1964, 1967, 1975	La revolución cubana de 1959 es tratada como una amenaza de la Guerra Fría en el hemisferio. En 1975 se decide que no se aplicarán sanciones económicas. El marco diplomático preventivo no se aplica.
República Dominicana y Haití se acusan mutuamente de actividades ilegales de exilio.	1963	Se llega a un acuerdo. Un conflicto violento no era una posibilidad real. Un caso de resolución de conflicto.
Disturbios en la zona del Canal de Panamá	1964	El Comité interamericano de la Paz hizo investigaciones y Estados Unidos y Panamá negociaron un acuerdo. La OEA apoyó la prevención de nuevos conflictos.
Golpe de Estado e intervención de Estados Unidos en República Dominicana	1965	Se formó una fuerza de paz. La OEA asumió el rol de mediación entre ambas partes. Se estableció un gobierno provisional y se llevaron a cabo elecciones en 1966. Éxito en prevención de conflicto pero la OEA no aplicó el principio de no intervención y no condenó a Estados Unidos.
Guerra entre el Salvador y Honduras	1969	Compromiso preventivo puso en marcha procedimientos de solución de controversias.
Guerra del atún Ecuador-Estados Unidos	1971	El conflicto no escaló y la OEA no tuvo un impacto en las relaciones bilaterales.
Conflicto territorial Ecuador-Perú	1981	La mediación del conflicto se transfiere a un grupo ad hoc.
Guerra de las Malvinas Argentina – Reino Unido	1982	La OEA no juega ningún rol pero el Consejo apoyó a Argentina y hace un llamamiento de alto al fuego.
Invasión de Estados Unidos a Panamá	1989	La OEA no juega ningún rol.

Fuente: Monica Herz, 2008: 13-15

Anexo 3. Actuación de la OEA en conflictos 1991-2000

Disputa	Año	Acción tomada por la OEA
Golpe de Estado en Haití	1991	El Consejo condena el golpe basándose en la resolución 1080 y envía una misión a Haití comenzando así el proceso que llevaría al presidente Aristides a regresar al poder en 1994, después de la intervención Americana autorizada por el Consejo de Seguridad.
En abril de 1992 el presidente	1992	Por segunda vez se invocó la resolución 1080. Se llamó a una reunión de Ministros

Alberto Fujimori de Perú cerró los tribunales, canceló la constitución y asumió poderes especiales.		de Relaciones Exteriores y se envió una misión a Lima. La OEA ejerció presión, lo cual sumó posiciones de muchos otros actores, y se llevaron a cabo elecciones para instaurar un congreso constitucional. El régimen de Fujimori se fortaleció y se mantuvo estabilidad. La OEA ha sido frecuentemente criticada por permitir la estabilización de un régimen considerado no democrático.
Crisis institucional en Guatemala cuando el presidente Jorge Serrano suspendió los derechos básicos, cerró el congreso y los tribunales y detuvo a miembros de la oposición. Esto ocurrió en el contexto de la guerra civil que terminó en 1996.	1993	El secretario general João Baena Soares encabezó una misión para aclarar hechos. El presidente renunció y el congreso guatemalteco eligió un nuevo presidente que estuvo en funciones hasta las elecciones de 1996.
Paraguay- intento de derrocar al gobierno	1996	La OEA condena el golpe y la estabilidad democrática se reestablece.
Venezuela- golpe de estado en contra del presidente Hugo Chávez, que volvió al gobierno luego de 48 horas.	2002	El Consejo Permanente condena el golpe basándose en la carta democrática interamericana. Se estableció una misión de la secretaría general para aclarar hechos en Venezuela. La secretaría general de la OEA ayuda en la mediación entre el gobierno y la oposición.
Inestabilidad institucional en Belice	2005	El Consejo Permanente apoya al gobierno constitucional del país.
Inestabilidad política y social en gobierno de presidente de Bolivia Carlos Mesa	2005	L consejo permanente declara su apoyo al proceso democrático en Bolivia, envía una misión y apoya al fortalecimiento de las instituciones democráticas. El embajador Horacio Serpa de Colombia fue designado representante especial de la Secretaría General y facilitó el diálogo político, luego lideró la misión de la OEA de observación de elecciones. El 18 de diciembre de 2005, el presidente Evo Morales fue electo mediante un proceso considerado libre y justo.
Inestabilidad institucional en Ecuador	2005	Resolución del consejo permanente de apoyo a las instituciones democráticas. Se envió una misión al país. La OEA apoyó el restablecimiento de la Corte Suprema de Justicia. Insulza nombró dos juristas como sus representantes especiales para observar el proceso de selección. Los nuevos miembros de la nueva corte de Ecuador tomaron juramento en noviembre de 2005.
Inestabilidad política que marca el fin de periodo Fujimori en Perú	2000	Las elecciones en Perú no son consideradas libres ni justas por la misión de la OEA. La resolución 1753 creó la misión de alto nivel de la OEA para Perú, la cual medió las negociaciones para fortalecer las instituciones democráticas peruanas entre el gobierno, sociedad civil y la oposición en el contexto de la “Mesa de diálogo”. Fujimori abandona Perú y se dan nuevas elecciones.

Fuente: Monica Herz, 2008: 20-21

Anexo 4. Principales crisis políticas interestatales en Sudamérica por razones no territoriales

Crisis	Países/año	Actores involucrados	Motivaciones	Situación actual
Crisis de los Brasiguayos	Brasil vs. Paraguay 1970-latente	Paraguayos en contra de agricultores inmigrantes brasileños que viven en Paraguay cerca de la frontera (más o menos 350.000 personas en su mayoría, desplazados en la década de 70 por la construcción de la Usina de Itaipú).	Político-sociales (buscan a reforma agraria) y a cierto punto identitaria	Presión diplomática por parte de Brasil. Leve inquietud por parte de sectores militares brasileños.

Crisis de las Papeleras	Argentina vs. Uruguay 2002-2010 (relativamente latente)	Movimientos ambientalistas, población de Gualaguaychú vs. Gobierno Uruguayo y BOTNIA (empresa finlandesa).	Ambientales -Cerrar la fábrica de la papelera en el lado uruguayo en función de la polución ambiental y cumplir acuerdo del uso de Río Uruguay.	En disputa en la corte Internacional de Justicia, favorable al Uruguay.
Crisis del gas	Brasil vs. Bolivia 2006	Gobierno Brasileño, Petrobrás y parque industrial paulista vs. Gobiernos Boliviano y movimientos sociales del país.	Económicas Nacionalizaciones y ocupación de las sedes de la empresas por la fuerzas armadas	En negociación
Crisis de Itaipú	Brasil vs. Paraguay 2009-2010	Gobierno de Brasil vs. Gobierno de Paraguay.	Económicas - aumentar los presupuestos del gobierno paraguayo.	Finalizada
Crisis de Odebrecht	Brasil vs. Ecuador 2008	Gobierno ecuatoriano vs. Empresa constructora Odebrecht	Económicas - amenaza de no cumplimiento de contrato y de expulsión del país por parte del gobierno de Ecuador contra la empresa Brasileña Odebrecht bajo acusación de fallas en la construcción de una hidroeléctrica.	Finalizada
Crisis indígenas	Perú vs. Bolivia	Gobierno peruano vs. gobierno boliviano	Apoyo explícito del gobierno de Bolivia a los indígenas peruanos en el conflicto de Bagua - resultó en problemas diplomáticos.	Finalizada
Crisis de Albina	Brasil vs. Surinam	Maroons quilombolas surinameses masacran grupos de brasileños "garimpeiros"	Problemas locales - políticos y económicos.	Finalizado

Fuente: De Pieri 2011: 39