

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**  
**Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación**  
**Convocatoria 2015-2017**

**Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales  
con mención en Seguridad y Derechos Humanos**

**La construcción de un régimen de defensa y seguridad cooperativa en Suramérica en el  
periodo 2008-2015: Unasur entre la retórica y la praxis**

**Denisse Carolina Plúas Espinoza**

**Asesor: Ernesto Vivares**

**Lectores: Raúl Salgado y María Fernanda Noboa**

**Quito, abril de 2018**

## **Dedicatoria**

A *Aída Elena*, mi madre, mi amiga, ejemplo enternecedor y vibrante, compañera de todas las batallas. La luz que siempre iluminará mi vida.

Quito, abril del 2018.

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen</b> .....	<b>VII</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>VIII</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>12</b>
<b>Marco teórico: Construyendo un régimen de defensa y seguridad para la región de América del Sur</b> .....	<b>12</b>
1.1. Introducción.....	12
1.2. El CDS y las perspectivas sobre la construcción identitaria suramericana. ....	14
1.2.1. Redefiniendo América del Sur: ¿actor regional y espacio de diálogo político?.....	14
1.2.2. La identidad suramericana de defensa: ¿sueño o realidad?.....	17
1.3. Debates teóricos: proyecciones y aproximaciones al Consejo de Defensa Suramericano .....	26
1.3.1. Una mirada desde la Escuela de Copenhague: el CDS visto desde la teoría de los complejos de seguridad regional .....	27
1.3.2. Retomando el sentido de comunidad: el CDS bajo el lente analítico de las comunidades de seguridad.....	33
1.3.3. Analizando el comportamiento cooperativo regional: una explicación desde la teoría de los regímenes internacionales .....	43
1.4. A modo de conclusión .....	50
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>53</b>
<b>Retórica y praxis: el Consejo de Defensa Suramericana y la construcción institucional de una arquitectura regional de defensa y seguridad</b> .....	<b>53</b>
2.1. Introducción .....	53
2.1.1. Revisando la gestación del CDS.....	53
2.2. Desentrañando los objetivos específicos contemplados en las normas estatutarias .....	55
2.2.1. Eje políticas de defensa .....	60
2.2.2. Eje cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz.....	63
2.2.3. Eje industria y tecnología de defensa .....	64
2.2.4. Eje formación y capacitación .....	65
2.2.5. Conclusiones preliminares.....	66
2.3. La generación de transparencia y confianza mutua en la región .....	68

2.4. El camino hacia un proceso de institucionalización: analizando las formas de legalización de la norma.....	74
2.5. A modo de conclusión .....	81
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>83</b>
<b>UNASUR y el futuro incierto de la integración suramericana</b> .....	<b>83</b>
3.1. Introducción .....	83
3.2. ¿Hacia la superación de la fragmentación regional?.....	86
3.2.1. ¿Quiénes son los enemigos? .....	90
3.2.2. Identificación de riesgos y amenazas: seguridad versus defensa. ....	95
3.3. El camino hacia la institucionalización de la defensa en la región: entre anhelos y complejidades .....	104
3.4. Revisando el proceso de institucionalización de la defensa regional: CDS, CEED y ESUDE.....	110
3.5. UNASUR: entre la institucionalidad y la crisis .....	117
3.6. A modo de conclusión .....	123
<b>Conclusiones finales del estudio.</b> .....	<b>124</b>
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	<b>130</b>
<b>Lista de referencias</b> .....	<b>132</b>

## Lista de ilustraciones y tablas

### Figuras

Figura 1.1. Subcomplejos de seguridad en América del Sur .....	31
Figura 2.1. Ejes de acción en materia de defensa.....	56
Figura 2.2. Gasto regional en defensa durante el período 2006-2015.....	72
Figura 2.3. Gastos por subcomponentes.....	73
Figura 2.4. Gastos en el subcomponente <i>sistema de armas</i> .....	73
Figura 2.5. Dimensiones y niveles del proceso de legalización.....	77
Figura 2.6. Niveles de fortaleza/debilidad en el concepto de legalización .....	78
Figura 2.7. Posibilidades de legalización internacional .....	79
Figura 3.1. Componentes para la construcción de las normas y tipos de normas .....	113
Figura 3.4. Funcionamiento de la estructura lógica de la norma .....	115

### Cuadros

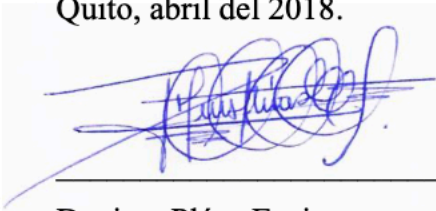
Cuadro 2.1. Objetivos específicos alineados a los ejes de acción.....	57
Cuadro 2.2. Listado de Presidencias Pro Tempore de la UNASUR .....	58
Cuadro 2.3. Actividades del eje <i>políticas de defensa</i> en los planes de acción (período 2009-2015).....	62
Cuadro 2.4. Actividades del eje <i>cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz</i> en los planes de acción (período 2009-2015) .....	64
Cuadro 2.5. Actividades del eje <i>industria y tecnología de defensa</i> en los planes de acción (período 2009-2015).....	65
Cuadro 2.6. Actividades del eje <i>Formación y capacitación</i> en los planes de acción (período 2009-2015) .....	66
Cuadro 3.1. Identificación de riesgos y amenazas en los planes de acción (período 2009-2015):.....	99
Cuadro 3.2. Identificación de riesgos y amenazas regionales: propuestas y posturas de los países suramericanos.....	102

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Denisse Carolina Plúas Espinoza, autora de la tesis titulada “La construcción de un régimen de defensa y seguridad cooperativa en Suramérica en el periodo 2008-2015: Unasur entre la retórica y la praxis”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril del 2018.



---

Denisse Plúas Espinoza

## **Resumen**

Desde la creación de la UNASUR y de su Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en 2008, las discusiones académicas sobre los esquemas de seguridad que dicho órgano proyectaría en la región han transitado en varias direcciones; desde ser catalogado como una alianza militar, hasta llegar a convertirse en un complejo de seguridad o una comunidad de seguridad. Estas proyecciones incentivaron la presente investigación, ya que se detectó que, pese a los múltiples esfuerzos por analizar la presencia de un órgano de defensa en América del Sur, existía un vacío en la literatura alrededor de la actividad realizada por el CDS durante su corto periodo de vida.

La presente investigación, en ese sentido, cobra relevancia para el ámbito de las Relaciones Internacionales al diferenciarse de los demás trabajos y presenta una nueva perspectiva analítica sobre la presencia del CDS y de sus órganos adyacentes CEED (Centro de Estudios Estratégicos) y ESUDE (Escuela Suramericana de Defensa). Con base en un análisis cualitativo, cuyo método seleccionado es el estudio de caso, se considera a los tres órganos como parte de una incipiente arquitectura de defensa y seguridad regional que abriría el camino hacia la construcción de un régimen suramericano en este ámbito.

La hipótesis planteada sugiere que existe un embrionario régimen de defensa y seguridad en América del Sur, sin embargo, su consolidación está supeditada a la suerte de su institución paraguas, la UNASUR; de tal manera que, si la actividad de esta última se ralentiza, la actividad del régimen se vería afectada. La investigación se enfoca en el periodo 2008-2015, lapso con el que se abarca los principales hitos que han fortalecido la institucionalidad de la defensa en la región.

Se colige que la ralentización de la UNASUR, ergo, del CDS y de sus órganos, se debe a la heterogeneidad de los modelos económicos y políticos, a las diferencias ideológicas de sus miembros y a la ausencia de una agenda regional. Ahora bien, frente a este escenario, las limitaciones de esta investigación, esto es, no profundizar en el análisis de las conductas estatales a nivel doméstico, vislumbran un nicho y trazan el camino hacia el estudio de nuevas perspectivas sobre este tema.

## **Agradecimientos**

A mis padres, *Aída* y *Jorge*, por apoyar incondicionalmente aquellas decisiones que con denuedo he tomado en la vida.

A mis hermanos, *Alejandro* y *Javier*, por su apoyo, motivación e inspiración. Gracias por ser mis maestros, amigos y compañeros.

A mis profesores, en especial, a *Gabriel Orozco*, *Adrián Bonilla* y *Ernesto Vivares*, por su acompañamiento y consejo oportuno.

A *Flacso-Ecuador*, por la oportunidad brindada y por haberme entregado una de las mejores experiencias que he tenido en la vida.



## **Introducción**

A inicios del presente siglo, en América del Sur, emergen nuevos proyectos integracionistas que se enmarcan dentro del denominado regionalismo posthegemónico (Falomir 2013; Gómez 2014) o regionalismo postliberal (Sanahuja 2012). Esta tendencia se caracteriza por la interesante convergencia de gobiernos progresistas que abogan por el establecimiento y promoción de nuevos paradigmas de integración latinoamericana. El elemento movilizador es la pretendida ruptura con los procesos integracionistas tradicionales anclados a la visión hemisférica y cuyas prioridades son los asuntos económicos y comerciales. Como resultado de esta coyuntura política se erigen espacios como la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN, actual Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR]), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En estos proyectos de integración se constata una ampliación temática en el interior de las agendas regionales, que están enmarcadas en un nuevo multilateralismo regido por la solidaridad regional, el pluralismo político y la búsqueda de autonomía política en el escenario internacional (Yepe 2014). En paralelo, se promueve la incorporación de asuntos tales como la defensa, la salud, la vigilancia y preservación de las democracias, la seguridad ciudadana, el tratamiento del narcotráfico y del crimen organizado, entre otros; temas que se añan al acervo abordado, tradicionalmente, por los proyectos regionales más antiguos. La novedad de estos espacios es que se erigen como foros de interlocución política e ideológica, a través de los cuales, pretenden coordinar, compatibilizar y fortalecer las acciones con aquellas que forman parte de los procesos de integración ya existentes.

El presente trabajo se centra en el análisis de uno de los proyectos regionales que emerge dentro de esta tendencia regionalista postliberal o posthegemónica, la UNASUR y, de manera específica, en el ámbito de la defensa y la seguridad regional, personificado en la arquitectura institucional liderada por el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y sus órganos adyacentes. De esta manera, la investigación en curso, se circunscribe al análisis de la institucionalidad en el ámbito referido, en donde los actores estatales suramericanos han situado sus anhelos, intereses y demandas.

La UNASUR se autoproclama como un proyecto autónomo de corte suramericano y, si bien, pretende distinguirse de los proyectos de integración tradicionales, no pugna con los

principios promovidos por los sistemas universal y hemisférico. Claramente, en el tratado constitutivo, su contenido normativo determina la sujeción que guarda esta plataforma suramericana con los valores y propósitos de dichos sistemas, como parte de su regencia y vigencia institucional en la región.

El CDS siguiendo esta senda de concepciones, y en el marco de este movimiento regionalista suramericano, procura llevar adelante un proceso de reconfiguración de las nociones securitarias, enfocándose para ello, en la distinción fundacional entre los conceptos de defensa y seguridad en la región. En efecto, el CDS es un consejo sectorial que se encarga del tratamiento de los asuntos de la defensa en Suramérica. Aunado a este, el entramado político-institucional de la integración regional en esta área se complementa con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE).

La integración regional en materia de seguridad data del siglo pasado; la influencia del hegemón norteamericano suscitó varios esquemas securitarios [Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, 1945; Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), 1947; Junta Interamericana de Defensa (JID)], los cuales abogaban por la preservación de la seguridad del continente en términos colectivos (Griffiths 2011).

Lo que resulta novedoso en la propuesta del CDS de la UNASUR es que la defensa y la seguridad, son dos aristas bien diferenciadas y, a su vez, constitutivas de una plataforma que sirve para la consolidación de un espacio de diálogo y concertación política, la prevención y resolución de situaciones de crisis y conflictos, el abordaje de rivalidades e incertidumbres, la promoción de la cooperación en tecnología e industria de defensa, la preservación de la estabilidad democrática regional y, en definitiva, la construcción de un “entorno más amigable” en América del Sur (CDS 2009, 52).

En este entorno amigable, el órgano de defensa busca construir una identidad suramericana y, en el marco de esta nueva institucionalidad, el componente identitario es pieza importante para el fortalecimiento del proyecto de integración. La identidad no es, tampoco, un elemento que se aborda, por primera vez, en el escenario regional; esta se ha movilizó en anteriores procesos de integración como un factor cultural o como la descripción de una insignia homogeneizadora de las experiencias históricas de los países latinoamericanos. Sin embargo, la perspectiva con la que la UNASUR y el CDS la presentan, traza un nuevo sendero, ya que sus objetivos apuntan a la construcción de una identidad suramericana asentada sobre la

diversidad social y los principios proclamados, estatutariamente, en la región, tales como, el respeto por la soberanía, la estabilidad democrática, la solidaridad regional, la autonomía política, la gestión y resolución pacífica de controversias.

Como punto de partida para la definición identitaria, América del Sur ha pasado de ser un subespacio geográfico de América Latina a una región con influencia a nivel global (Grabendorff 2010), donde la esfera política y la multidimensionalidad son los rasgos a destacarse (Sanahuja y Verdes-Montenegro 2014), contexto dentro del cual, las necesidades de nuevos paradigmas securitarios saltan a la luz. Los paradigmas de seguridad que se avizoran en el marco de la UNASUR pueden ser diversos y bajo el dominio del ámbito de la defensa, el CDS ha sido proyectado en distintas direcciones.

De la revisión de la literatura se desprende que el CDS se ha proyectado como un complejo de seguridad regional (Fuccille 2014), una alianza operativa militar (Mijares 2011), una comunidad de seguridad (Flemes, Nolte y Wehner 2011), un esquema de integración que busca reducir la influencia norteamericana (Bernal-Meza 2013), un espacio de integración política y militar (Crisóstomo del Pedregal 2009), un esquema regional de seguridad cooperativa (Vitelli 2016; Carlino et al. 2010), una instancia de gobernanza estratégica regional (Riquelme 2013) y hasta un régimen de seguridad y defensa. La presencia de un órgano como el CDS en la región, sea cual fuere la etiqueta que se le otorgue, ha generado diversos estudios.

Desde su creación, en 2008, hasta la actualidad, el CDS ha alcanzado varios logros institucionales a partir de los cuales se puede realizar un balance político sobre su vigencia en la región. Más allá de las proyecciones que se hagan sobre este órgano, se resalta el hecho de que ha sido uno de los más dinámicos en el seno de la UNASUR. Su acción al igual que las políticas emanadas de aquel, le han permitido a los Estados miembros avanzar en la modelación de un comportamiento cooperativo regional que da cuenta del creciente cimiento institucional y de la configuración de una arquitectura securitaria que personificaría las demandas e intereses de los actores estatales y de las intersubjetividades subyacentes.

Esta incipiente arquitectura, sin embargo, no es suficiente para consolidar un sistema institucionalizado de seguridad regional que atienda o gestione, efectivamente, los conflictos y crisis que se suscitan en el interior de las democracias suramericanas. Ni siquiera logra, en términos reductivos, conseguir que los Estados se comprometan, en mayor medida, con la

consecución de los objetivos trazados tanto en los planes de acción como en los contenidos estatutarios. Tampoco se ha logrado vigorizar a este foro político en la transición hacia un espacio con mayor capacidad y autonomía para definir una agenda de defensa regional más clara y más concreta, como por ejemplo, que aborde las nuevas amenazas globales, intermísticas o locales, que no provienen de los núcleos militares, pero que los involucran y, que pondrían en vilo la aspiración de consolidar a América del Sur en una cristalizada zona de paz.

Se considera el hecho de que el CDS y sus órganos pretenden erigir un engranaje institucional que cimente las bases para el fortalecimiento y consolidación de América del Sur como una zona de paz, en correspondencia con la modelación de una identidad colectiva que represente las necesidades y diversidades regionales. Sumado a ello, esta nueva institucionalidad estaría marcada por la vigencia de un imperativo democrático que ha vertido sus anhelos en la generación de transparencia y confianza mutua entre las naciones, la resolución pacífica de las controversias, la prevención y gestión de crisis domésticas, y donde la arista de la defensa cobra preeminencia sobre el concepto de seguridad, aunque no la excluye.

Se contempla, entonces, un cúmulo de factores políticos que enriquecen las lecturas en torno a la integración y la cooperación regional en materia de defensa. Este panorama está dado por la convergencia de una dinámica regional compuesta por doce países con evidentes asimetrías en un mismo bloque institucional. Estos factores conducen a una transformación en la forma de gestionar las relaciones internacionales y la cooperación regional, ya que se avizora que la construcción de la confianza mutua en América del Sur continua siendo un esfuerzo impulsado en la región, esta vez, sin la presencia de Estados Unidos y pese a la heterogeneidad de capacidades materiales o inmateriales.

La gestación de la UNASUR conlleva la creación y proyección de un nuevo actor regional en el escenario internacional: la región suramericana. La UNASUR se presenta en la región y en la esfera internacional como un proyecto independiente de la influencia hemisférica y compatible con los procesos de integración latinoamericana vigentes. Esta institución sembró altas expectativas en torno a su presencia y gestión en la región, pues, se planteó la consecución de ambiciosos objetivos, que fueron mencionados anteriormente y que van desde la cooperación conjunta hasta la construcción identitaria en sus diversos matices (sociales, culturales, políticos y securitarios).

Tanto la UNASUR como sus órganos sectoriales de defensa (CDS, CEED, ESUDE) son un espacio interesante de análisis, al que los estudiantes de la Política Internacional y la Academia, en general, le han dedicado un análisis, a fin de indagar su proyección y vigencia en la región. Ello, ha generado un interés para plantear la presente investigación, toda vez que, se observa un arsenal fáctico que da cuenta de la puesta en marcha de un proceso de construcción y fortalecimiento de una nueva forma de institucionalidad securitaria en la región, donde interactúan una diversidad de modelos político-ideológicos, sistemas económicos, procesos de intersubjetividad, actores estatales, contradicciones y contenido retórico.

Frente a esto, no se puede aseverar que el CDS, la CEED o la ESUDE son órganos sin un conocimiento significativo regional. A casi una década de creación se ha generado un cúmulo institucional que da cuenta de la existencia de un incipiente esquema securitario. Si este sistema es eficaz o no en la región, es una discusión accesoria que tratará de ser abordada en el transcurso de la investigación. Lo principal radica en la comprensión de la presencia de un órgano como éste en América del Sur, el trabajo que ha ejecutado en dicho período a través del cumplimiento de sus objetivos estatutarios y cuáles son las razones por las que se advierte un enlentecimiento en su consolidación y gestión en los últimos años. De lo señalado, surge la siguiente pregunta central que guía este trabajo de investigación: “¿Cuáles son los factores que ralentizan la consolidación del régimen de defensa y seguridad cooperativa en la región, impulsado por la arquitectura institucional de defensa de la UNASUR, en el periodo 2008-2015?”.

La pregunta central asume los siguientes conceptos analíticos: régimen de seguridad, seguridad cooperativa, defensa, región suramericana, arquitectura institucional de defensa. A estas, se sumarán aquellas categorías analíticas que surjan durante la revisión de la literatura y la discusión teórica. Los actores que se consideran en el presente análisis son los siguientes: CDS y sus dos órganos de defensa CEED y ESUDE, que se configuran como la arquitectura institucional de defensa en América del Sur.

Estos conceptos abren el camino hacia la identificación de otras variables que guían esta investigación. Como lo sugiere Roselle y Spray (2012) es tarea del investigador descubrir aquellos factores que determinan lo que observamos y de entre ello, qué es lo más importante. Los fenómenos que se quieren entender son las variables dependientes; los factores que

influyen (o causan) dichos fenómenos son las variables independientes; el vínculo entre estas variables es la conocida hipótesis (Roselle y Spray 2012).

Se han identificado varios atributos que están relacionados entre sí y que lleva al planteamiento de la explicación del fenómeno, contenido en la siguiente hipótesis: La arquitectura institucional de defensa compuesta por tres órganos sectoriales suramericanos, esto es, CDS, CEED y ESUDE, han promovido la creación de un régimen de defensa y seguridad regional que contribuye al modelamiento de los comportamientos de sus miembros; sin embargo, este régimen no se inserta en la normatividad que invoca el concepto de régimen de seguridad de Robert Jervis; más bien, ha tomado forma alrededor del principio consensual que caracteriza a la UNASUR y de la heterogeneidad de sus miembros; su consolidación estará supeditada a la suerte de la institución de acogida y aquello, explicaría el hecho de que si la actividad de la UNASUR se ralentiza y las diferencias entre sus miembros predominan el escenario de la integración regional, el régimen también, entrará en un período de ralentización.

Los atributos o variables de investigación que se han identificado son las siguientes. Variable dependiente: ralentización del régimen de seguridad y defensa. Variables independientes: debilidad de la institución paraguas UNASUR, heterogeneidad de sus miembros, limitaciones del principio del consenso.

La delimitación temporal comprende el periodo 2008-2015; esto con el propósito de abarcar los principales hitos, actividades y evolución de la estructura institucional de defensa de la UNASUR; sin perjuicio, de que períodos anteriores o posteriores al marco temporal establecido sean revisados para contextualizar la investigación, contrastar la información y comprender las dinámicas de seguridad producidas en la región. La delimitación espacial comprende la región de América del Sur; el espacio geográfico que abarca a los doce países signatarios de la UNASUR y del CDS.

Esta investigación se apuntalará con tres preguntas subsidiarias que sirven de guía a la pregunta central. La primera de ellas: “¿qué objetivos específicos del Estatuto del CDS se han cumplido durante el periodo 2008-2015?”; y, la segunda: ¿cuáles son los principales factores que impiden la consecución de dichos objetivos?”; están ligadas al supuesto teórico del régimen internacional, recogido en una teoría de nivel medio, cuyo fundamento radica en la explicación del comportamiento cooperativo internacional, donde las normas, reglas,

principios y procedimientos de toma de decisión que se han producido en el seno de la arquitectura institucional de defensa son sus elementos de análisis.

Siguiendo esta línea analítica, la tercera pregunta subsidiaria es la siguiente: “¿de qué forma la incipiente arquitectura de defensa ha impulsado el proceso de institucionalización del régimen de defensa y seguridad regional durante el periodo 2008-2015?”. Este objetivo está ligado al supuesto teórico de las formas de legalización, contenido deontológico de la estructura de la norma y socialización de aquella, que se encuentran en el neoliberalismo institucional y constructivismo wendtiano, respectivamente. Ambos paradigmas se insertan en el análisis de la norma, pero lo hacen desde diversos enfoques; mientras el primero se fundamenta en un silogismo lógico, el segundo, acude al análisis de los procesos de socialización que se producen y que atraviesan la estructura institucional de defensa de la UNASUR.

Si bien, de la revisión de la literatura se desprende que el CDS y sus órganos han sido estudiados desde su creación, derivándose dichos análisis en proyecciones que se forjan a partir de su presencia en la región; los estudios sobre la gestión institucional y los resultados fácticos y normativos de éste han sido menores. Este, constituye un motivo fundamental para realizar la presente investigación, la cual se erige como relevante en el área de las Relaciones Internacionales, toda vez que, analiza la presencia y funcionalidad del CDS desde un enfoque normativo. En este sentido, el análisis normativo de la gestión institucional del CDS y de sus órganos busca contribuir a la poca bibliografía existente sobre el tema.

La investigadora toma como punto de partida la premisa de que los órganos de defensa proyectan en la región un régimen de defensa y seguridad cooperativa; pero, intentar analizar esta aserción merece la ampliación de una mera perspectiva normativa que pueden otorgar las nociones racionalistas del realismo, del liberalismo o del institucionalismo, por ello, se acude al enfoque constructivista para comprender sobre la influencia de la esfera ideacional en la región, en especial, el efecto constitutivo del que están revestidas las normas e ideas en la transformación de las realidades sociales e identidades.

Un régimen internacional no es una institución o un conjunto normativo de obligaciones jurídicas, por lo que, la sola existencia del CDS o sus órganos adyacentes, así como, de los cuerpos normativos estatutarios no bastan para configurar uno. Un régimen no funciona, exclusivamente, como mecanismo de aplicación o implementación de decisiones y normas de una organización o institución internacional; más bien, un régimen sienta las bases para

generar “una atmósfera de confianza y previsibilidad en las relaciones internacionales, conducente a la cooperación internacional y la coordinación del interés nacional” (Petrovsky 2003, 87). De ahí que, una mirada normativa invisibiliza la posibilidad de observar las capacidades de los agentes de socialización en la constitución y el modelamiento de los cambios sociales, así como, en las intersubjetividades identitarias.

La construcción teórica será contrastada y complementada, además, con las perspectivas que plantean la teoría de los complejos regionales de seguridad (Buzan, Waever y de Wilde 1998; Buzan y Waever 2003) y el concepto funcionalista de las comunidades de seguridad (Deutsch 1957; Adler 1997; Adler y Barnett 1998). La primera brinda a la investigación la posibilidad de analizar las dinámicas que se configuran en el espacio geográfico proyectado como zona de influencia por parte de la UNASUR, desde el nivel regional; visión aportada por la Escuela de Copenhague como una herramienta analítica para abordar los procesos de securitización y desecuritización (Buzan, Waever y de Wilde 1998) que se producen dentro ciertos escenarios interestatales e interdependientes. La segunda categoría, por su parte, permite dilucidar los niveles de comunicación que se generan entre las unidades que propugnan un sentido de comunidad entre sí, a efectos de configurar una visión y un pensamiento común, así como, una identidad compartida.

La teoría de los regímenes internacionales, elegida en el marco teórico como instrumento para guiar esta investigación, se complementa con los conceptos de norma que se avistan en el neoliberalismo institucional y de proceso de socialización que el constructivismo wendtiano presenta. De esta manera, entendiendo que las teorías realistas, liberales e institucionales son más bien positivistas, se parte en la presente investigación desde una base ontológica objetivista y un fundamento epistemológico positivista.

La información que se destaca en esta investigación es mayoritariamente cualitativa; en consecuencia, como sugiere Lamont (2015), los métodos cualitativos, en tanto caja de herramientas, conducen a la recolección y análisis de información manifestada en lenguaje escrito o hablado y que no está representado en números; por tanto, la metodología es de corte cualitativa.

De esta manera, las estrategias para la recolección de información cualitativa utilizadas en este trabajo fueron una entrevista no estructurada, la recopilación de documentos oficiales e investigación archivística y la investigación basada en Internet (internet-based research),



estrategias que sirven para acceder a la realidad estudiada. La entrevista no estructurada fue realizada al profesor brasileño Antonio Ramalho, Director de la ESUDE; esta estrategia tuvo como finalidad obtener una opinión institucional y un panorama sobre la situación de la escuela de defensa y de los órganos de defensa. Buena parte de la información dotada por el profesor Ramalho se obtuvo de la documentación obtenida.

La información obtenida se presenta de dos formas: primaria y secundaria. La información primaria (original) es aquella que ha sido producida directamente por los agentes relacionados con el fenómeno; la información secundaria es aquella que se produce a partir del análisis de los documentos originales (Lamont 2015).

Dichas estrategias condujeron a la investigadora a seleccionar el método de estudio de caso con el que se expande hacia la comprensión de la relación entre el objeto de estudio escogido y el fenómeno (institucional) en cuestión. El método de estudio de caso se sirvió de la técnica del process-tracing, que permite iluminar aquellas formas o caminos donde las variables interactúan entre sí, estableciendo relaciones de causalidad (Lamont 2015).

El procesamiento de la información cualitativa obtenida en primer momento (raw-recorded information) partió por analizar lo que se obtuvo del archivo físico (cuya sede está en la ciudad de Quito-Ecuador) y del repositorio digital de la UNASUR (<http://docs.unasursg.org/latest-documents>), así como, de los portales digitales académicos en general: normativa oficial, declaraciones, resoluciones, informes oficiales, actas de reuniones, presentaciones digitales y planes de acción.

Como parte del procesamiento, se procedió a la reducción de la información (data reduction) a fin de organizar aquellos documentos que serían verificadas en el siguiente nivel del análisis documental (data display) (Miles 1994). Los datos finalmente obtenidos fueron aquellos que guardaban relación y hacían referencia a la ejecución de los objetivos estatutarios contenidos en los planes de acción.

Se coligió que buena parte de las actividades planificadas son cumplidas dentro de los plazos establecidos; sin embargo, existen dificultades en aquellas áreas donde se propende a la construcción de una industria común de defensa regional (tanto en lo concerniente a proyectos físicos como los aviones de la UNASUR como en la configuración de un entramado

institucional que desarrolle mecanismos comunes en este ámbito); asimismo, no existen consensos firmes alrededor de los elementos conceptuales.

La estructura de la presente investigación está dividida en cuatro secciones. Una parte introductoria, un capítulo de debate teórico, dos capítulos empíricos y un capítulo de conclusiones y recomendaciones. La parte introductoria bosqueja la línea epistemológica y metodológica que guía esta investigación; a más de que, se establece una perspectiva general sobre el recorrido de la misma, su importancia y limitaciones.

A continuación de la parte introductoria; el primer capítulo desarrolla el marco teórico-conceptual, donde se analizan los principales debates, conceptos y categorías analíticas que sustentan este trabajo de investigación. La revisión de la literatura, que es un ejercicio recurrente en el desarrollo del presente trabajo, sirve como su fundamento epistemológico. El uso de las teorías (realista, liberal e institucional) de las Relaciones Internacionales, así como, la de los regímenes internacionales, de los complejos de seguridad regional, de las comunidades de seguridad, junto a aquellas categorías analíticas que emerjan de la revisión de la literatura, serán los principales soportes en esta sección.

En los siguientes capítulos, segundo y tercero, se analiza, empíricamente, las preguntas subsidiarias que servirán de guía en la obtención de posibles respuestas a la pregunta central de esta investigación. Se indaga las principales limitaciones que podría presentar la estructura consensual de la institución suramericana y, a su vez, identificar la manera en qué estas limitaciones conducen a su debilitamiento. El rastreo de los objetivos se efectuará alrededor de los ejes de acción que el CDS ha delimitado en el ejercicio de sus funciones a través de los planes anuales de acción, esto es, políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa; y, formación y capacitación. Analizar las actividades de los órganos de defensa, en el marco de estas aristas, permite dar cuenta de los avances institucionales en la región en materia de defensa.

En la parte final, se aborda el capítulo de las principales conclusiones a las que ha llegado este trabajo. En esta sección, se presentan los hallazgos teóricos y empíricos, así como, los resultados de la investigación. De esta manera, se concluye que la ralentización del régimen, configurado por el CDS y sus órganos, debe su suerte a la institución de acogida, la UNASUR; las diferencias políticas, económicas e ideológicas contribuyen a esa ralentización. Frente a este escenario, las principales limitaciones que se han evidenciado, se derivan de la

incompleta sistematización de información y de la poca profundización en el análisis de las conductas estatales a nivel doméstico, vislumbrándose así, un nicho para futuras investigaciones que presenten nuevas perspectivas sobre este tema.

## **Capítulo 1**

### **Marco teórico: Construyendo un régimen de defensa y seguridad para la región de América del Sur**

#### **1.1.Introducción**

En 2008, la crisis diplomática entre dos de los países suramericanos –Ecuador y Colombia– lleva a la región a acelerar un proceso de integración que, ciertamente, preconiza la idea de modificar las estructuras regionales vigentes. Como consecuencia de la preocupación y de las gestiones diplomáticas de países como Brasil, en mayo del 2008, se aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR con el que se otorga vida jurídica a la institución. Siete meses después en el marco de la Tercera Reunión Ordinaria de la UNASUR, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno deciden crear el CDS con la finalidad de servir a la región como una instancia de consulta, coordinación y cooperación en materia de defensa.

El nacimiento de un órgano de defensa como el CDS genera no solo múltiples expectativas, sino además, sentimientos de alerta, pues, la integración regional amplía su dimensionalidad hacia el abordaje de un tema sensible que había sido objeto de discusión dentro del sistema hemisférico, pero no de los proyectos regionales en América del Sur. Si bien entre los países del Cono Sur hubo varios intentos para promover mecanismos cooperativos en defensa y evitar las agresiones mutuas, la idea de una instancia regional suramericana con este sentido se forja con el surgimiento del CDS (Comini y Frenkel 2013). Este se erige como un órgano polémico, que despierta la atención de los actores en el escenario internacional y que encierra varias limitaciones y contradicciones.

Desde su creación, el CDS ha sido catalogado con diversas etiquetas. Bajo cualquiera de ellas, el CDS todavía es un asunto en construcción y su futuro es tan difuso como incierto. Abordar la seguridad regional, en términos de defensa, es uno de los principales retos para el CDS y para la propia UNASUR, tomando en cuenta que, la construcción de una arquitectura de defensa regional es un proyecto ambicioso, que conlleva altos costos y que, no necesariamente, son asumidos por todos los países como se esperaría. El transcurso de casi una década de vigencia de la UNASUR y de sus órganos de defensa, convoca a realizar los primeros balances sobre la integración regional en este ámbito, al igual que, en el fortalecimiento institucional, del posicionamiento regional y extrarregional, de la

construcción identitaria y de la capacidad regional para solventar las crisis o conflictos entre los miembros suramericanos.

El abordaje de los elementos fácticos que giran en torno al origen de los órganos suramericanos de defensa en la región, así como, de los elementos conceptuales y debates teóricos concernientes a las arquitecturas securitarias son de trascendencia para el desarrollo de la presente investigación, ya que con ello, se dota a la investigadora de un marco teórico-conceptual que contribuye a la interpretación de los hallazgos que se generen en el proceso y, a su vez, se logra una mejor comprensión sobre la presencia de esta arquitectura de defensa en la región y su influencia en la construcción de un régimen.

El propósito de este capítulo es construir un marco teórico, inscrito en las teorías de las Relaciones Internacionales y las teorías de la seguridad, que expliquen y aproximen a las posibles respuestas del fenómeno que se investiga. La discusión teórica, permite hacer uso de cada teoría o concepto como un lente analítico con el que se observa, desde diversas ópticas, el fenómeno u objeto de investigación. El proceso de discusión teórica sirve, entonces, para que la investigadora comprenda y seleccione uno o varios paradigmas pertinentes al caso investigado. La revisión de la literatura, que será un ejercicio recurrente en el desarrollo del proceso de investigación, dota a la tesis de mayor soporte teórico para responder la siguiente pregunta central: ¿Cuáles son los factores que ralentizan la consolidación del régimen de defensa y seguridad cooperativa en la región suramericana, impulsado por la arquitectura institucional de defensa de la UNASUR, en el periodo 2008-2015?

Para dar contestación a esta pregunta se proponen varias estrategias: primero, analizar los conceptos de región, identidad y defensa con la finalidad de comprender la existencia del CDS y su propósito de construir una identidad suramericana en materia de defensa, en el marco del proyecto suramericano de integración, UNASUR. Con este análisis se pretende obtener los primeros atisbos sobre las necesidades estratégicas en defensa por parte de los países de la región en torno a la construcción de una arquitectura securitaria.

En segundo lugar, se abordan las principales teorías que contribuyen a la comprensión del tema de investigación; para ello, se escogen como puntales epistemológicos las teorías de los complejos de seguridad regional, el concepto funcionalista de las comunidades de seguridad, y la de nivel medio (*middle-level theory*) de los regímenes internacionales con el propósito de indagar en la naturaleza de la arquitectura institucional de defensa suramericana e identificar

en qué medida el CDS junto a sus órganos adyacentes han ejercido una influencia en el fortalecimiento de la institucionalidad regional en materia de defensa y en la consecuente configuración de un régimen de defensa y seguridad cooperativa.

Siguiendo esta línea argumental, es importante aclarar que, la construcción de este marco teórico está atravesado por los enfoques del realismo, del institucionalismo neoliberal (neoliberalismo) y del constructivismo wendtiano. El uso de estas teorías de las Relaciones Internacionales contribuye al enriquecimiento del puntal epistemológico de esta investigación y, a su vez, amplía la comprensión teórica hacia el abordaje de los elementos y relaciones causales entre los fenómenos observados a nivel empírico. De esta manera, los análisis que giran alrededor de los niveles individual y sistémico son parte de esta investigación; procurando, a medida que se avanza, clarificar aquellos vacíos o sesgos.

## **1.2.El CDS y las perspectivas sobre la construcción identitaria suramericana**

Varios elementos políticos se mueven en torno a la promoción de la integración regional en materia de defensa propulsada por la arquitectura institucional de la UNASUR. Así, a través del CDS de la UNASUR, se proclama la necesidad de posicionar a la región en la escena internacional, de forma política y estratégica; y, a su vez, construir una identidad suramericana en este ámbito. Estos elementos requieren un reflexivo análisis, pues, marcan una primera entrada en la presente investigación. Se analiza, entonces, en un primer momento, la influencia de la UNASUR en la construcción de la región suramericana como un actor dentro del sistema internacional y como un espacio político para la práctica del diálogo y del consenso. A continuación, se examina la propuesta de construcción de una identidad suramericana en materia de defensa, aparejada a la configuración de una arquitectura securitaria regional que prepondera a la defensa y no a la seguridad, propiamente dicha, como fundamento de la existencia del CDS y de sus órganos adyacentes en la región.

### **1.2.1. Redefiniendo América del Sur: ¿actor regional y espacio de diálogo político?**

La actual integración regional suramericana es un concepto que se ha moldeado con las redefiniciones que ha marcado el advenimiento del regionalismo posthegemónico (Falomir 2013) o regionalismo postliberal (Sanahuja 2012). Los proyectos del ALBA y de la UNASUR son ejemplos de la forma en la que la región ha reconfigurado su comprensión, aceptación y proyección en el presente siglo. Las nuevas relaciones regionales, transnacionales y globalizadas traen consigo el hecho de que América Latina y, en particular, América del Sur,

moldeen nuevas visiones y sentidos de la comunidad suramericana en torno a un nuevo orden regional (Riggirozzi 2012).

Sumado a la ineficiencia de las instituciones internacionales hemisféricas, los crecientes y polarizadores riesgos y amenazas no tradicionales y, la tendencia a la militarización de las agendas domésticas, América del Sur se repiensa en términos de seguridad y defensa como un espacio de acción política para contrarrestar dichos factores y para construir y consolidar aquel como una zona de paz. De ahí, se deriva la importancia de comprender qué significa una región y porqué una institución como la UNASUR contribuye a ese entendimiento. Es interesante, entonces, aproximarse al concepto de región, en el que se imbrican relaciones, motivaciones y prácticas sociales, con la finalidad de comprender cuál es el rol del CDS y sus órganos, dentro de la nueva arquitectura institucionalizada suramericana en la que ha venido trabajando desde el 2008 y, a su vez, comprender cómo este órgano puede llegar a construir una identidad suramericana de defensa.

Riggirozzi (2012) sostiene que una región puede ser vista como un *actor* y como una *arena de acción*. El concepto de regionalidad (*regionness*) contribuye a la comprensión de esta dicotomía, pues, aporta un sentido sobre prácticas e identidades colectivas, valores de pertenencia, espacios de consenso e intereses comunes que se desarrollan en torno a una entidad (región); ergo, la construcción de sentido de una comunidad regional no es un proceso plano y definitivo, más bien, diversas aristas confluyen en su formación y dependen, en gran medida, de las estructuras políticas y motivaciones que en ella se consignan. El concepto de regionalidad es, según Riggirozzi (2012), la conjunción de factores materiales, simbólicos y de reconocimiento con los cuales se examina la progresión de un espacio regional.

De esta manera, una región se construye como actor dependiendo de las relaciones sociales, prácticas, motivaciones, intereses y normas que en ella se depositen. La construcción de la región es un proceso gradual y, la gradualidad, evidencia la capacidad que tiene la región (*region as-actor*) para actuar de manera global y cohesiva en el sistema internacional (Riggirozzi 2012). Desde esta perspectiva, se constatan las afirmaciones que se han emitido alrededor de los proyectos hemisféricos; en el sentido de que se ha expuesto en incontables ocasiones que aquellos ya no responden a las realidades y problemáticas actuales de los países suramericanos, sino que más bien, América del Sur funge como un apéndice instrumental dentro de las dinámicas establecidas por el hegemón americano.

La emergencia del proyecto de integración suramericano, UNASUR, intenta producir una ruptura con dicha visión. Esta institución internacional impulsa un proceso regional cohesivo, identitario y consensual que rompe con los paradigmas tradicionales y hemisféricos; ya que se dispone como un mecanismo regional en clave política para consolidar la paz, generar una identidad multidimensional y promover la cooperación y el consenso entre sus miembros, siendo este último, el requisito sine qua non de su existencia y vigencia en la región. La región suramericana se constituye, en ese sentido, como un espacio para la acción política, caracterizado por promover un proceso a nivel regional y no a nivel global; con ello, se redefinen las fronteras políticas, geográficas e ideológicas en el sistema internacional. De ahí que, sobre relevancia en este punto, la utilización de una perspectiva teórica que indague en las dinámicas subsistémicas, como lo hacen los elementos analíticos de la teoría de los complejos de seguridad regional.

Lo interesante del proyecto de la UNASUR es que se erige como una propulsora de propósitos que trascienden las manifestaciones comerciales y económicas. Su capacidad de acción colectiva en un escenario de regionalismo posthegemónico pretende alcanzar unas metas concretas que derivan en el fortalecimiento de la integración suramericana, la cooperación y la consolidación de la región como una zona de paz. Sin embargo, surge una cuestión inquietante en torno al grado de interés que los actores depositan en estas aspiraciones, frente a las capacidades e incentivos que genera la propia institución para lograrlo; es decir, se plantea la posibilidad de discutir sobre las verdaderas necesidades estratégicas en defensa que se han invocado en la institución suramericana.

El concepto de regionalidad (regionness) permite avizorar la forma en la que se construye una región, desde ser un espacio regional, a un complejo regional, a una sociedad regional, a una comunidad regional hasta llegar a convertirse en un actor regional institucionalizado (Riggirozzi 2012). La UNASUR, en ese sentido, es un modelo híbrido que atiende a los criterios de actor regional y de espacio para la acción (Riggirozzi 2012). Se presenta en América del Sur como un actor que porta la heterogeneidad de demandas integracionistas de doce países suramericanos y que, al mismo tiempo, compone un espacio cognitivo para la redefinición de las dimensiones geográficas, las relaciones sociales y las prácticas políticas.

La UNASUR instituye, en términos discursivos, un proceso de alteridad donde los actores suramericanos se reconocen, se definen y esbozan sentimientos de pertenencia hacia la región suramericana, en contraposición, con aquellos que forman parte del restante escenario



latinoamericano. Aquello significa que la institución suramericana establece una sustancia y un alcance para la práctica de la política regional, donde el CDS junto a sus órganos adyacentes de defensa, son los depositarios de la legitimidad social de la región en torno a la redefinición y construcción de un nuevo espacio identitario en términos securitarios y de defensa.

La configuración de una arquitectura institucionalizada de defensa como la de la UNASUR, muestra la preocupación de la región por superar las antiguas rivalidades, las disputas fronterizas y el predominio norteamericano en la dirección de los asuntos securitarios, al presentar una propuesta regional que pretende afrontar las nuevas amenazas y riesgos que enfrenta la región, y en paralelo, construir un espacio político para el diálogo y la concertación regional. En ese orden de ideas, el CDS de la UNASUR se erige como el espacio propicio para depositar las preocupaciones y aspiraciones regionales y apuntar hacia la construcción y fortalecimiento de la autonomía regional. Esta institución ha logrado aunar a doce países en una institución pensada y promovida desde esta latitud y con la voluntad política para emprender el diálogo en los asuntos concernientes a la defensa de sus naciones. Este paso constituye no solo una oportunidad para la región, sino además, la caracteriza, pues se observan los primeros atisbos que definen a la identidad suramericana en construcción.

### **1.2.2. La identidad suramericana de defensa: ¿sueño o realidad?**

La seguridad y la defensa eran conceptos considerados similares de los asuntos militares. En América Latina los conceptos de “seguridad nacional, la defensa nacional y la seguridad interior tendieron y tienden a confundirse y a expandirse hasta incluir virtualmente la totalidad de la política de los respectivos países” (Ugarte 2001, 2). La noción de la seguridad es un contenido complejo y en constante construcción. A medida que los riesgos y amenazas han ido surgiendo, las concepciones y el alcance de la noción de seguridad ha ido ampliándose. De ahí que los temas ambientales, económicos, sociales y políticos han trascendido el sector militar y han sido incorporados, como lo sugiere Buzan, Wæver y de Wilde (1998) en el tratamiento de las agendas securitarias nacionales.

Durante la Guerra Fría, América del Sur –al igual que el resto de América Latina– estuvo inmersa dentro de las lógicas securitarias norteamericanas. En medio de los enfrentamientos ideológicos y al borde de una guerra nuclear, el realismo es el paradigma imperante en el análisis de las relaciones internacionales; ergo, la seguridad es la columna vertebral de la acción estatal, pues, de ella depende su supervivencia que, a su vez, es garantizada a través de

la defensa como un elemento promotor del uso de la fuerza militar. Por ello, a menudo se confunden los conceptos de seguridad y defensa como conceptos equiparables y que responden sin distinción al “uso de las fuerzas armadas para enfrentar amenazas, principalmente, de tipo externas y de naturaleza militar” (Griffiths 2011, 37).

La aparición de factores no tradicionales que ponen en riesgo la seguridad nacional, replantean la discusión teórica sobre los alcances de este concepto. Los nuevos riesgos y amenazas derivados del crimen organizado transnacional, los conflictos domésticos e intermésticos, los desastres ambientales, la economía ilícita y otros asuntos no militares, advierten sobre la necesidad de ampliar el enfoque restringido de las nociones estatales de seguridad, observándose, al mismo tiempo que, en los países latinoamericanos se desarrolla una tendencia a militarizar los asuntos de seguridad interna o seguridad pública. Es claro, entonces, que los conceptos de seguridad y de defensa han estado sujetos a un proceso de revisión y evolución que trascienden las fronteras del arte de la guerra.

El atentado del 11 de septiembre del 2001 desvió el interés de Estados Unidos hacia otras latitudes del planeta; ello permitió que la región domine cierto margen de acción para impulsar sus propios proyectos de integración. Ciertamente, la región no representa una amenaza (militar) externa para el hegemon norteamericano, pero, el surgimiento de amenazas como el narcotráfico o la proliferación de grupos armados irregulares en los países latinoamericanos atraen la mirada inquisidora de Estados Unidos y de su agenda de seguridad. Si la defensa es considerada como un elemento inherente de la seguridad nacional, y si la seguridad en el marco de los nuevos riesgos y amenazas requiere de la revisión de sus postulados, es lógico que se produzca una ruptura conceptual en torno a las características de la defensa propiamente dicha.

Los países latinoamericanos no tienen visiones homogéneas sobre los conceptos de seguridad y defensa. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el advenimiento de la Guerra Fría, la seguridad nacional y la defensa nacional quedan restringidas a un fuerte y complejo engranaje bélico que forma parte del poder de los Estados. La defensa nacional es visto como un mecanismo de fuerza y acción que utilizan los Estados para preservar sus intereses y, en definitiva, para garantizar la Seguridad Nacional.

Es a partir del fin de la Guerra Fría, cuando el surgimiento de las nuevas amenazas como el terrorismo o el narcotráfico, provocan el replanteamiento de estas concepciones y, todo ello,

se amalgama en la producción de nuevos debates sobre aquellos asuntos que deberían incorporarse en las agendas securitarias domésticas. Ni siquiera, en la actualidad, con la presencia del CDS, se ha logrado que los doce países suramericanos disipen esta heterogeneidad conceptual. En todo caso, el CDS, a través de sus órganos adscritos, el CEED y la ESUDE, ha abierto la posibilidad de discutir estos temas desde los ámbitos político y académico y, con ello, se avizora la intención de renovar las doctrinas de seguridad y defensa en las naciones de la región.

Las amenazas externas a la seguridad nacional norteamericana no fueron asuntos aislados para los países latinoamericanos; en la postrimería de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación de Estados Unidos devino en la configuración de un sistema de seguridad hemisférica que se encarga de enfrentar a las amenazas militares. Este esquema securitario no fue el primero en surgir en la región. Los proyectos que se pensaron como consecuencia de la necesidad de defensa del continente se vienen erigiendo desde principios del siglo XIX; bástese revisar, el Plan de Defensa General de toda la América (1810), el Congreso Anfictiónico de Panamá (1826), la Conferencia Interamericana para la consolidación de la paz (1936) y el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca [TIAR] (1947). En cualquiera de ellos, se hace referencia a propósitos y alcance sobre las nociones de seguridad y defensa como recursos atinentes a la preservación de las naciones. En el caso del último mecanismo (TIAR) se observa la manera en la que el continente americano aboga por el principio de la defensa colectiva:

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

La seguridad del continente americano frente a las amenazas externas, al igual que la defensa hemisférica (o continental), se presentan como asuntos indisolubles en esta época. No se avizora una clara distinción entre uno y otro concepto. La manera en la que el continente americano atiende las nociones de seguridad y defensa son descritos por Griffiths:

En suma, la noción defensa se relaciona con el legítimo uso de la fuerza ante un ataque armado en la forma consagrada en la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, se confunden

las nociones de seguridad y defensa, cuando son empleadas para referirse al uso de la fuerza o la reacción que desencadena el uso de la fuerza militar a través de un ataque armado (Griffiths 2011, 68).

En la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), promulgada en 1948, se alude al concepto de seguridad como un elemento relacionado con el uso de la fuerza militar y con la defensa colectiva. Ahora bien, en el marco de este documento normativo se evidencia una fuerte influencia de los Estados Unidos, al igual que en las agendas latinoamericanas de seguridad; pues, mientras el hegemón pretende hacer uso de la fuerza militar como mecanismo para repeler la amenaza del comunismo, los países latinoamericanos intentan sobrellevar sus problemas sociales y económicos. En ese sentido, seguridad y defensa se amalgaman al unísono de los enfoques norteamericanos.

La noción de seguridad establecida en los Acuerdos o Documentos Fundacionales del Sistema de Seguridad Interamericano, se relaciona básicamente con el empleo de la fuerza militar con el objeto de consagrar el principio de seguridad colectivo, en donde se asimila y confunde con la noción de defensa colectiva (Griffiths 2011, 79).

Aquella simbiosis entre seguridad y defensa propuesta en la escena hemisférica da un giro con la aparición de un órgano de defensa en América del Sur, el CDS. En el documento estatutario de constitución se aglutina la decisión de los países suramericanos de distinguir entre los asuntos de defensa y de seguridad. La presencia del CDS marca una nueva dinámica en materia de seguridad, la de nivel regional, que puede ser vista como otra escala en las relaciones de la esfera internacional. En esa línea de pensamiento es interesante, entonces, analizar la forma en la que un órgano de defensa surge en la región para promover la construcción de una identidad suramericana desde la escala regional.

Sassen (2007) dirige su atención hacia el análisis de las formas de relacionamiento entre los Estados y las nacientes escalas. Según este planteamiento, la región suramericana y los doce Estados suramericanos miembros del CDS-UNASUR configurarían una de las formas de relacionamiento en la escena internacional. Se analiza, a partir de la propuesta crítica de Sassen, la manera en la que se lograría imbricar las identidades nacionales con una identidad suramericana.

En primer lugar, la identidad suramericana de defensa no es un hecho dado, no es un mandato normativo vinculante, ni es un resultado devenido con la creación de la institución UNASUR

y de sus órganos de defensa. En segundo lugar, la creación de una identidad tiene implicaciones para los actores que están involucrados en su proceso de construcción. La identidad, según lo planteado por Alexander Wendt (1992), es un constructo social que se adquiere a partir de la definición, participación y concomitancia de los sentidos colectivos de los actores; por ello, desde un enfoque constructivista, las identidades son el fundamento sociológico de los intereses de los actores, los que, a su vez, están atravesados por los contextos sociales.

La identidad suramericana de defensa es un proyecto político que se ha planteado a nivel normativo y que requiere de la concomitancia de las voluntades políticas y de las capacidades estatales en la región para su definición y consolidación. En este punto, la teoría de Sassen (2007) sirve como puntal analítico para comprender la participación de los Estados en un proceso de redefinición de lo global y de los espacios locales. La UNASUR y el CDS emprenden un proceso de reconfiguración regional, más no global, que trasciende los términos económicos y que trata de consensuar las diferencias y reducir las asimetrías entre sus integrantes. La participación de un Estado, en ese sentido, debe ser estudiada a la luz de los consensos que se van generando en una comunidad de Estados, en el presente caso, la comunidad de la UNASUR y del CDS.

Un consenso “obliga a los estados a realizar determinadas labores. No se trata de una simple decisión” (Sassen 2007, 53), por ende, se entendería que las decisiones consensuadas no construyen entidades identitarias inmediatas, sino que más bien, moldean procesos que abarcan intereses y contextos sociales que son mutuamente constitutivos. El CDS plantea que uno de sus principales objetivos es la construcción de la identidad suramericana de defensa; entonces, para definir sus primeras características se debe abordar la arista de la defensa como un eje particular dentro de la arquitectura securitaria suramericana y la noción de identidad.

En términos discursivos, los miembros del CDS acordaron que dicho órgano se enfoca en el fortalecimiento institucional del ámbito de la defensa como una forma de afianzamiento de la seguridad cooperativa suramericana; para ello, la promoción de iniciativas de cooperación, la creación de mecanismos de coordinación y generación de la confianza mutua, la articulación de instrumentos de transparencia y políticas de defensa que consideren las asimetrías existentes entre las naciones suramericanas, son parte del proceso de construcción de una política regional de defensa común. La defensa es considerada como un bien regional y frente a aquello, el CDS se ha propuesto:

Aproximar la labor de la Defensa a la ciudadanía. En tanto política de Estado, la política de Defensa aspira a representar a todos los ciudadanos, no sólo porque la Defensa es un bien que sirve a la sociedad en su conjunto, sin excepciones, sino también porque el apoyo de nuestras sociedades es esencial para cumplir nuestras tareas y avanzar en este camino de integración (CDS 2009, 4).

Como ya se ha mencionado, la defensa y la seguridad no son sinónimos dentro del contexto del CDS. La defensa no comprende el carácter multidimensional que abarca el concepto de seguridad. El CDS excluye los asuntos que, tradicionalmente, han sido atendidos desde el concepto de seguridad. El propósito de esta exclusión es que la entidad regional no superponga sus actividades con las competencias del Consejo de Seguridad de la ONU. Las iniciativas que surgen en el marco del CDS reconocen no solo la diversidad de las realidades nacionales, sino las amenazas comunes que las afectan. Así, si bien América del Sur es una de las zonas más pacíficas del mundo, también, se caracteriza por ser una de las más inseguras; con lo que, se evidencia que una región puede ser pacífica en términos de seguridad nacional, pero, insegura respecto de las crecientes amenazas derivadas de las actividades y actores informales que se aprovechan de la porosidad de las fronteras y ausencia de los Estados.

Este hecho es preocupante para la región, pues, se observa la progresiva militarización de las agendas nacionales para atender asuntos de seguridad pública, que traspasan los límites de las fronteras y que se escapan de las manos de los propios Estados. En torno a la referida situación, el Grupo de Trabajo del CDS señalaba que:

Esta dificultad ya alcanza a la propia gobernabilidad de los sistemas democráticos y complejiza las propias decisiones de los Estados en orden a resolver problemas de seguridad pública echando mano a las Fuerzas Armadas, particularmente en materia de lucha contra las drogas. Por lo mismo, resulta particularmente definidor que el Consejo de Defensa Sudamericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc.) (CDS 2009, 17).

La seguridad es un concepto multidimensional y complejo. Tradicionalmente, se lo había asimilado con el modelo de seguridad nacional sostenido por la figura del Estado. En este escenario, se puede utilizar varios lentes de las teorías de las Relaciones Internacionales para comprender el papel de la seguridad y del CDS. Con los lentes del realismo, si se analiza la presencia del CDS en la región, se concibe a este órgano como un resultado de los intereses

de los Estados más poderosos, ergo, su existencia se supedita al cumplimiento de los propósitos determinados por aquellos.

Así, el CDS sería el resultado de los intereses de Brasil, que es el país con la mayor capacidad material para asumir los costos de la vida de la organización y que, como parte de su agenda de política exterior, sería el instrumento idóneo para proyectarse como un *global player* en el escenario internacional. Aquello explicaría, en gran medida que, si el CDS no logra fortalecer los procesos de institucionalización y no se cumplen los objetivos planteados en la norma estatutaria, sería porque se desvaneció con el cumplimiento de los propósitos que trazó Brasil proyecto en aquel y que, por lo tanto, no existe interés en sostenerlo. Bajo el paradigma liberal, el CDS es el resultado de la necesidad de los actores domésticos, grupos sociales y de los propios Estados de establecer mecanismos de cooperación para generar interdependencia en el ámbito de la seguridad y la defensa propiamente dicha.

La defensa, por su parte, se refiere a una porción de la seguridad nacional; se ocupa del poder militar de un Estado, concentrado en las Fuerzas Armadas y abocado al ámbito nacional en la atención de los asuntos bélicos (Calvo 1979). La defensa es uno de los temas más controversiales dentro de la organización suramericana, ya que no existe homogeneidad en torno a este concepto entre sus miembros y, además, este ha sido un ámbito exclusivo de las élites militares. Era impensable, algunos decenios atrás, que la defensa sea abordada por mandos civiles. La institución suramericana se atribuye la responsabilidad de erigirse como la autoridad civil en materia de defensa en la región y para ello se requiere:

Fortalecer la conducción civil y política de las instituciones de la defensa; revisar conceptos fundamentales, priorizar ciertos valores y adecuar estructuras de mando según nuestras propias realidades. Nuestras sociedades, expresadas en sus respectivos Parlamentos, universidades, academias, la llamada sociedad civil deben poder participar en los temas de defensa con la debida información y responsabilidad. Opiniones y reflexiones propositivas pueden ser un importante aporte a los procesos de renovación y modernización que estamos viviendo en cada uno de nuestros países. Tarea relevante debe ser la de contribuir a la creación o fortalecimiento de las “comunidades de defensa”, es decir, grupos de ciudadanos y ciudadanas, que, del mundo civil y del mundo militar, puedan discutir y hacer sus aportes a tales procesos. Si vamos a trabajar en coordinar la formación y capacitación de nuestros uniformados, hagámoslo integrando también a nuestros ciudadanos civiles (CDS 2009, 53-54).

Retomando la noción de identidad, Moravcsic (2008) sostiene que aquella sirve para determinar “quien pertenece a la sociedad y qué es lo que le pertenece” (Moravcsic 2008, 240) y, en sentido amplio, es esencial para definir las preferencias de los Estados; de ahí que, en el liberalismo ideacional, la identidad nacional sea una de las dimensiones sociales que determine las preferencias en un orden doméstico (Moravcsic 2008).

Moravcsic (2008) destaca tres tipos de identidad social, las creencias, la ideología política y la naturaleza de la legítima regulación y redistribución socioeconómicas internas. Las creencias representan el imaginario que se tiene de una nación política y de los derechos que en ella se otorgan; la nación política está asentada sobre la idea de cohesión identitaria, por ello, el autor advierte que, las creencias permiten dar cuenta de las inconsistencias que se producen dentro de las fronteras de los Estados y de las posibilidades de conflictos a las que estas pueden conducir.

La ideología política, por su parte, determina la legitimidad de un actor en el escenario nacional e internacional; el carácter ideológico se apuntala como la base legítima que sirve para erigir un orden político, en otras palabras, los Estados están determinados por los factores ideológicos de su sistema político. La tercera identidad social hace referencia a la capacidad que tiene el Estado para proveer marcos de regulación del comportamiento de los Estados y de cumplimiento de los compromisos sociales adquiridos por estos (Moravcsic 2008).

Haciendo un parangón con lo planteado por Moravcsic (2008), la UNASUR -y en similar sentido el CDS- sería el espacio donde se amalgaman las creencias de los doce Estados suramericanos, es decir, sería los depositarios de los sentidos que cada uno de ellos tienen sobre la idea de nación política. La ideología política de la UNASUR, en cambio, juega un papel inverso. Si se pretende construir una identidad suramericana, la ideología política que emane de la UNASUR debe ser el resultado de un consenso axiológico previo entre los doce miembros; y aunque dicho consenso no existiese, en este momento, la UNASUR no tiene la capacidad para moldear los comportamientos estatales.

En materia de defensa, lo que el CDS ha logrado con mucho esfuerzo, no tiene la fuerza suficiente como para aseverar que las naciones suramericanas se están adaptando a lo emitido por esta autoridad civil. La UNASUR y el CDS, bajo la mirada de la tercera identidad social, serían entidades que gozan de la legitimidad suficiente para proveer unos marcos



sociopolíticos y jurídicos que regulen las temáticas planteadas en la agenda multidimensional y que, al mismo tiempo, hagan cumplir los compromisos asumidos por los Estados; sin embargo, la legitimidad no implica fuerza vinculante, y los Estados apostados en la construcción de esta arquitectura securitaria en la región se han reservado la potestad para conducir sus soberanías nacionales. Las identidades sociales, entonces, determinarían los actores que realmente pertenecen a la institución suramericana más allá de la suscripción y ratificación de su tratado constitutivo.

La UNASUR y el CDS como instituciones, asumiendo los planteamientos de Wendt (1992), en cambio, serían estructuras de identidades e intereses atravesadas por reglas y normas que son socializadas por los actores en la construcción de un conocimiento colectivo. En ese sentido, la identidad suramericana como una definición social que se constituye mutuamente por los intereses de los actores, se construiría a partir de la socialización de las ideas de dichos actores. Estas ideas no son elementos independientes o ajenos a los contextos sociales, por el contrario, cuando se construye una institución, se erige una entidad cognitiva moldeada por las creencias de los actores.

Bajo esta mirada analítica, ¿qué supondría la vigencia de la identidad suramericana de defensa en la región? La institución del CDS-UNASUR solo tendría sentido si esta se estructura en normas y reglas formales que se constituyen mutuamente por la socialización de un conocimiento colectivo, la identidad suramericana de defensa. En palabras de Wendt “las identidades y esas cogniciones colectivas no existen aparte unas de otras; son mutuamente constitutivas” (Wendt 1992, 399); por esta razón, el proceso de institucionalización es indispensable en la constitución de las nuevas identidades.

El proceso de institucionalización supondría, para los Estados de la región, la internalización o interiorización de la identidad suramericana en los contextos nacionales, esto es, el modelamiento de los comportamientos de los Estados nacionales acorde a los elementos definitorios de la identidad regional. La UNASUR ha dado muestras de varios avances en el proceso de construcción de la identidad suramericana; la creación del consejo sectorial CDS y de sus órganos asesores encargados de fortalecer su agenda programática y de cumplir con los objetivos políticos trazados en los estatutos de constitución y en los planes de acción, CEED y ESUDE, evidencia que la defensa es una arista que merece la atención de la región, no solo por los avances que se han registrado desde su creación, sino también, por el potencial que tiene la organización para construir un espacio de diálogo político y estratégico en la región.

### **1.3. Debates teóricos: proyecciones y aproximaciones al Consejo de Defensa**

#### **Suramericano**

La estructura de defensa de la UNASUR se ha enriquecido, teóricamente, por los trabajos académicos de varios autores. El trabajo de Fuccille (2014) advierte que, con la creación de la UNASUR, Brasil centralizó a los subcomplejos suramericanos del norte-andino y del cono sur, en un complejo de seguridad regional de tipo centrado, cuyo polo de poder lo ostenta el gigante del Sur. Mijares (2011), por su parte, sostiene que el CDS busca consolidar una alianza operativa anclada a un esquema de defensa colectiva, bajo el liderazgo de Brasil.

Buena parte de estos trabajos académicos, sugieren proyecciones en las que este órgano podría derivar, pero no profundizan en un análisis que abarque las actividades de los órganos de defensa durante su corto periodo de vida. Ahora bien, aunque en sus inicios, la creación del CDS generó altas expectativas, el ritmo lento y hasta inerte en el que se encuentra en la actualidad, ha generado expectativas aún mayores. La arista integracionista de la defensa que aceleró, en gran medida, la constitución de la UNASUR, ha encontrado varios obstáculos y su proceso de fortalecimiento y consolidación se ha ralentizado.

Se evidencia que las acciones políticas de los Estados suramericanos no se acoplan a las necesidades discursivas de integración y, viceversa; más bien, las agendas regionales siguen siendo el reflejo de los intereses nacionales y de las capacidades de los Estados más influyentes en el escenario regional. La defensa sigue siendo un elemento sensible en la región. El CDS es un espacio de diálogo y cooperación en materia de defensa de los doce países suramericanos, pero aquello, no ha impedido que otros bloques integracionistas promuevan la emergencia de nuevas entidades en el mismo ámbito; la Escuela de Defensa del Alba, es buen ejemplo.

En este contexto, los elementos conceptuales aportados por las Relaciones Internacionales y las teorías de seguridad, han enriquecido dichos análisis. En ese sentido, las teorías de los regímenes internacionales (incluyendo los regímenes de seguridad), los complejos regionales de seguridad, así como, los conceptos de comunidades de seguridad regional y de una alianza operativa militar, son algunos de los componentes de esta investigación y que son parte de la presentación teórico-conceptual en este capítulo. El propósito es identificar categorías analíticas que expliquen la naturaleza y dinámica del CDS en el contexto regional durante el periodo delimitado en este trabajo.

### **1.3.1. Una mirada desde la Escuela de Copenhague: el CDS visto desde la teoría de los complejos de seguridad regional**

Buzan y Waever (2003), profundizan sus explicaciones sobre la estructura de seguridad del sistema internacional y la emergencia de nuevas formas de interacción en este entorno. La culminación de la Guerra Fría significó el desmoronamiento de un mundo bipolar donde dominaban dos niveles de análisis, lo global y lo nacional. Los autores, ante este nuevo escenario, incorporan el nivel de análisis *regional* con la finalidad de explicar las nuevas prácticas securitarias en el sistema internacional. Los autores sostienen que el concepto de región en materia de seguridad “se refiere al nivel donde los Estados u otras unidades están tan estrechamente vinculadas que sus seguridades no pueden ser consideradas separadas unas de las otras” (Buzan y Waever 2003, 43).

De esta propuesta se coligen dos nociones: primero, los niveles global y nacional son los marcos externos donde se producen una nueva gama de interacciones de seguridad; y, segundo, si las unidades del sistema internacional están estrechamente vinculadas, las amenazas que circundan a dichas unidades también lo están; es decir, las amenazas se mueven en distancias cortas por ser fácilmente transitables. De esta manera, se genera una interdependencia securitaria, que si bien, está presente en la mayoría de las unidades e interacciones con contigüidades geográficas, su naturaleza dista de ser uniforme.

La teoría de los complejos de seguridad regional es un intento por acercar las perspectivas del neorrealismo y del constructivismo, incorpora el nivel *regional* al análisis de las dinámicas de seguridad. Este nuevo enfoque evidencia que tanto la territorialidad como el nivel regional son dos ejes íntimamente relacionados y, por ende, de suma importancia para las nuevas relaciones que se erigen después de Guerra Fría. Para los autores, dado que los Estados y su interrelación en las nuevas estructuras de seguridad ya no responden a las lógicas bipolares de la Guerra Fría, la necesidad de presentar una herramienta teórico-metodológica es imperiosa en el mundo actual.

Las amenazas no atraviesan, exclusivamente, cartografías ideológicas ni se desarrollan en grandes espacios de influencia; más bien, estas se han desterritorializado, diversificado y desideologizado a tal punto que su translación y liviandad, entre países vecinos y distancias cortas, son imperantes en el contexto internacional (Buzan y Waever 2003). La utilidad de la teoría de los complejos de seguridad regional, en este punto, radica en la posibilidad de

observar cómo en estas pequeñas distancias se desarrollan lógicas y procesos de securitización y desecuritización.

En la reciente literatura de las Relaciones Internacionales y Estudios de Seguridad, el CDS ha sido identificado desde diversos esquemas de seguridad; uno de ellos, es el de constituirse como un complejo de seguridad regional en Suramérica. Fuccille (2014), bajo la propuesta teórica de la Escuela de Copenhague, sostiene que la presencia del CDS en la región responde a la configuración de un complejo de seguridad regional de tipo centrado. Fuccille (2014) revisa, empíricamente, la teoría de los complejos de seguridad regional mediante el análisis de las dinámicas de seguridad de los países suramericanos localizados en clusters subregionales a los que denomina subcomplejos de seguridad.

Los subcomplejos existentes en América del Sur son dos: el Norte-Andino y el Cono Sur. Las amenazas que estos subcomplejos enfrentan no son las mismas, pero, han logrado interconectarse a medida que han ido expandiéndose a lo largo de la región; y, dado que las amenazas recorren, de forma fácil y ágil, distancias cortas, los asuntos securitarios de los subcomplejos se han amalgamado en una estructura de seguridad que ha dado paso a la creación de un complejo regional. Estos subcomplejos, durante la Guerra Fría, no reunieron los elementos necesarios para configurarse en un complejo de seguridad regional; son los cambios producidos por el fin de la bipolaridad internacional y el surgimiento de un nuevo regionalismo suramericano, los que dan paso a una primera identificación de este complejo regional (Fuccille 2014).

Las dinámicas de seguridad que se producen en los subcomplejos son de diverso contenido y su análisis requiere de una observación completa en torno de las acciones conjuntas ejecutadas por los países de la región. Fuccille (2014), siguiendo este argumento, sugiere que una de las principales causas que permite la configuración de un complejo de seguridad es la disminuida atención que Estados Unidos le presta a la región desde el atentado del 11 de septiembre del 2001. A partir de esta fecha, la agenda securitaria norteamericana prioriza su lucha contra el terrorismo y proclama la necesidad de garantizar su presencia político-militar en aquellas regiones donde las organizaciones o grupos extremistas simbolizan la mayor amenaza para su seguridad nacional. Al ser reducida la atención estadounidense en aquellas cartografías que no representan una amenaza terrorista, se asegura cierta libertad de acción para poner en marcha determinadas iniciativas; por ejemplo, América Latina, y

particularmente, América del Sur, son áreas geográficas donde se han promovido proyectos de integración regional con agendas multidimensionales.

Otro de los aspectos que garantiza la configuración de un complejo regional es la disminución de los conflictos interestatales (Fuccille 2014). Los Estados de la región no basan sus dinámicas, exclusivamente, en disputas territoriales o conflictos fronterizos, como sucedió hasta finales de la década del noventa del siglo pasado; si bien, estos no han desaparecido por completo de la región, su interacción es menos controvertida y los mecanismos del *soft law* juegan un papel más activo. Los Estados de la región están inmersos, desde finales del siglo pasado, en tendencias globalizadas y globalizadoras de corte comercial, económico y político; lo cual marca una clara diversificación de los intereses a nivel regional y nacional. La estabilidad en la región es mayor y, en las esferas domésticas, se refleja una lógica símil.

Bajo este escenario, el polo brasileño tiene la oportunidad de ejercer su capacidad de liderazgo en la región. El liderazgo de Brasil marca un nuevo rumbo en las relaciones interestatales de los países suramericanos que, pese a sus diferencias ideológicas, han logrado construir escenarios políticos funcionales en la región, como es el caso de la UNASUR. El liderazgo regional de Brasil no es nuevo; responde a sus agendas doméstica y exterior establecidas desde la época de Cardoso, en las cuales se refleja su necesidad de promover y consolidar la integración suramericana como la plataforma idónea para la proyección de su rol de *global player* en el escenario internacional.

El análisis de los subcomplejos revela las amenazas que han recibido un mayor interés securitario en la región; en el subcomplejo del Norte-Andino, el narcotráfico es la principal amenaza; en el caso del Cono Sur, las amenazas económicas externas, son los elementos que marcan las percepciones y asuntos de securitización (Fuccille 2014). A estos factores, se suman la crisis de legitimidad de las instituciones hemisféricas, la continua penetración de Estados Unidos en la agenda de seguridad colombiana respecto del tratamiento del narcotráfico y de las actividades delictivas conexas, las situaciones de inestabilidad democrática producidas por los conflictos domésticos y, la emergencia de nuevos líderes y proyectos de integración en clara contradicción ideológica; ordenando así, un escenario regional donde las dinámicas de seguridad, las amenazas y los actores con capacidad de securitización/desecuritización convergen en la identificación de un complejo de seguridad regional de tipo centrado unipolar.

Para comprender dicho complejo, es menester acudir a la Escuela de Copenhague y analizar sus postulados. Primero, un complejo de seguridad es una región que se observa desde el ámbito de la seguridad (Buzan y Waever 2003). Segundo, el concepto de subcomplejo sirve para identificar las dinámicas de seguridad que se producen en el nivel medio de un complejo de seguridad más amplio. Lo que permite la teoría de los complejos de seguridad es comprender las dinámicas de seguridad desarrolladas en un plano *regional* que, visto desde la perspectiva de Sassen (2007), es una escala más dentro de la escena internacional.

Otro aporte de esta teoría es que se erige como una herramienta teórico-metodológica que sirve para explicar las dinámicas de seguridad desde los debates ampliación-profundización (*widening-deepening*) que complementan o refuerzan las tradiciones realistas; la seguridad, entonces, es vista más allá del ámbito militar y del estadocentrismo. En ese orden de ideas, un complejo de seguridad regional es “un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securitización y desecuritización están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de forma independiente entre sí” (Buzan y Waever 2003, 44).

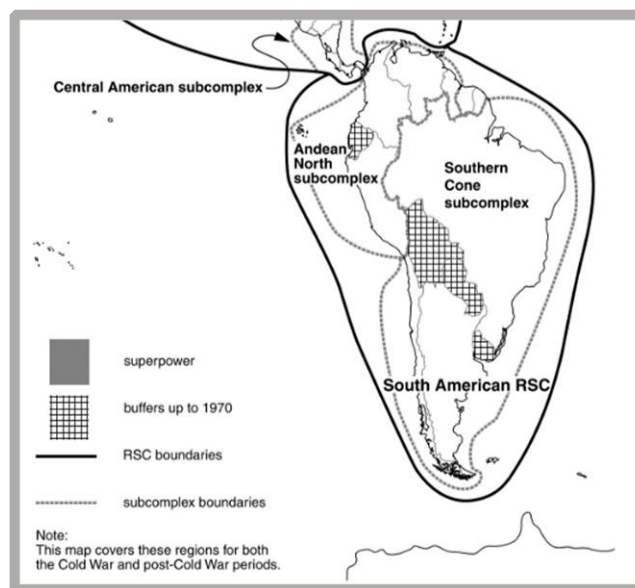
Los autores de la Escuela de Copenhague intentan esbozar explicaciones sobre los procesos de securitización y desecuritización que se producen en los clusters regionales. Lo interesante de este concepto es que las explicaciones que se van obteniendo en el análisis de las dinámicas regionales de seguridad son independientes de aquellas que se avizoran en el contexto global; por ello, Buzan y Waever (2003) sostienen que se debe analizar, fundamentalmente, la interacción en el interior del propio cluster y, la interacción de este con los demás, como dos estadios analíticos independientes. El complejo de seguridad regional que detecta Fuccille (2014) en América del Sur es de tipo centrado unipolar, es decir, un cluster regional donde existe un solo polo de poder; en contraste, con el complejo de seguridad regional estándar que identificaron los teóricos de la Escuela de Copenhague (Buzan y Waever 2003). Los elementos básicos que sirven para identificar un complejo regional de seguridad de esta tipología son los siguientes:

1. Fronteras, que diferencia el complejo regional de seguridad de sus vecinos;
2. estructura anárquica, lo que significa que el complejo de seguridad regional debe estar compuesto por dos o más unidades autónomas;
3. polaridad, que cubre la distribución del poder entre las unidades; y
4. construcción social, que cubre los patrones de amistad y enemistad entre las unidades (Buzan y Waever 2003, 53).

El subcomplejo del Norte-Andino y su dinámica de seguridad enmarcada en el control del narcotráfico junto al subcomplejo del Cono Sur y su capacidad de securitización de las amenazas económicas externas a través del MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur) han sido amalgamados en un complejo de seguridad regional por la participación de Brasil y su rol cohesionador de las agendas securitarias de los subcomplejos (Buzan y Waever 2003; Fuccille 2014), como se observa en la (figura 1.1). Esta cohesión se ha logrado a través de la reunión de doce países suramericanos, en particular, de los que forman parte de los dos subcomplejos regionales, en la configuración de la UNASUR y de su órgano de defensa, el CDS.

El liderazgo regional aunado a la capacidad de institucionalización de las dinámicas de seguridad, convierten a Brasil en el único polo de la región. Lo que resalta de este tipo de polaridad es que el gigante suramericano no es un poder global; de ahí que, Fuccille (2014) identifique al CDS como un complejo regional de seguridad de tipo centrado unipolar con un poder regional que no llega a ser global.

**Figura 1.1. Subcomplejos de seguridad en América del Sur**



Fuente: Buzan y Waever 2003.

Fuccille (2014) advierte que si bien este complejo se encuentra en una fase embrionaria, aún no ha tenido la oportunidad de poner a prueba su eficacia y eficiencia institucional. No obstante, en la presente investigación se sostiene que los objetivos planteados en las normas estatutarias han sido los principales elementos que le han servido al CDS para probar su capacidad institucional de gestión, ejecución o articulación; y, aunque se han registrado

avances en materia de defensa regional, los compromisos adquiridos a nivel discursivo superan en número a los compromisos cumplidos, poniendo en tela de duda la capacidad de Brasil como centro de poder y configurador de un complejo.

A esto, se suman varios obstáculos en su consolidación; un avance desequilibrado de las políticas regionales de integración -es más fácil trabajar en materia económica que en materia de defensa-; una integración regional condicionada por la consolidación de una arquitectura institucional -la experiencia muestra que los países latinoamericanos necesitan formalizar sus relaciones y es normal que así se exija en un mundo westfaliano de Estados soberanos-; por las economías asimétricas; y, por la falta de determinación de la naturaleza de las cosas desde el propio origen institucional -UNASUR es un proyecto en construcción que tiene marcados objetivos estatutarios, pero que aquellos son susceptibles de modelamiento en el transcurso de aquella-.

Lo interesante de la teoría de Buzan y Waever es que su utilidad se constata en el abordaje de aquellos trabajos de investigación enfocados en el análisis de regiones específicas; en el presente caso, se analiza el espacio geográfico donde se proyecta la región suramericana en materia de defensa (CDS-UNASUR). La aparición del CDS en medio de los clusters o subcomplejos de seguridad en América del Sur establece otro tipo de interacciones de seguridad; y, la categoría del complejo de seguridad regional permite analizar las dinámicas de seguridad que se desarrollan a nivel interno y externo de estas subestructuras geográficas, permitiendo monitorear patrones de cambio y continuidad en los eventos significativos de aquellos menos importantes (Buzan y Waever 2003), entre estos, la articulación de una agenda securitaria regional, la adopción de medidas de confianza mutua, las percepciones en torno a las relaciones de amistad o enemistad, por mencionar algunas variables.

La limitación que se puede encontrar bajo esta teoría es que se enfoca únicamente en las dinámicas de seguridad que se producen en el nivel de los subsistemas; pudiéndose dejar de lado, aquellos análisis que se derivan de los demás niveles que sirven para explicar el sistema internacional desde un enfoque securitario, esto es, la propia esfera internacional, las unidades, las subunidades e individuos. Asimismo, esta teoría favorece los análisis político-militares, pero, se queda corta cuando se intenta indagar en aquellas situaciones que no involucran, necesariamente, dinámicas de una fuerte interdependencia en materia de seguridad.



### **1.3.2. Retomando el sentido de comunidad: el CDS bajo el lente analítico de las comunidades de seguridad**

Buzan y Waeber (2003) afirman que América del Sur no ha estado ni cerca de configurarse en una comunidad de seguridad, pues, la hipótesis de conflicto ha prevalecido en las relaciones interestatales entre estos países desde la época independentista. Ahora bien, los autores constatan claras diferencias y limitaciones entre las guerras suscitadas en los siglos XIX y XX; el último siglo se caracterizó por la violencia social e inestabilidad política interna como patrones de comportamiento prevalecientes en las naciones suramericanas, en contraste, con el escenario bélico independentista y territorial del siglo diecinueve.

Una primera revisión que se puede efectuar alrededor de estas circunstancias es analizar el papel de Estados Unidos en la región; tómesese en consideración, que este país se erige como la primera democracia independiente del mundo y, con el paso del tiempo, se ha consolidado como la ‘promotora’ y ‘modelo’ de los valores universalmente aceptables en el escenario internacional. Ahora bien, el intervencionismo norteamericano se registra en menor medida, en América del Sur que en América Central (Buzan y Waeber 2003). A partir de estas afirmaciones se asume el hecho de que el conflicto en la región ha disminuido, pero, no ha desaparecido por completo; por ello, no es posible hablar de una comunidad de seguridad.

Dentro de la tipología de la teoría de los complejos de seguridad, los autores de la Escuela de Copenhague presentan a las comunidades de seguridad como un complejo de seguridad de tipo estándar. En ese sentido, otra categoría de seguridad a analizar es la siguiente: las comunidades de seguridad. El autor que posiciona este concepto es Karl Deutsch, quien presenta a la comunidad de seguridad como “un grupo de personas que han llegado a integrarse (...) donde existe la seguridad real de que los miembros de esa comunidad no lucharán entre sí físicamente, sino que resolverán sus disputas de otra manera” (Deutsch 1957, 123-124). Esta categoría es interesante porque acerca la investigación a una perspectiva sociológica que opta por indagar en las unidades interactuantes. Los actores que se interrelacionan en un cluster de este tipo se reconocen y se aceptan por tener rasgos identitarios comunes, como el de solventar sus conflictos sin recurrir al uso de la fuerza.

Los rastreos empíricos sobre la existencia de una comunidad de seguridad en América del Sur se han efectuado desde antes de la creación del CDS; unas veces, no se ha logrado registrar su existencia y, en otras ocasiones, las investigaciones han arrojado resultados positivos. Como se señaló anteriormente, en el propio trabajo de Buzan y Waeber (2003) se establece, a partir

del análisis de las dinámicas de seguridad en América del Sur, que las lógicas conflictivas entre los miembros de la subregión, aunque disminuidas, han impedido la configuración de una comunidad de seguridad.

En contraste, el trabajo de Flandes (2005) y que será revisado más adelante, avizora una comunidad de seguridad pluralista a partir de la revisión de las dinámicas de seguridad desarrolladas entre los actores del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Lo interesante en estos análisis es que no se concibe a las comunidades de seguridad como un fin kantiano, en el sentido, de crear un gobierno mundial que traiga aparejada la paz perpetua; por el contrario, Deutsch (1957) plantea este concepto con la finalidad de establecer las condiciones bajo las cuales emergen estas comunidades políticas como un cuerpo social capaz de eliminar o contrarrestar las expectativas de guerras en el interior de los límites fronterizos. El autor divide la tipología de las comunidades de seguridad en dos posibilidades: amalgamadas y pluralistas.

Las comunidades de seguridad amalgamadas reúnen varias condiciones constitutivas: compatibilidad en valores; una forma de vida (way of life) distintiva (esto es, una conexión entre los valores socialmente aceptados, las conductas o hábitos de comportamiento emergentes o establecidos y las instituciones); incentivos o ganancias económicas; capacidades administrativas y políticas; crecimiento económico; vínculos ininterrumpidos de comunicación social, geográfica y sociológica; movilidad de personas, al menos, entre los estratos políticamente relevantes; rangos de comunicación y de transacción; compensación de flujos de transacciones y comunicación; un infrecuente intercambio de roles de grupos; previsibilidad del comportamiento (Deutsch 1957).

Las comunidades de seguridad pluralistas, en cambio, logran configurarse de forma exitosa con un número menor de condiciones constitutivas. Deutsch (1957) detecta que si bien el número de elementos en esta tipología de seguridad es reducida en comparación con las comunidades amalgamadas, son tres las condiciones imperantes en el surgimiento exitoso de las comunidades pluralistas: compatibilidad de valores en los procesos de toma de decisión (valores comunes e identidad colectiva); capacidad política de las unidades o gobiernos para responder las necesidades u acciones, sin recurrir a mecanismos violentos (institucionalidad); y, previsibilidad del comportamiento (interdependencia relacional).

Estas tipologías de seguridad presentan las posibilidades para abordar los escenarios de inseguridad en la arena internacional y resolver pacíficamente los conflictos generados en ella, considerando las constantes de ayuda mutua, comportamientos predecibles, promoción de la paz y relacionamiento social entre los miembros de un grupo, siendo la seguridad colectiva uno de los fines de las comunidades de seguridad.

Deutsch (1957) presenta este concepto en plena Guerra Fría; un momento histórico marcado por la bipolaridad global y acentuada por la fuerte presencia de la tradición realista en el manejo de las relaciones internacionales. El desarrollo de una agenda teórico-metodológica en medio de este panorama, aunado a la posibilidad de una inminente guerra nuclear, es escaso; sin embargo, el proceso de integración europeo pone en escena al relacionamiento económico como factor adicional a las relaciones políticas e ideológicas imperantes en la Guerra Fría; esto, permite establecer otro tipo de lecturas en relación a la emergencia de las comunidades.

Emmanuel Adler (1997) retoma los conceptos de Deutsch y profundiza en el abordaje de uno de los tipos de las comunidades de seguridad, las pluralistas; ya que argumenta que estas tipologías son regiones cognitivas socialmente construidas que reciben el influjo no solo de los Estados que las han promovido, sino también, de las instituciones transnacionales o internacionales que difunden o internalizan cierto tipo de normas. Cabe aclarar que una comunidad amalgamada es aquella que ha devenido en una sola unidad gubernamental a partir de la unión formal de varios Estados soberanos; Estados Unidos es un ejemplo de este tipo de comunidades. Una comunidad pluralista, en cambio, se forma como consecuencia de la integración entre varios Estados que deciden conservar su soberanía y su independencia legal, en este caso, las comunidades pluralistas tienen varios centros de poder o de toma de decisiones (Deutsch 1957, 124).

Adler alude a las comunidades de seguridad como regiones cognitivas para resaltar la idea de que las regiones no son meros espacios físicos, sino que, se constituyen como lugares atravesados por un conjunto de significados individuales y colectivos que son moldeados por los intereses e identidades de las personas. Se produce una interdependencia identitaria que no está basada en la idea de la soberanía territorial; más bien, estas personas mantienen una constante comunicación a través de las fronteras que constituyen la región, participando activamente en la vida política regional e instando a los Estados miembros a actuar como agentes generadores de bienes regionales (Adler 1997).

En otras palabras, las comunidades de seguridad como regiones cognitivas están imbricadas entre factores culturales, sociales e históricos más que en proximidades geográficas. Así, la Unión Europea y Estados Unidos compartirían normas y valores comunes entre sí, más que con las regiones con contigüidades físicas. Las comunidades como regiones cognitivas contribuyen a constituir ciertas prácticas sociales e intereses que modelan las relaciones intersubjetivas de los actores hacia el desarrollo de un sistema de gobernanza intrarregional que elimina las amenazas de guerra o percepciones de esta.

El trabajo de las comunidades de seguridad pluralistas retomado por Adler es interesante porque indaga en el papel que juegan las instituciones internacionales en la generación de un sentido de comunidad. Adler y Barnett (1997) redefinen el concepto de comunidades de seguridad para explicar la relación entre la política internacional y la seguridad internacional. Los autores toman como punto de partida las identidades sociales y sostienen que las comunidades de seguridad pluralistas explican, de mejor forma, la realidad internacional en la posguerra fría. Aquello, con base en el hecho de que después de la Guerra Fría, los actores estatales, en gran medida, prefirieron conservar su soberanía y trabajar en el desarrollo de un sistema de gobernanza de seguridad basado en normas comunes, valores compartidos e instituciones. Así se entiende por comunidades de seguridad:

Aquellas que son construidas socialmente y que se basan en el conocimiento práctico compartido de la resolución pacífica de conflictos (...) son construidas socialmente porque las significaciones compartidos, constituidas por la interacción, engendran identidades colectivas. Dependen de la comunicación, el discurso y la interpretación, así como de los entornos materiales (Adler 1997, 257-258).

El concepto de Adler y Barnett (1997; 1998) permite incorporar el elemento identitario como una variable de análisis en la prevención de amenazas de guerra o en la solución pacífica de controversias a nivel geográfico y social. Las redes de la sociedad civil imprimen una alteridad bajo la proyección de una comunidad imaginada. Las intersubjetividades que se desarrollan en este contexto no eliminan las conductas racionales de los Estados y el dilema de la seguridad es una noción estructural prevaleciente en estas relaciones; no obstante, del poder que tengan los miembros en la comunidad de seguridad dependerá el avance o retroceso del proyecto, pues el poder juega como instrumento delimitador y naturalizador de reglas dentro de la comunidad; en ese orden de ideas, el actor que ejerce esta habilidad, ejerce el poder (Adler 1997).

Si se analiza a América del Sur bajo el prisma de la comunidad de seguridad pluralista, se tiene que su configuración como tal parte de la revisión del grado de institucionalización de la defensa intrarregional y de la cooperación en políticas de seguridad. En ese sentido, el trabajo de Flandes (2005) analiza estos elementos como parte de las relaciones ejercidas por Brasil, Argentina y Chile (países del bloque MERCOSUR), de donde se colige que existe una arquitectura institucional de defensa anterior a la creación del CDS; los elementos (valores compartidos, interdependencia e instituciones comunes) señalados por Deutsch (1987) y Adler y Barnett (1997) atribuidos a las comunidades de seguridad pluralistas, sirven como categorías de rastreo y de evidencia.

Flandes (2005) se enfoca en las instituciones comunes, porque sostiene que la mutualidad de valores y la interdependencia eran elementos ya desarrollados en el espectro del MERCOSUR. La interdependencia se constata en los informes de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde se caracteriza a la subregión del Cono Sur -en 2004- como el tercer bloque comercial más importante del mundo, con niveles de comercio intrarregional, inversiones directas y flujos de capital relativamente altos entre sus miembros, y con los cuales se marca una distancia con el resto de países de la subregión. La interdependencia económica es la que conduce a distinguir la existencia de un sistema de valores compartidos, basado en una economía de mercado; estas condicionantes junto a las instituciones, dan paso a la emergencia de una comunidad de seguridad pluralista en el Cono Sur (Flandes 2005).

Asimismo, rastreando los mecanismos cooperativos y maniobras supranacionales emprendidas por Brasil, Argentina y Chile en materia de seguridad y defensa durante los años ochenta y noventa, Flandes (2005) detecta que un alto nivel de cooperación militar transfronteriza, caracterizada por el intercambio de personal militar, apoyo tecnológico mutuo y ejercicios militares conjuntos; niveles que se observan con más frecuencia a nivel bilateral: Brasil impulsa grupos de trabajo de defensa con los países de la región y extrarregionalmente; Chile y Argentina despliegan foros de diálogo político entre el personal de las fuerzas armadas y el personal civil de sus Ministerios de Defensa; Argentina y Brasil impulsan un mecanismo de consulta y coordinación en defensa y seguridad internacional donde se resalta la necesidad de crear una alianza de seguridad en el espacio de MERCOSUR.

De este interrelacionamiento, se observan también varias dificultades que han impedido el fortalecimiento institucional: a debilidad de un Ministerio de Defensa brasileño, las

discrepancias en las relaciones civil-militares entre los tres países, los intereses divergentes, la falta de transparencia en los comités políticos de defensa e inclusive la desaprobación argentina en torno a la pretensión de Brasil de proyectarse como global player utilizando la plataforma regional del Cono Sur (Flemes 2005); último factor que sigue siendo un elemento problemático en el seno del CDS.

En definitiva, a partir de lo analizado por Flemes (2005), se evidencian dos hechos: primero, la cooperación bilateral es la impulsora de las iniciativas en defensa, con ello, los actores involucrados están demostrando que no se perciben como amenazas, o al menos, abren posibilidades institucionales para solventar los conflictos sin recurrir al uso de la fuerza militar. Se resalta el éxito de la cooperación bilateral en defensa y seguridad como base para la consolidación de los procesos de institucionalización en MERCOSUR; y, “el grado de institucionalización de estas instituciones multilaterales es de vital importancia para la definición de una comunidad de seguridad” (Flemes 2005, 20). Segundo, pese al esfuerzo, las asimetrías son una constante que persiste en el proceso de integración y fortalecimiento institucional.

A las dificultades, se suma un tercer hecho que es la existencia de estructuras informales desarrolladas por amenazas transnacionales, grupos irregulares y actividades ilícitas, que desafían las fronteras soberanas de los Estados. Los esfuerzos militares para contener esta problemática en los territorios nacionales no son suficientes. Estas estructuras delictivas se despliegan, aceleradamente, por zonas sin ley, generando múltiples riesgos y amenazas a la paz y seguridad de las naciones (Flemes 2005). Esta dinámica de inseguridad, derivada de la actividad ilícita e informal, que asediaba al bloque del Cono Sur no ha desaparecido, por el contrario, el CDS se enfrenta a estos problemas reuniendo ahora a las doce naciones suramericanas.

Un cuarto hecho, obtenido de las relaciones en MERCOSUR, revela que las principales limitaciones institucionales emergen en el ámbito político; ya que las élites militares insisten en ocupar, de forma exclusiva, los espacios de diálogo en defensa y seguridad (Flemes 2005). Los temores de estas élites son expresados a través de un discurso que defiende el respeto a la soberanía westfaliana y el nacionalismo militar, ergo, su permanencia en dichos espacios. De ahí se evidencia que, la exacerbada representación militar en los foros políticos de defensa y seguridad, el excesivo nacionalismo militar o la imponente noción westfaliana de soberanía nacional han menguado la cooperación en la región (Flemes 2005); el CDS, en este contexto,

tiene el desafío de consolidarse como una autoridad civil y política que aúne las discusiones en materia de seguridad y defensa en la región.

El trabajo de Fletes (2005) es interesante porque se observa un *antes* y un *después* sobre el grado de institucionalización de los sistemas de gobernanza regional en materia de seguridad. El grado de institucionalización de los espacios económicos y políticos en MERCOSUR, a nivel subregional y bilateral, son los que definen la existencia de una comunidad de seguridad (Fletes 2005).

Retomando las lecturas entonces, se evidencia que, antes de la creación del CDS, la integración en defensa y seguridad se vio fortalecida por el fomento de las relaciones bilaterales a cargo de Brasil, Argentina y Chile. En la praxis, las limitaciones políticas no han impedido la construcción de la identidad social en MERCOSUR; los países no se perciben como amenazas entre sí y el sentido de comunidad está fortalecido por una cooperación intrarregional caracterizada por impugnar el uso de la fuerza como solución de los conflictos entre los Estados. En contraste, son las amenazas no militares las que emergen como el centro de atracción de las fuerzas centrípetas de la cooperación en el Cono Sur. La comprensión sobre el abordaje de los asuntos securitarios se ha modificado, al punto de que una autoridad como el CDS es ahora la impulsora de los diálogos y decisiones políticas en asuntos de defensa y seguridad.

Hasta aquí, se puede observar que los actores van configurando esquemas de integración en seguridad, basados en sentidos identitarios, securitarios y hasta económicos; en cualquier caso, estos esquemas pueden adoptar formas institucionales que van a coadyuvar a cristalizar los propósitos trazados. Se entiende por institución a las “limitaciones humanamente ideadas que estructuran la interacción política, económica y social. Ellas consisten tanto en limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en normas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (North 1991, 97).

Este concepto remite a pensar en que una institución es un constructo social que cumple el rol de un marco regulador de los comportamientos humanos, ergo, de los Estados. En otras palabras, son aquellas reglas que definen el juego y los actores del escenario internacional. En caso analizado, no se puede asegurar que la labor desarrollada por el CDS haya influido en las decisiones de los Estados suramericanos; pero sí han contribuido a la definición de objetivos comunes. Los avances propuestos en 2008 con su creación, se han ido alcanzando de forma

paulatina, por ejemplo, se creó el Centro de Estudios Estratégicos (CEED) y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), como órganos de capacitación y asesoría del CDS y que se encuentran funcionando actualmente.

Ahora bien, la creación de una institución no basta para determinar la existencia de una comunidad de seguridad en la región. Las instituciones no solo son espacios colectivos de intercambio y de obtención de ganancias materiales, estas sirven, además, para depositar las creencias de los actores, para generar expectativas e incentivos entre sus miembros, para apuntalar una estructura cognitiva y para resolver, en gran medida, el dilema de la seguridad. Por ello, para fortalecer las instituciones, es menester un proceso de institucionalización, esto es, un proceso de internalización de valores compartidos dentro de los espacios sociales (Wendt 1992).

Con la emergencia de la UNASUR y de su CDS en 2008 como una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”<sup>1</sup> (CDS 2008) se posibilita elaborar un balance político e institucional. La naturaleza del CDS descrita en el artículo 1 estatutario plantea tres escenarios: primero, la defensa es el elemento fundacional del consejo. Segundo, las relaciones de cooperación y coordinación en materia de defensa entre los miembros del CDS, no implican cesión de soberanía hacia un órgano rector vinculante en la región. El CDS, como se vio anteriormente, se erige como la autoridad civil de defensa en la región, pero su capacidad institucional depende del consenso unánime de sus miembros. Tercero, los Estados son los encargados de la defensa, ergo, los principales actores en esta discusión teórica. Esta instancia funcionaría, según el mandato estatutario, a partir de relaciones intergubernamentales, en el marco del respeto a la soberanía y la búsqueda del consenso.

Se colige, entonces, que son las decisiones emanadas por los Estados soberanos a través de sus autoridades ministeriales de defensa, las que configuran esta instancia y promueven la realización de los propósitos planteados en el documento estatutario. Vale resaltar un aspecto de importancia política, los temas de defensa son abordados por las autoridades ministeriales en el marco del CDS, con ello, se supera en gran parte el problema que Flemes (2005) identificaba en la institucionalización de MERCOSUR, la exacerbada representación de las fuerzas armadas en los espacios de diálogo de las políticas de defensa.

---

<sup>1</sup> Artículo 1 del Estatuto del CDS.



Flemes, Nolte y Wehner (2011) retoman la discusión sobre las comunidades de seguridad, pero esta vez y empíricamente, a partir de la creación del CDS. Los autores sostienen que el CDS configura una comunidad de seguridad en etapa ascendente pese a ser un órgano de reciente data y se proyecta como una comunidad de seguridad rigurosa en la región. La construcción de esta comunidad, depende en buena medida, de la capacidad institucional que despliegue para coordinar las agendas de seguridad de los países suramericanos. El grado de institucionalización se rastrea a través de varios factores que han influido en la construcción de la comunidad: el grado de participación de los países en la construcción y consolidación, los roles asumidos por UNASUR y el CDS ante situaciones de crisis, los intereses nacionales y regionales ubicados en la agenda programática de la institución, la capacidad de ejercicio de los liderazgos (Flemes, Nolte y Wehner 2011).

Las rivalidades históricas persisten en las interacciones estatales, a tal punto, que no existe homogeneidad en una agenda de defensa suramericana y se avizoran, al menos, cuatro grupos de intereses detrás de la institucionalidad de UNASUR y del CDS: los intereses de Argentina, Brasil, Venezuela y la tríada Chile, Perú y Colombia (Flemes, Nolte y Wehner 2011).

En el marco de la UNASUR, Flemes, Nolte y Wehner (2011) observan los comportamientos de los países suramericanos y sostienen que: Argentina se presenta como la fuerza equilibradora del poder brasileño. Venezuela es el impulsor de los valores antiimperialistas en la región. Brasil es el promotor de la integración suramericana, no solo porque esta se erige como uno de los baluartes políticos exteriores, sino además, porque su anhelo de proyectarse en la arena internacional como un global player se formaliza con la creación de una institución suramericana que dé cuenta de su irrefutable liderazgo. Chile es uno de los actores con mayor participación dentro de las actividades de UNASUR; sin embargo, sus preferencias siguen basándose en el fomento de relaciones bilaterales con actores como México o Estados Unidos. Perú, de manera similar, promueve sus relaciones con los países del Norte y con los suramericanos ideológicamente afines. Colombia, por su parte, no quiere aislarse y sigue manteniendo estrechos vínculos con Estados Unidos o la OTAN, que ha sido considerado por sus vecinos como antagonistas de la integración latinoamericana; basta recordar la suscripción del convenio militar para la instalación y cooperación técnica de siete bases militares norteamericanas en el territorio colombiano (Salazar 2009), la firma del declarado inexecutable Acuerdo de Intercambio y Seguridad de Información con la OTAN (Jiménez 2017).

Bajo este escenario, la cooperación entre los países de la UNASUR en el primer tercio de vida fue exitosa en torno al fortalecimiento institucional, pese a la divergencia temática de las agendas nacionales. La rapidez con la que los países se abocaron al respaldo de la gobernabilidad democrática interna y al rechazo de cualquier forma de desestabilización doméstica apuntaló un cierto grado de institucionalización. Como ejemplo, se menciona el intento de golpe de estado en Ecuador en 2010 (30S), cuando la UNASUR se pronunció con una serie de medidas aplicables ante el eventual desmoronamiento del orden institucional en ese país. El logro más significativo que se obtuvo de la movilización política de los Jefes de Estado en el 30S fue la promulgación de la cláusula democrática incorporada como un tratado adicional al conjunto normativo de la UNASUR en 2010.

Para analizar los argumentos mencionados por Flandes, Nolte y Wehner (2011) es preciso retomar a Adler y Barnett y el concepto de comunidad de seguridad. Una comunidad de seguridad pasa por tres fases: naciente, ascendente y madura (Adler y Barnett 1998); la fase naciente se remite a la inicial formación de la comunidad; la fase ascendente revela un mayor grado de interdependencia en cooperación militar, intercambio de información entre las estructuras cognitivas, mejor interrelacionamiento político o la emergencia de un sentido de comunidad caracterizado por la solidaridad y la confianza entre sus miembros. En la fase madura se cristalizan el sistema de toma de decisiones, la participación multilateral activa, la planificación de las agendas militares y la consolidación de la identidad colectiva.

A partir de estas explicaciones, Flandes, Nolte y Wehner (2011) sostienen que el CDS configura una comunidad de seguridad ascendente dadas las capacidades institucionales con las que solventaron las crisis internas y los discursos generados en relación a estas. Su transición hacia una comunidad madura es un largo camino por recorrer ya que las principales limitaciones institucionales se avizoran entre las desconfianzas de sus miembros y las debilidades políticas de las democracias a nivel doméstico.

Finalmente, el concepto de comunidad de seguridad se ha presentado como una antípoda a la teoría del balance del poder, pues, bajo los criterios de la primera, la hipótesis de una guerra es inconcebible por el grado de confianza mutua y de identidad colectiva que mantienen los miembros de la comunidad. Sin embargo, las externalidades producidas por las crisis y debilidades domésticas son factores de trascendencia a la hora de evaluar la configuración de una comunidad de seguridad. Además, tampoco se puede hablar de confianza mutua si las expectativas de los actores se confinan exclusivamente a atender las amenazas militares,

olvidando que existen externalidades informales que atraviesan las fronteras porosas de una región y las afecta. Las fronteras de la región suramericana son porosas en tanto de amenazas no militares se refiere, el crimen organizado transnacional, las actividades ilícitas, las crisis de gobernabilidad o crisis económicas son ejemplo de ello y que no se pueden excluir en el análisis sobre la emergencia de esquemas securitarios y los comportamientos de los actores. Respecto de este último elemento, las teorías de nivel medio (middle-level theory) permiten acercarse a las explicaciones sobre el comportamiento cooperativo que despliegan los actores en la escena internacional, para ello, la teoría de los regímenes internacionales será analizada en el siguiente apartado.

### **1.3.3. Analizando el comportamiento cooperativo regional: una explicación desde la teoría de los regímenes internacionales**

Los debates neo-neo marcaron la tendencia para hablar de regímenes internacionales. Este debate se enriqueció en el ámbito teórico por el acercamiento de las posturas realistas y liberales y por la consideración de las variables analíticas en común, la estructura internacional anárquica, el Estado como principal actor en las relaciones internacionales y la racionalidad de dichos agentes formaron parte de la modificación de este programa sistémico.

Un régimen, desde una visión clásica, se refiere a la manera en la que se administra o se gobierna una comunidad. Si se quiere hablar de un régimen que administra o gobierna la política internacional, entonces, se hará alusión al conjunto de estándares normativos o axiológicos que regulan los comportamientos de los actores e instituciones regionales o globales en un área concreta de las relaciones internacionales. En palabras de Krasner un régimen internacional se define como el conjunto de “principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores converge en una área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner 1983, 2).

Partiendo por lo mencionado por Stephen Krasner (1983, 2) son principios las “creencias de hechos, causalidad y rectitud”; normas, los “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”; reglas, “las prescripciones o proscipciones específicas para la acción”; y, procedimientos de toma de decisión, las “prácticas prevalecientes para realizar e implementar las elecciones colectivas”. Este escenario conceptual juega un rol importante en el ámbito de las instituciones internacionales porque les permite a estas

desplegarse en escenarios globales o regionales como un sistema de legitimación, de garantía y de cumplimiento, facilitando los caminos de la cooperación.

Krasner (1983) enfatiza en que se debe distinguir a priori entre los principios y las normas por un lado y las reglas y procedimientos por otro. Los principios y las normas apuntalan los fundamentos ontológicos de los regímenes; mientras que, las reglas y los procedimientos son elementos modeladores de los comportamientos que deben estar en consonancia con los primeros.

Ahora bien, los mandatos que se cumplan bajo el paraguas de los regímenes, generalmente, provienen de convenciones internacionales, esto es, las voluntades de los diversos actores se explicitan formalmente en un espectro institucional. Sin embargo, se pueden generar confusiones en torno a los conceptos de régimen e institución y a otros términos cognados como la cooperación; es decir, varias instituciones pueden converger en un área cooperativa determinada, pero no necesariamente, esa convergencia desemboca en la existencia de un régimen internacional.

Las principales condiciones que distinguen a un régimen internacional son la convergencia de expectativas y la definición de patrones de comportamiento. Es importante esta distinción porque los regímenes contribuyen en los procesos de institucionalización de ciertas prácticas de la vida internacional. No todas las conductas desplegadas en un escenario internacional requieren de un régimen internacional para ser dirigidas o para lograr ciertos propósitos; la cooperación puede emerger en un área específica de las relaciones internacionales sin necesidad de un régimen. A su vez, no se puede equiparar un régimen con un elemento regulador como el balance de poder ya que las condiciones sistémicas emanadas de la estructura internacional son anárquicas y el régimen pretende gestionarlas.

La teoría de los regímenes internacionales contribuye al análisis del funcionamiento de las instituciones internacionales; pues, se logra observar la forma en la que estas instituciones dotan al espectro de interacciones de una estructura conductual a través del intercambio de información y del fomento de la confianza. Ahora bien, un régimen internacional intenta ordenar un área de la política internacional pero no se refiere al orden internacional. Lo que intenta el primero es dar un cierto grado de estabilidad a las relaciones internacionales; el orden internacional, en cambio, pretende explicar el sistema imperante de Estados soberanos. Las instituciones internacionales tienen la ventaja de introducir elementos constantes en las

interacciones que se producen dentro del régimen internacional, lo que genera que los Estados anticipen sus conductas al momento de compartir información.

Las instituciones internacionales, además, contribuyen con una relativa estabilidad a las relaciones internacionales, a través de aquellas se puede prever el comportamiento de los demás pero, a su vez, la información normativa que aquella genera, influye en las estructuras domésticas o al menos, aquello es lo que se espera desde el punto de vista teórico. Lo que para los estados puede verse como dificultad, para los regímenes puede ser una oportunidad para regular la política internacional (Hansselever, Mayer y Rittberger 1997).

Hansselever, Mayer y Rittberger (1997) sostienen que las instituciones internacionales desempeñan un rol en la sociedad internacional tanto en la fijación de compromisos como de las actuaciones y motivaciones que se fraguan en el interior de los regímenes. El CDS, entonces, como institución regional, desempeña el rol de configurar un régimen e incentivar un proceso de internalización de las normas, principios, reglas y procedimientos que se originen en su seno.

La ventaja de los regímenes internacionales es que se erigen sobre un área específica, que pueden ser problemas ambientales, seguridad, cooperación económica o defensa; este último, objeto de la presente investigación. Un régimen internacional, además, goza del atributo de erigirse sobre elementos cognitivos que pueden modelarse en torno a las expectativas de los actores sin necesidad de imponer un conjunto de leyes vinculantes. En este contexto, los actores no estatales tienen una gran oportunidad para contribuir al fortalecimiento del régimen, en razón de que, un régimen no es un acuerdo estático, favorece el empoderamiento de grupos específicos y tiene un gran soporte cognitivo para socializar intereses y prácticas comunes.

En palabras de Keohane y Nye, los regímenes internacionales son acuerdos gubernamentales que impactan en las relaciones de interdependencia producidas dentro de un entramado de “reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos” (Keohane y Nye 1988, 35); aquello significa, que un régimen internacional se presenta como un instrumento de facilitación y realización de los intereses en común que entretejen los Estados. No se trata de que el régimen influya en los Estados para que estos cambien sus intereses y preferencias; si un régimen pretende hacer aquello para facilitar la cooperación, entonces, la razón de ser con la que se constituye dicho régimen no es la más apropiada para

su fortalecimiento. Los efectos que los regímenes internacionales tienden a generar son los de facilitar la cooperación a través de la realización de los intereses comunes que anteceden a su existencia.

Los autores presentan a los regímenes internacionales como una de las vías a través de las cuales se pueden reducir los costos de transacción entre diversos actores en el concierto internacional (Keohane y Nye 1988). Los regímenes si bien facilitan la cooperación internacional, contribuyen en la provisión de unos marcos cognitivos y normativos que incorporan estándares de monitoreo, implementación y cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales, reduciendo el impacto para aquellos estados que sufren las violaciones de dichos acuerdos y generando cierto grado de reputación para los que los cumplen.

Cuando Keohane (1984) planteaba esta teoría, pretendía que las fallas del mercado sean corregidas por la influencia del régimen en la transformación del contexto cooperativo más que por su capacidad para implementar normas y reglas; de ahí que los regímenes internacionales “son valiosos para los gobiernos no porque ellos impongan reglas vinculantes a otros (no lo hacen), sino porque hacen posible que los gobiernos lleguen a acuerdos mutuamente beneficiosos entre sí. Ellos empoderan a los gobiernos en lugar de encadenarlos” (Keohane 1984, 13).

Si se toman los conceptos presentados en esta parte del debate, el área específica o determinada en la cual convergen las expectativas de los Estados de UNASUR sería la defensa y seguridad regional cimentada en la arquitectura estatutaria e institucional del CDS. Si un régimen es proyectado para modelar el comportamiento de los actores y proveer más facilidades en la cooperación, entonces, ese marco cognitivo-normativo permite anticipar las creencias y, por ende, los comportamientos que desplegarán los estados suramericanos.

La creación del CDS no constituye per se la configuración de un régimen internacional de defensa y seguridad regional; sin embargo, el grado de institucionalización en el que ha trabajado durante el periodo de tiempo analizado sienta las bases para la formación de uno. En el siguiente capítulo se analizarán las acciones que han ejecutado los países suramericanos en materia de defensa a través del CDS y de su arquitectura, con ello, se pretende observar el grado de institucionalización en el que se encuentra esta estructura y hasta qué punto se ha fortalecido.

Es menester analizar la forma en la que se configura un régimen internacional. Keohane (1984) sostiene que un régimen internacional surge como consecuencia de la combinación de la distribución de poder, las expectativas predominantes, los intereses compartidos y las prácticas entre los actores que lo conforman. Keohane (1984) a partir de los regímenes económicos explica la forma en la que los Estados definen sus objetivos de corto o largo plazo, coligiendo que los conflictos se generan por la contradicción entre la forma de consumo, de ahorro y de inversión. Los objetivos que se trazan en torno a estos elementos determinan el grado de prevalencia que la economía fija sobre el presente o el futuro. Haciendo un parangón con las inversiones económicas, el autor sostiene que es factible analizar la inversión del poder en el escenario internacional. De esta manera, “un Estado invierte en recursos de poder cuando se une a sus aliados o crea regímenes internacionales en los que desempeña un papel central” (Keohane 1984, 24).

El Estado que ha invertido sus recursos de poder en la conformación de la estructura institucional de la UNASUR es Brasil. El gigante suramericano aprovechando sus capacidades materiales y políticas desplegó un gran contingente diplomático para socializar sus propios objetivos de integración hacia la búsqueda unánime del consenso regional en la conformación de un foro político; la institución que nace bajo el liderazgo de Brasil es la UNASUR, cimentada en una agenda multidimensional y pluralista que despierta expectativas en la región y muestra la forma en la que los poderes regionales ejercen un rol protagonista cuando invierten recursos de poder en la configuración de los regímenes internacionales.

La importancia que adquieren los regímenes una vez consolidados o al menos fortalecidos se fundamenta en la capacidad de contribuir a los actores integrantes de funciones que facilitan la cooperación; los Estados participantes adquieren una reputación a partir de la inversión de sus recursos y del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en el seno del régimen. Este hecho representa una ventaja para la cooperación porque los regímenes funcionan como factores intermedios entre el sistema internacional y las dinámicas de negociación dentro del propio régimen (Keohane 1988, 37).

Para Keohane (1988) la distribución del poder en el sistema internacional influye en el comportamiento del régimen y, los cambios que se producen en aquel son de trascendencia para el análisis de su eficacia en el escenario regional y global. La manera en la que el poder se distribuye en el sistema internacional afecta a las normas, principios, reglas y procedimientos dentro del régimen. Resulta, pues, que los regímenes reflejan los intereses de

los actores más poderosos dentro de la estructura internacional, pero, estos intereses están en función de la interdependencia que mantiene con los demás actores del régimen.

A partir de estos argumentos, se entendería que el CDS sirve como un medio de coordinación de acciones y mecanismos de defensa y seguridad regional de los doce estados suramericanos, con el que se pretende regular su comportamiento para alcanzar los objetivos establecidos en el bloque normativo estatutario. Como ya se mencionó, el CDS no constituye un régimen en sí mismo porque una de las características en torno a la eficacia de los regímenes es su capacidad para modelar el comportamiento de los estados; y, a casi una década de existencia del CDS no se puede asegurar que los doce estados suramericanos actúen conforme a las disposiciones emanadas de dicho ente.

En este punto, es preciso abordar sobre el funcionamiento de los regímenes internacionales de seguridad porque abordar la seguridad conlleva nociones más complejas que las del análisis de la distribución del poder económico en la estructura internacional. En la literatura desarrollada en torno a este tipo de regímenes se evidencia que las dificultades en su formación son mayores, pues resulta que, el dilema del prisionero, cuando se trata de seguridad, implica incertidumbre y peligro en el escenario internacional. Los peligros del engaño, la carrera armamentística, el balance del poder material, son varias cuestiones que implican una alta competitividad y enfrentamientos graves entre los actores.

Aquello significa que los costos en materia de seguridad son altos, sin importar, si las acciones o los errores son pequeños. Bajo estas circunstancias, son necesarios la reciprocidad entre los actores y el cumplimiento de ciertos patrones de conducta; sin embargo, Jervis (1982) advierte que aunque varios actores restrinjan sus acciones y no se ataquen entre sí demostrando una forma de cooperación en seguridad, este hecho no configura un régimen de seguridad. Un régimen de seguridad se constituye como el conjunto de aquellos:

principios, reglas y normas que permiten a las naciones restringirse en su comportamiento en la creencia de que otros actuarán de forma recíproca. Este concepto implica no solo normas y expectativas que facilitan la cooperación, sino una forma de cooperación que es más que el seguimiento del interés propio a corto plazo (Jervis 1982, 357).

Con los elementos avistados en este concepto se pretende gestionar los efectos de la anarquía en el sistema internacional a nivel regional y global. La anarquía es un elemento inherente de la estructura internacional y no significa caos, sino más bien, ausencia de una autoridad



central que regule a las relaciones y actores internacionales. La polaridad, en este contexto, funciona como un elemento ordenador imponiendo control y orden sobre la estructura internacional y los actores dentro de aquella, con lo que se consigue un cierto grado de equilibrio, aunque este no sea simétrico.

En los regímenes de seguridad, los actores participantes se abocan a la regulación del sistema dejando de lado los comportamientos individuales. Los actores depositan su confianza en el hecho de que los demás actuarán moderando sus conductas. El principal problema al que se enfrentan los estados en un contexto anárquico es al dilema de la seguridad, ya que la incertidumbre en la que se ven sometidos los estados genera desconfianza entre sí y la autoayuda es el único factor que les provee seguridad.

Es difícil observar un escenario de miedo y desconfianza sin el lente realista y menos cuando la cooperación, vista desde esta tradición, se convierte en un instrumento dispuesto para la satisfacción de los intereses de las grandes potencias. Resulta, entonces, que el régimen de seguridad transita en un sentido contrario; pretende brindar mejores posibilidades para la construcción de una relación más estable y duradera que trascienda la satisfacción de intereses de corto plazo y logre fijar la confianza mutua; aquello en un contexto realista es poco factible.

Jervis (1982) sostiene que un régimen de seguridad surge bajo las siguientes condiciones: primero, que los grandes poderes quieran establecerlo y que los actores que formen parte de aquel estén conformes con el statu quo, es decir, que la conducta de los primeros no se adecúe al uso o amenaza de uso de la guerra como medio legítimo para alterar el orden establecido, sometiendo así, a los países más débiles. Segundo, los miembros despliegan su confianza ante el escenario de que los demás compartirán los mismos valores en torno a la seguridad. El problema es que los actores pueden discrepar en torno a las percepciones que tienen sobre sus congéneres, el miedo a ser agredido no representa, necesariamente, una relación simétrica con la capacidad que pueda tener el otro para hacer uso de la fuerza y agredir. Tercero, los miembros del régimen en formación deben abocarse a la promoción de un realismo defensivo, esto significa, que no solo deben conformarse con mantener el statu quo sino que evitarán por cualquier medio impulsar actividades de expansión de su poder material, entiéndase poder militar o territorial. Finalmente, los costos que conllevan las guerras son demasiado altos en comparación con aquellos costos que se derivan de mecanismos de fortalecimiento y promoción de la cooperación; en ese sentido, si un estado busca la guerra como una forma

para obtener ganancias económicas o materiales, estaría actuando de manera desacertada y pondría en situación de desventaja a todos.

Ahora bien, analizar la existencia de un régimen pasa por estudiar no solo las normas que en aquel se originan, sino también su formación, mantenimiento y valor en el escenario internacional. En este punto, Ruggie (2009) advierte que una visión meramente normativa está cargada de trampas ontológicas y epistemológicas, pues, se puede caer en un exacerbado positivismo al momento de analizar la formación y mantenimiento de los regímenes internacionales, atendiendo solo aquellos instrumentos legales que le otorgan la personalidad jurídica a los entes regionales; lo que en todo caso, conduciría a lecturas sesgadas sobre la vigencia de un régimen. En otras palabras, si se separan las fuerzas objetivas de aquellos sujetos que forman parte de dichas estructuras, se puede dejar de lado aquellos marcos intersubjetivos y significados que se producen en el interior de los regímenes (Ruggie 2009). Por esta razón, el programa constructivista, sirve de complemento para desarrollar la presente investigación.

#### **1.4.A modo de conclusión**

A modo de conclusión, se puede señalar que estos debates teóricos enriquecen el análisis sobre el papel del CDS en la región, porque se puede indagar y examinar, desde los elementos que aporta cada teoría, si los países suramericanos pretenden cumplir sus objetivos a través de la configuración de uno de estos modelos securitarios. Es interesante, entonces, trabajar en un análisis sobre la forma en la que el CDS se erige como un foro político en la escena internacional y que ejerce el rol de sentar las bases cooperativas para la consecución de sus tres grandes objetivos estatutarios:

- a) Consolidar a Suramérica como una zona de paz, garantía de la estabilidad democrática y del desarrollo integral de los pueblos; b) construir la identidad suramericana en materia de defensa, cuya fortaleza radica en el respeto de las diversas características nacionales y subregionales; c) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en el ámbito de defensa<sup>2</sup> (CDS 2008).

Ahora bien, si se habla de un rol, entonces, se hará referencia al papel que juega un actor (individuo o Estado) en el contexto social, y la forma en la que este logra imbricar una serie de interacciones para la definición de una identidad. En esa línea de pensamiento, el rol del

---

<sup>2</sup> Artículo 4 del Estatuto del CDS

CDS en la región es promover un proceso de institucionalización que coadyuve a la configuración de un esquema securitario, capaz de generar confianza y fortalecer la cooperación entre los doce países suramericanos. Su presencia, en un contexto de regionalismo posthegemónico, permite analizar la actividad los actores estatales que buscan reconstruir su papel como garantes del desarrollo y de la legitimidad política tanto a nivel doméstico como en el escenario regional e internacional. Asimismo, el CDS tiene el desafío de replantear las estrategias de integración, pues bajo las perspectivas multidimensionales y con proyección de una construcción identitaria, la tarea de atender y consensuar las demandas y necesidades de doce países no es tarea fácil.

Como se vio, gran parte de los trabajos académicos que analizan la presencia del CDS en la región, se relacionan con las proyecciones que con aquel se hacen. Este marco teórico se ha acercado a varios enfoques teóricos, de entre los cuales y a efectos de indagar en los elementos fácticos del fenómeno que se investiga se escoge la teoría de los regímenes internacionales como punto de partida para efectuar la presente investigación. Con este enfoque teórico, se logra llegar a un análisis conductual, partiendo de las normas que emanan de los tres órganos de defensa de la UNASUR. Estas normas (devenidas de las conductas y consensos previos) no son elementos sin contenido significativo, al contrario, representan manifestaciones de la región en un sentido normativo, los cuales tendrán validez en la medida en que sean analizados como sustratos de un continuum que transita entre la esfera de la política (regional) y las fronteras de la ley internacional (Derecho Internacional).

La noción normativa contenida en la teoría (de nivel medio) escogida da cabida, además, para analizar las normas más allá de una expresión positivizada (jurídicamente hablando), esto es, analizar a la norma desde su estructura lógica. La teoría de los regímenes, en particular, la noción de régimen internacional de seguridad (Jervis 1982), permite adentrarse en la revisión del comportamiento del régimen, de los actores y de la influencia que ciertos actores políticos tendrían en la proposición y modelamiento de las normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisión (elementos que caracterizan a los regímenes), como en el caso de Brasil que jugó un papel importante en la promoción de la creación de la UNASUR y del CDS.

Ahora bien, en las interacciones que se producen entre los estados y las instituciones internacionales existe un carácter social, que es atendido desde el enfoque constructivista; los estados no son meros actores racionales, más bien, se entiende que sus acciones en los escenarios regionales o globales son determinantes de un proceso identitario tanto de sí

mismo como de los demás. La cooperación (comportamiento cooperativo), por ejemplo, aunque sea tenida como un instrumento al servicio de los intereses de los actores más poderosos, sirve para la internalización de las normas que, bajo el lente del programa constructivista, se manifiesta en el proceso de institucionalización.

## **Capítulo 2**

### **Retórica y praxis: el Consejo de Defensa Suramericana y la construcción institucional de una arquitectura regional de defensa y seguridad**

#### **2.1. Introducción**

Este capítulo tiene por propósito analizar los documentos (planes de acción, informes, y documentos de trabajo) expedidos por los órganos de defensa (CDS, CEED y ESUDE) y que sirven para la identificación de las actividades promotoras del fortalecimiento institucional de la arquitectura de defensa y seguridad en la región suramericana. En esta sección, la investigadora pretende concatenar la producción teórica con los documentos señalados inicialmente, a fin de dar respuesta a la primera pregunta subsidiaria y, al mismo tiempo, contribuir a la resolución de la pregunta central de investigación. En esta sección, se intenta dar respuesta a las siguientes preguntas subsidiarias a fin de indagar en la labor de los órganos de defensa: “¿Qué objetivos específicos del Estatuto del CDS se han cumplido durante el periodo 2008-2015?”; y, ¿cuáles son los principales factores que impiden la consecución de dichos objetivos?

La intención de analizar el cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en el cuerpo estatutario del CDS se basa en el hecho de que estos se constituyen en las directrices institucionales para evaluar el grado de avance y fortalecimiento de dicho órgano y, de acuerdo a la premisa inicial planteada en esta investigación, del régimen de seguridad y defensa regional. Los objetivos específicos del CDS no son un corpus divorciado de los tres objetivos generales planteados en el estatuto, más bien, se precisa que estos últimos son la aspiración o meta final que esperan alcanzar los doce países suramericanos y donde los primeros se despliegan como elementos de conducción hacia tal propósito. Además, gran parte del trabajo que el CDS ha realizado hasta la actualidad, se basa en la consecución de dichos objetivos.

##### **2.1.1. Revisando la gestación del CDS**

Antes de analizar los objetivos específicos, es menester, realizar un recuento sobre la gestación de la UNASUR y del CDS. A inicios del 2008 y teniendo como evento propulsor un evento de agresión (el bombardeo de Angostura donde las fuerzas militares colombianas atacaron a los grupos irregulares de las FARC asentados en un porción limítrofe del territorio

ecuatoriano), la diplomacia brasileña aceleró la campaña a favor de la creación de un espacio político de integración y unión entre los países suramericanos en un solo bloque regional.

Desde el 2004, ya se venían impulsando varios intentos de integración suramericana, cuando en Cuzco se conforma el antecesor, la Comunidad Suramericana de Naciones. Para el 2008, con varios encuentros políticos por delante, se suscribió el Tratado Constitutivo de la UNASUR con el que se le otorga personería jurídica internacional y se da vida a un nuevo actor en las relaciones internacionales, que se rige por los principios de respeto a la soberanía de los estados, la no injerencia en sus asuntos internos, la integridad e inviolabilidad territorial, la vigencia de la democracia y el respeto y defensa a los derechos humanos.

En este marco, se consideró que un área fundamental en la cual se podría avanzar era la de la defensa, pues, la región suramericana ya llevaba la ventaja de tener experiencias exitosas como las del despliegue de fuerzas militares en las operaciones de paz, en gestión y ayuda humanitaria en zonas de conflictos o en el tratamiento de los temas que involucran armas de destrucción masiva.

Con esta carta de presentación, la necesidad de sistematizar y fortalecer la seguridad cooperativa era una gran oportunidad (CDS 2009). Es así que, para el ministro brasileño Nelson Jobim de la época, era necesaria la creación de un órgano en materia de defensa que reuniera a los ministerios de defensa de los países de América del Sur, con la finalidad de:

Crear 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 (CDS 2009, 5).

Este modelo, bajo la mirada de la diplomacia brasileña, no constituiría una alianza militar, un grupo de fuerzas suramericanas de paz o un cuerpo militarizado que articule actividades en el ámbito operacional de la región (CDS 2009). Con ello, se descartan las posibilidades de conformar un sistema de seguridad y defensa colectiva que invoque las fuerzas materiales de los países suramericanos.

El entonces Ministro de Defensa de Chile, Francisco Vidal, sostuvo que el propósito de un Consejo de Defensa en la región era el de contribuir a la paz regional y global, concentrando los esfuerzos en un órgano permanente de diálogo, coordinación y consulta donde se

fortalezcan las confianzas mutuas, se generen consensos y se logre en el camino, la consolidación de una identidad sudamericana en esa materia (CDS 2009).

Las palabras de los Ministros de Defensa de Brasil y de Chile son coincidentes en cuanto se enmarcan en el ámbito de la seguridad cooperativa, la cual “se basa en la consolidación de la confianza mutua y la transparencia, con el objetivo de prevenir conflictos. De esta manera, el mecanismo por excelencia para este nivel de cooperación son las medidas de confianza mutua” (Carlino et al. 2010).

Se presenta un proyecto que no es incompatible con los esfuerzos y logros que los procesos de integración vigentes en la región ya han aportado a esta área. En este contexto, el CDS se erige como una instancia de consulta, coordinación y cooperación en defensa, integrada por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

Una vez que se ha explicado, someramente, la gestación de la UNASUR y del CDS, es menester, señalar que si se pretenden explicar los factores que impiden la consecución de unos objetivos que apuntan a la consolidación de una estructura institucional, entonces, la investigación se introduce en la búsqueda de causalidades. Como se advirtió en el capítulo anterior, la teoría que guía esta investigación (en un primer momento) es la de los regímenes internacionales, con ella, se pueden rastrear las regularidades empíricas derivadas de las fuentes primarias y secundarias relacionadas con los objetivos específicos de la norma estatutaria: normas, principios -implícitos y explícitos-, reglas y procedimientos de toma de decisión.

## **2.2.Desentrañando los objetivos específicos contemplados en las normas estatutarias**

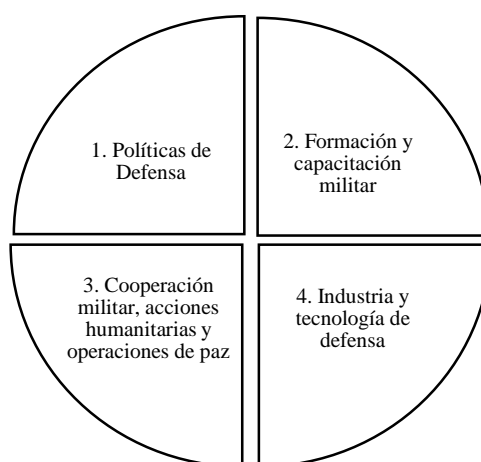
Los objetivos específicos del Consejo de Defensa Suramericano, se detallan en el Artículo 5 de su estatuto:

- a) Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa.
- b) Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial.
- c) Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de UNASUR.
- d) Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación

preferente con otros países de América Latina y el Caribe. e) Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas. f) Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa. g) Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudio de defensa. h) Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales. i) Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. j) Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas. k) Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa (CDS 2008).

Con la finalidad de rastrear el cumplimiento de dichos objetivos y de evaluar los avances en materia de defensa, la investigadora ha optado por puntualizar cuatro categorías que se corresponden con las áreas de trabajo propuestas en los planes de acción y que sirven para indagar en la ejecución de las actividades. Los planes de acción contemplan cuatro ejes de trabajo que son descritos en la (figura 2.1): políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y, formación y capacitación.

**Figura 2.1. Ejes de acción en materia de defensa**



Fuente: Plan de acción del CDS 2009-2010.

En el (cuadro 2.1) la investigadora ha aparejado los objetivos específicos establecidos en el estatuto del CDS con los ejes de acción contemplados en los Planes de Acción:



**Cuadro 2.1. Objetivos específicos alineados a los ejes de acción**

<b>Políticas de defensa</b>	<b>Formación y capacitación militar</b>	<b>Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz</b>	<b>Industria y tecnología de defensa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• elementos comunes (objetivo a)</li> <li>• intercambio de información para identificar riesgos y amenazas a la paz (objetivo b)</li> <li>• definición de posiciones conjuntas en foros (objetivo c)</li> <li>• visión compartida en tareas de defensa, diálogo y cooperación con demás países ALyC (objetivo d)</li> <li>• intercambio experiencia sobre modernización ministerios y FFAA (objetivo j)</li> <li>• perspectiva de género (objetivo k)</li> <li>• medidas de fomento de confianza y su difusión (objetivo e)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intercambio formación y capacitación militar, facilitación procesos de entrenamiento entre FFAA y cooperación académica en centros (objetivo g)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias (objetivo h)</li> <li>• compartir experiencias en mantenimiento de paz (objetivo i)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intercambio y cooperación (objetivo f)</li> </ul>

Fuente: Estatuto del CDS 2008; plan de acción del CDS 2009-2010.

Los objetivos planteados en el Estatuto del CDS son gestionados a través de planes de acción, los que a su vez, son discutidos y elaborados por los Jefes de Estado y de Gobierno y por los Ministros de Defensa Nacional. Los planes de acción se constituyen en lineamientos políticos que forman parte de la agenda suramericana de defensa y que se presentan como una herramienta de planificación derivada del debate y del consenso entre los países miembros a fin de direccionar de forma estratégica la labor de la defensa en la región y de orientar el trabajo de los cuatro ejes que forman parte de dichos planes. Cuando se cumplen los objetivos trazados en el marco estatutario y reglamentario se marca el camino hacia el fortalecimiento de un proceso de institucionalización, que va desde la consolidación de un espacio regional democrático y eficaz hasta la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa.

El CDS, durante el período investigado, ha presentado planes de acción que tienen una vigencia anual y que son conducidos por aquellos países que ocupan la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la UNASUR en aquel momento (para ver el listado de países que han ocupado la PPT de la UNASUR desde su creación, observase el (cuadro 2.2)). Este periodo de tiempo (un año) permite evaluar las principales iniciativas que han merecido el consenso de los países de la UNASUR; al mismo tiempo, se puede observar los intereses y necesidades

que se depositan en dichas actividades, las actividades ejecutadas, incumplidas o pospuestas y las responsabilidades que asume cada país en la ejecución de los planes de acción.

**Cuadro 2.2. Listado de Presidencias Pro Tempore de la UNASUR**

País PPT	Presidente PPT	Período PPT (planes de acción)	
Chile	Verónica Michelle Bachelet Jeria	2008-2009	Inicio período: 23 de mayo de 2008 Fin período: 10 de agosto de 2009
Ecuador	Rafael Vicente Correa Delgado	2009-2010	Inicio período: 10 de agosto de 2009 Fin período: 26 de noviembre de 2010
Guyana	Bharrat Jagdeo	2010-2011	Inicio período: 26 de noviembre de 2010 Fin período: 29 de octubre de 2011
Paraguay	Fernando Amindo Lugo Méndez	2011-2012	Inicio período: 29 de octubre de 2011 Fin período: 22 de junio de 2012
Perú	Ollanta Moisés Humala Tasso	2012-2013	Inicio período: 29 de Junio de 2012 Fin período: 30 de agosto de 2013
Suriname	Desiré Delano Bouterse	2013-2014	Inicio período: 30 de agosto de 2013 Fin período: 4 de diciembre del 2014
Uruguay	Tabaré Vázquez	2014-2015-2016	Inicio período: 4 de diciembre del 2014 Fin período: 17 de abril del 2016

Fuente: UNASUR s.f. (en línea).

La primera PPT estuvo a cargo de Chile, que se encargó de la definición de los procesos de funcionamiento de un grupo de trabajo inicial destinado a abordar y organizar los asuntos de defensa en la región. El resultado de este trabajo derivaría en la creación de un consejo sectorial de la defensa. El trabajo liderado por Chile condujo a los países hacia la convergencia de un diálogo multilateral donde se expresaron las diferentes posturas en torno a la creación de un órgano de defensa y que sirvió, al mismo tiempo, como uno de los fundamentos de la institución para establecer acuerdos de cooperación regional en esta materia. Este grupo de trabajo convocó a cuatro reuniones en las que se “refleja el esfuerzo negociador y el espíritu de colaboración de todos los países” (CDS 2009, 43).

Los países coincidieron que el CDS no pretende convertirse en una OTAN del Sur, ni en una alianza militar, ni tampoco en un esquema operativo donde se active una cláusula de seguridad colectiva y se desplieguen fuerzas de paz en la región. El destino trazado para el CDS es consolidar un espacio de diálogo político que permita a los países suramericanos adoptar posiciones comunes y participar en la comunidad internacional como un actor regional (CDS 2009).

El esfuerzo de Chile en la dirección de la primera PPT derivó en la conformación del CDS y del planteamiento del primer plan de acción 2009-2010, cuyo propósito era impulsar una serie de actividades factibles a corto y mediano plazo, con las cuales se logre posicionar al CDS en el tablero político regional e internacional de forma legítima y, que a su vez, se garantice la

apertura a la cooperación regional en sus distintos niveles. El país con las capacidades materiales para cristalizar estos objetivos y dar el primer impulso a la integración suramericana era Brasil; el ministro brasileño de defensa, Nelson Jobim, sostuvo que era responsabilidad de aquel país:

Participar como elemento catalizador de las iniciativas de integración en América del Sur, buscando crear un ambiente de cooperación necesario para garantizar la estabilidad, la paz y una mayor seguridad para todos, en un clima de convivencia armoniosa con sus vecinos (CDS 2009, 9).

Ante este hecho, una de las principales preocupaciones del resto de países, en especial, Argentina, Venezuela y Colombia, era que el CDS se configure como una plataforma para la consecución de los intereses brasileños y no para la consolidación de una plataforma regional. En todo caso, los países suramericanos mostraron, no solo con la creación del CDS sino con la aprobación del primer plan de acción, un elevado grado de madurez política, que no hubiese sido posible alcanzar décadas atrás.

A partir de este primer impulso institucional exitoso, el CDS, año tras año, ha venido redefiniendo las actividades que dan cuenta de las necesidades de defensa en la región y de la capacidad que tienen los países para asumir la responsabilidad de ejecutarlas. En ese orden de ideas, un plan de acción representa una especie de termómetro político en materia de defensa, pues, las actividades establecidas en aquel, reflejan el interés de los países de la región en obtener un estado situacional sobre los procesos institucionales llevados a cabo a nivel doméstico.

La discusión y elaboración de un plan de acción implica no solo la configuración de un espacio para la discusión política en una materia tan sensible como la defensa, sino también, la posibilidad de afrontar secretismos y rivalidades entre sus miembros, así como, apuntalar la existencia de una autoridad civil regional capaz de gestionar el dilema de la seguridad y de generar confianza en la región.

Una de las formas para moderar los efectos del dilema de la seguridad es, precisamente, la configuración de un régimen internacional; de tal manera que, bajo el lente de la teoría de los regímenes internacionales, son las potencias hegemónicas las que influyen en su configuración y asumen los costos que conllevan su mantenimiento y consolidación; en este caso, es Brasil que lideró la creación de la UNASUR y del CDS.

La creación de este consejo de defensa, además, influye en el fortalecimiento de la integración regional y evidencia, a priori, la posibilidad de identificar riesgos y amenazas intra y extrarregionales. El ministro de Defensa de Chile, José Goñi, manifestaba en el discurso de la Primera Reunión de Ministros de Defensa del 10 de marzo de 2009 que:

Este paso es trascendente, porque la integración nunca será completa si no tiene incorporado el componente de la defensa. Las instituciones armadas, Ejército, Marina, Aviación, Estados Mayores cuentan hace años con mecanismos de cooperación horizontal entre ellas, lo que está muy bien y debe continuar desarrollándose. Lo que estamos logrando ahora es generar un espacio de concertación para un trabajo mancomunado de las más altas autoridades políticas del sector, que son las que en democracia deciden las grandes directrices de las políticas de defensa. Si para toda democracia es fundamental reafirmar y consolidar la autoridad civil en los sistemas de defensa, entonces es claro que en la arquitectura de la región en este ámbito faltaba esta instancia de diálogo y acuerdo político (CDS 2009).

La necesidad de contar con una autoridad civil regional para lograr acuerdos políticos en materia de defensa se satisface con la creación del CDS; en este hecho, se evidencia lo sugerido por Flemes (2005) de que la cooperación bilateral es un factor fundamental para el fortalecimiento de un organismo regional. Si bien el CDS tiene un bagaje institucional y cooperativo anterior que le proporciona mayor legitimidad y solvencia a la hora de enfrentar los desafíos actuales, su principal reto ahora es el de replantear el escenario securitario en la región, tomando en consideración, entre otros principios, el respeto a la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial de las naciones<sup>3</sup>.

En esta dirección, el CDS ha impulsado un proceso de institucionalización que va desde el delineamiento de directrices políticas hasta la creación de órganos adyacentes de defensa, que serán abordados más adelante. En el marco de este proceso, en los siguientes apartados, se analizarán los planes de acción a partir de los ejes de trabajo definidos y dentro del lapso 2008-2015. El propósito es indagar en las actividades desarrolladas por el CDS y determinar los avances que se han alcanzado en estos cuatro ejes de acción.

### **2.2.1. Eje políticas de defensa**

Las políticas de defensa son uno de los puntos neurálgicos en la integración regional impulsada por la UNASUR, ya que su planteamiento y aplicación dependen del consenso y de

---

<sup>3</sup> Artículo 3 del Estatuto del CDS 2008.

las capacidades institucionales que desplieguen los involucrados en su delimitación y ejecución. Abordar políticas de defensa a nivel regional es un tema complejo, que requiere de compromiso político, de superación de los anhelos individualistas y de la obtención de unos acuerdos mínimos entre los miembros de un grupo específico. La identificación de demandas particulares en un contexto regional no es suficiente para llevar adelante este tipo de políticas, pues, su utilidad apela a la concreción pragmática y a la satisfacción de múltiples necesidades.

Haciendo un parangón con el ámbito doméstico, una política de defensa se materializa cuando ha precedido a su vigencia la promoción de un proceso político de debate y consenso previos, que coordina las necesidades y posturas de las distintas funciones o poderes del Estado, las organizaciones sociales y las fuerzas armadas (RESDAL 1999). En otras palabras, la política de defensa es una política pública revestida por la concientización de su necesidad en el escenario social y que es promovida por los Estados; en ese sentido, como políticas, establecen cursos de acción para lograr la consecución de objetivos específicos.

En el (cuadro 2.3) se detallan las actividades contempladas en el eje de políticas de defensa, así como, los países responsables de su ejecución, durante el periodo analizado 2008-2015:

**Cuadro 2.3. Actividades del eje políticas de defensa en los planes de acción (periodo 2009-2015)**

Políticas de Defensa					
2009-2010	2010-2011	2012	2013	2014	2015
<p>1a. Red de intercambio de información de políticas de defensa. Responsable: PPT</p> <p>1b. Seminario modernización de los ministerios de defensa. Responsable: Ecuador, Perú, Chile, Bolivia y Colombia</p> <p>1c. Transparentar información de gastos e indicadores económicos de defensa. Responsable: Chile, Argentina</p> <p>1d. Seminario Definición de enfoques conceptuales. Responsable: Venezuela</p> <p>1e. Identificar factores de riesgo y amenazas a la paz. Responsable: Venezuela (organizador de seminario)</p> <p>1f. Crear mecanismo para articular posiciones conjuntas en foros multilaterales sobre defensa. Responsable: Chile, Perú (realizar consultas)</p> <p>1g. Establecer mecanismo de consulta, información y evaluación ante situaciones de riesgo para la paz. Responsable: PPT</p>	<p>1.a Desarrollar red de intercambio de información de políticas de defensa. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Presidencia Pro Tempore del CDS</p> <p>1.b Desarrollar la metodología de mediciones de gastos de Defensa. Responsable: Chile. Corresponsables: Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador</p> <p>1.c Realizar un seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales. Responsable: Venezuela. Corresponsables: Ecuador, Suriname</p> <p>1.d. Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa. Responsable: Perú. Corresponsable: Chile.</p> <p>1.e Proponer establecimiento de mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el tratado de UNASUR. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Argentina.</p>	<p>1a. Grupo de trabajo para establecer metodología que transparente inventario militar. Responsable: Chile. Corresponsable: Perú</p> <p>1b. Realizar taller para evaluar líneas de investigación de CEED. Responsable: Colombia. Corresponsable: Argentina, Perú, Chile</p> <p>1c. Compartir conocimientos y experiencias sobre regímenes salariales y pensiones del personal de FFAA (seminario) Responsable: Colombia. Corresponsable: Uruguay, Perú</p> <p>1d. Sistema de Aula Virtual para mantener contacto en tiempo real y permanente, minimizando gastos. Responsable: Perú. Corresponsable: Paraguay, Argentina</p> <p>1e. Correo corporativo. Responsable: Perú. Corresponsable: Paraguay</p> <p>1f. Grupo de trabajo para enfrentar amenazas cibernéticas. Responsable: Perú. Corresponsable: Uruguay, Venezuela</p> <p>1g. Seminario mujer en defensa. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Chile, Suriname, Argentina</p> <p>1h. Cooperación para promover presencia de países en Antártida (sujeción a tratado). Responsable: Uruguay. Corresponsable: Brasil, Ecuador, Venezuela, Argentina, Chile, Perú</p> <p>1i. Reglamento Estatuto CDS. Responsable: Paraguay. Corresponsable: Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, Chile</p> <p>1j. Estrategia de difusión de principios de CDS entre Sd Civil e instituciones educativas y de defensa. Responsable: Perú. Corresponsable: Brasil, Ecuador, Chile, Paraguay</p> <p>1k. Seminario identificación factores de riesgo y amenazas; definición conceptual. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Ecuador, Colombia, Suriname, Bolivia</p> <p>1l. Mecanismo de consulta y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Argentina</p> <p>1m. Seminario de defensa de RRNN y biodiversidad. Responsable: Colombia. Corresponsable: Argentina, Chile, Venezuela, Brasil, Perú</p>	<p>1a. Grupo de trabajo para gestión y monitoreo de áreas especiales utilizando los recursos del Centro Gestor de Protección de la Amazonia (CENSIPAM). Responsable: Brasil. Corresponsable: Colombia, Perú, Ecuador, Suriname, Venezuela</p> <p>1b. Completar estudio metodológico para transparentar inventario militar. Responsable: Chile. Corresponsable: Perú</p> <p>1c. Seminario mejores prácticas en metodologías de planeación estratégica en defensa. Responsable: Colombia.</p> <p>1d. Implementar plataforma de Aula Virtual como instrumento de reuniones, seminarios en tiempo real para mantener contacto. Responsable: Perú</p> <p>1e. Grupo de trabajo para evaluar propuesta de implementación de metodología para optimizar actividades del PA. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Perú</p> <p>1f. Mantener grupo de trabajo para establecer política y mecanismo que enfrente amenazas cibernéticas e informáticas en defensa. Responsable: Perú. Corresponsable: Colombia, Venezuela, Brasil</p> <p>1g. Crear grupo de trabajo para formular diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en protección y defensa de RRNN y biodiversidad, sujeción a leyes nacionales. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Suriname, Perú, Ecuador</p> <p>1h. IV Seminario de enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Colombia, Chile, Suriname</p> <p>1i. Continuar labores del grupo de trabajo encargado de formular Reglamento del CDS. Responsable: Perú. Corresponsable: Brasil, Argentina, Ecuador, Chile</p>	<p>1a. II Seminario en DDHH y DIH. Responsable: Argentina. Corresponsable: Colombia, Chile, Perú</p> <p>1b. II Seminario de homologación de conceptos de género en el CDS; Seminario sobre integración de la perspectiva de género en educación militar e instituciones de defensa. Responsable: Chile. Corresponsable: Argentina, Suriname, Brasil</p> <p>1c. Grupo de trabajo para desarrollo de marco conceptual sobre defensa. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Argentina, Chile</p> <p>1d. Seminario de Política Nacional de defensa para desarrollo de metodología de defensa. Responsable: Brasil. Corresponsable: Bolivia, Colombia, Suriname</p> <p>1e. Seminario Balance y perspectiva del CDS. Responsable: Argentina. Corresponsable: Chile</p> <p>1f. Continuar actividad 1g PA 2014: propuesta de metodología para optimizar actividades del PA. Responsable: Venezuela.</p> <p>1g. Simposio sobre control de espacio aéreo. Responsable: Argentina.</p> <p>1h. Continuar actividad 1j PA 2014: establecer comisión de asesoramiento de CDS. Responsable: Brasil. Corresponsable: Argentina, Chile</p> <p>1i. Seminario experiencias ciclos de vida de equipos mayores. Responsable: Colombia. Corresponsable: Brasil</p> <p>1j. Conferencia sobre pensamiento estratégico en seguridad y defensa. Responsable: Chile. Corresponsable: Uruguay</p> <p>1k. Taller inteligencia estratégica militar para consolidar agenda para curso de inteligencia militar estratégica. Responsable: Argentina. Corresponsable: Brasil, Chile, Uruguay</p>	<p>Realizar el II Seminario suramericano en DDHH y DIH.</p> <p>Realizar el II Seminario - Taller "Homologación de Conceptos de Género en el CDS de la UNASUR".</p> <p>Seminario sobre integración de la perspectiva de género en la educación militar y en las instituciones de la defensa.</p> <p>Partiendo de la aprobación de los lineamientos estratégicos de la UNASUR, para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de Defensa Regional, crear un Grupo de Trabajo con el objeto de desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la Defensa dentro de la Región.</p> <p>Realizar un Seminario de Política Nacional de Defensa para desarrollar una metodología de Defensa.</p> <p>Realizar un Seminario de "Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano".</p> <p>Continuar con la actividad 1.g del Plan de Acción 2014, del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una propuesta de Implementación de una Metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción del CDS-UNASUR.</p> <p>Realizar un simposio sobre el control del espacio aéreo desde la perspectiva de la defensa aérea como una problemática común de la región.</p> <p>Continuar con la actividad 1.j del Plan de Acción 2014: Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua</p> <p>Realizar un seminario para discutir y compartir las experiencias en torno al ciclo de vida de equipos mayores.</p> <p>Conferencia Internacional de Pensamiento Estratégico en Seguridad y Defensa: "Comunidad de Seguridad y Zona de Paz Suramericana".</p> <p>Taller sobre temas de inteligencia estratégica militar con el objetivo de consolidar una agenda base común para conformar un curso de inteligencia estratégica militar suramericano.</p>

Fuente: Planes de Acción del CDS 2009-2010, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

### **2.2.2. Eje cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz**

La cooperación militar entre los países de América del Sur no se inaugura con la creación del CDS. Estas dinámicas se han correspondido tanto en periodos de dictaduras como en los retornos a la democracia. Asimismo, las comunicaciones entre las Fuerzas Armadas de las naciones suramericanas no han sido un impedimento para el fortalecimiento de los procesos institucionales en el marco de la integración regional. En cuanto a las acciones humanitarias y operaciones de paz, los países con mayor experiencia se constituyen en un pilar fundamental para el desarrollo de las actividades programadas en el seno del CDS, pues, los países a través de este órgano impulsan, en cierta medida, la configuración de un esquema cooperativo regional a partir de las relaciones y dinámicas bilaterales o trilaterales que se han desplegado con anterioridad. Países como Uruguay, por ejemplo, sobresalen en el entorno global, por ser activos en los procedimientos de operaciones de paz y acciones humanitarias.

Se entiende por acción humanitaria:

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya (...) (Abrisketa y Pérez de Armiño s.f.).

La Red Good Humanitarian Donorship (GHD) cuando presenta los principios y buenas prácticas para la donación humanitaria, manifiesta que una acción humanitaria:

Comprende proteger a los civiles y a las personas que ya no forman parte de las hostilidades, así como el suministro de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y de otra índole, todo esto a favor de las personas afectadas y para facilitar su retorno a la vida normal y a sus medios de sustento (GHD 2003).

En el eje cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, detallados en el (cuadro 2.4), las actividades que se han priorizado en el marco del CDS son aquellas que sirven para fortalecer el intercambio de información y experiencias, desarrollar ejercicios combinados y efectuar una diagnosis sobre las capacidades de acción y reacción que poseen los países latinoamericanos.

**Cuadro 2.4. Actividades del eje cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz en los planes de acción (período 2009-2015)**

Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz					
2009-2010	2010-2011	2012	2013	2014	2015
<p>2a. Planificar ejercicio combinado de asistencia ante catástrofes o desastres naturales. Responsable: Argentina, Perú, Venezuela, Bolivia, Guyana</p> <p>2b. Organizar conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz. Responsable: Uruguay, Argentina</p> <p>2c. Elaborar inventario sobre capacidades de defensa en las acciones humanitarias. Responsable: Brasil, Colombia</p> <p>2d. Intercambiar experiencias en acciones humanitarias para establecer mecanismos de respuesta inmediata ante desastres. Responsable: Argentina, Perú, Venezuela, Bolivia</p>	<p>2a. Conferencia de lecciones aprendidas en operaciones de paz (interno y multilateral). Responsable: Uruguay. Corresponsable: Argentina</p> <p>2b. Organizar seminario sobre desafíos en manejo de crisis en operación de mantenimiento de paz. Responsable: Ecuador</p> <p>2c. Realizar ejercicio combinado regional sobre operaciones de mantenimiento de paz en Bs. As., para promover estándares de interoperabilidad militar en planeamiento y conducción. Responsable: Argentina. Corresponsable: Chile</p> <p>2d. Realizar ejercicio de desastres naturales. Responsable: Perú.</p> <p>2e. Consolidar inventario de capacidades de defensa para apoyar acciones humanitarias. Responsable: Brasil. Corresponsable: Colombia</p> <p>2f. Proponer mecanismos de empleo de inventario de capacidades de defensa en desastres naturales. Responsable: Brasil. Corresponsable: Chile, Perú, Colombia, Venezuela.</p>	<p>2a. Ejercicio combinado sobre operaciones de paz UNASUR II. Responsable: Argentina. Corresponsable: Uruguay, Colombia</p> <p>2b. Taller de protección a civiles en operaciones de paz. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Argentina</p> <p>2c. Mecanismo de empleo de inventario de capacidades de defensa en desastres naturales. Responsable: Brasil. Corresponsable: Perú</p> <p>2d. Taller de mecanismos de cooperación para dar respuestas inmediatas en desastres naturales y antrópicos de gran magnitud. Responsable: Perú. Corresponsable: Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay</p> <p>2e. Taller sobre mapas de riesgos de desastres naturales para mitigaciones anticipadas (incluye aspectos operacionales). Responsable: Chile. Corresponsable: Ecuador</p>	<p>2a. Continuar grupo de trabajo que elabora mapas de riesgos de desastres naturales. Responsable: Chile. Corresponsable: Perú, Ecuador</p> <p>2b. III ejercicio combinado sobre operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria UNASUR III (inclusión de mujer y protección de civiles en operaciones de paz). Responsable: Argentina. Corresponsable: Ecuador, Venezuela, Perú, Uruguay, Chile</p> <p>2c. Grupo de trabajo para reunir en mecanismo de respuesta a desastres naturales: Protocolo de cooperación presentado por Perú, por medio de actividad 2d; inventario de capacidades de defensa de estados para respuesta a desastres, presentado por Brasil, actividad 2c - PA 2012. Evaluar posibilidad de utilizar mecanismos ya existentes. Responsable: Brasil. Corresponsable: Argentina, Perú,</p>	<p>2a. Ejercicio combinado sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR IV. Responsable: Argentina. Corresponsable: Perú</p> <p>2b. Foro de experiencias de deseminado humanitario Responsable: Colombia. Corresponsable: Ecuador</p> <p>2c. actividad 2c PA 2013. Responsable: Brasil. Corresponsable: Argentina, Perú.</p> <p>2d. Taller operaciones de mantenimiento de paz y acciones humanitarias. Responsable: Brasil. Corresponsable: Paraguay.</p> <p>2e. Atlas de mapas de riesgo de desastres naturales en Suramérica. Responsable: Perú. Corresponsable: Brasil, Ecuador</p>	<p>2a. Ejercicio combinado sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR V. Responsable: Chile. Corresponsable: Argentina, Brasil, Uruguay</p> <p>2b. Foro de experiencias de deseminado humanitario Responsable: Colombia. Corresponsable: Chile</p> <p>2c. Desarrollar capacidad de entrenamiento en medicina operativa (seminario). Responsable: Brasil.</p> <p>2d. Seminario Contribución militar a acciones humanitarias y gestión de riesgo. Experiencias nacionales en emergencias y desastres naturales. Taller sobre iniciativas de cooperación sur-sur. Responsable: Chile. Corresponsable: Ecuador, Venezuela.</p> <p>2e. Simposio sobre conflictos en operaciones de paz. Responsable: Argentina. Corresponsable: Brasil, Chile, Uruguay</p>

Fuente: Planes de Acción del CDS 2009-2010, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

### 2.2.3. Eje industria y tecnología de defensa

Este eje resulta ambicioso y complejo de sobrellevar en un foro político como el del CDS. El principal límite que surge a la hora de profundizar en esta área es abordar sobre los costos que conlleva desarrollar una industria y tecnología de defensa a nivel regional. Las asimetrías entre las economías suramericanas saltan a la luz y se evidencia la preferencia de los Estados a desarrollar la industria y tecnología de defensa en el ámbito doméstico más que a nivel regional a través de un proyecto común de tal magnitud. En el (cuadro 2.5) se presentan las actividades propuestas dentro de este eje:



**Cuadro 2.5. Actividades del eje *industria y tecnología de defensa* en los planes de acción (periodo 2009-2015)**

<b>Industria y tecnología de defensa</b>					
<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<p>3a. Elaborar diagnóstico de industria de defensa, identificar capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover complementariedad, investigación y transferencia tecnológica. Responsable: Ecuador (realizar taller, marco conceptual y metodología)</p> <p>3b. Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de industria de defensa. Responsable: Venezuela (organizar taller de trabajo)</p>	<p><b>FASE 1</b></p> <p>3a. Gestionar consolidación de diagnóstico de industria de defensa. Responsable: Ecuador</p> <p>3b. Realizar panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación de defensa. Responsable: Brasil</p> <p>3c. Desarrollar sistema integrado de información de industria y tecnología de defensa. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Venezuela</p> <p>3d. Articular calendario anual de eventos en industria y tecnología de defensa y promover participación de estados en CDS. Responsable: Argentina</p> <p><b>FASE 2</b></p> <p>3a. Identificar áreas de asociación estratégica para investigación, cooperación y transferencia de tecnología. Responsable: Argentina</p> <p><b>FASE 3</b></p> <p>3a. Promover cooperación bilateral y multilateral en industria y tecnología. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Ecuador</p> <p>3b. Estudiar posibilidad de crear Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación industrial del CDS.</p>	<p>3a. Seminario de tecnología industrial básica-Seguridad y defensa para incentivar cooperación e intercambio de ciencia, tecnología, industria defensa. Responsable: Brasil. Corresponsable: Venezuela, Perú, Colombia</p> <p>3b. Sistema integrado de información de industria y tecnología de defensa. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Venezuela</p> <p>3c. Promover cooperación bilateral y multilateral en industria y tecnología de defensa. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Ecuador, Colombia</p> <p>3d. Grupo de trabajo de expertos que presenten informe de factibilidad de diseño y producción de avión de entrenamiento básico-primario suramericano. Responsable: Argentina. Corresponsable: Chile, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela.</p> <p>3e. Grupo de trabajo de expertos para elaborar estudio de factibilidad de diseño y producción de aviones no tripulados; informe. Responsable: Brasil.</p>	<p>3a. Seminario de tecnología industrial básica-Seguridad y defensa para incentivar cooperación e intercambio de mecanismos que atribuyan a industrias regionales una mayor prioridad y con normas especiales para las compras, contrataciones, desarrollo de productos y sistema de defensa; desarrollo de sistema de información de industria y tecnología de defensa. Responsable: Brasil. Corresponsable: Ecuador, Venezuela, Colombia</p> <p>3b. Grupo de trabajo para presentar diseño y producción de sistema de aeronaves no tripuladas, considerando informe de factibilidad 2012. Responsable: Brasil. Corresponsable: Argentina, Venezuela, Chile</p> <p>3c. Grupo de trabajo que presente informe de factibilidad de diseño y producción de raciones alimenticias para cubrir necesidades ante desastres naturales, ejercicios militares. Responsable: Venezuela. Corresponsable: Argentina</p> <p>3d. Estudio y propuesta de Programa de producción de medicamentos en defensa, en consulta con el CSS e Instituto de Gobierno de Salud del Consejo. Responsable: Argentina. Corresponsable: Uruguay</p>	<p>3a. A partir de lo avanzado en PA 2013, 3d trabajar sobre capacidades instaladas para formular plan estratégico de producción pública de medicamentos en el ámbito de defensa. Responsable: Argentina. Corresponsable: Uruguay</p> <p>3b. Diseño, desarrollo y producción regional de sistema de aeronaves no tripuladas (VANT REGIONAL). Responsable: Brasil</p> <p>3c. Grupo de trabajo; reunión virtual para presentar informe de factibilidad de desarrollo de industria de producción de raciones alimenticias ante desastres naturales o ejercicios militares (3c PA 2013). Responsable: Venezuela. Corresponsable: Venezuela</p> <p>3d. Taller para socializar sistema integrado de información de industria y tecnología de defensa; seminario de catalogación. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Perú</p>	<p>3a. Seminario sobre fomento de base industrial de defensa suramericana y catalogación. Responsable: Brasil. Corresponsable: Colombia, Ecuador</p>

Fuente: Planes de Acción del CDS 2009-2010, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

#### **2.2.4. Eje formación y capacitación**

Este eje es uno de los que más pasos ha dado en el seno del CDS. Se han creado dos órganos de defensa: CEED y ESUDE, que se encargan de abordar la defensa desde el pensamiento estratégico y el debate académico. Cada órgano, además, cuenta con su propia agenda programática y planes de acción anuales. Anclados a este eje de acción, los Estados impulsan el intercambio del conocimiento en materia de estrategia militar, al tiempo que, contribuyen a la diagnosis sobre la situación y definición conceptual a nivel doméstico.

Asimismo, a partir de este eje, se articulan iniciativas nacionales que se encaminan al fortalecimiento de la integración en las áreas de formación y capacitación a personal civil y militar en materia de seguridad y defensa regional. Lo que se resalta en este eje de acción es la incorporación del componente civil en la construcción de visiones comunes y posiciones

conjuntas suramericanas. En el (cuadro 2.6) se presentan las actividades propuestas en este eje de acción.

**Cuadro 2.6. Actividades del eje *Formación y capacitación* en los planes de acción (periodo 2009-2015)**

<b>Formación y capacitación</b>					
<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<p>4a. Elaborar registro de academias y centros de estudios de defensa, sus programas, crear red suramericana de capacitación y formación en defensa que permita intercambio de experiencias y desarrollo de programas conjuntos. Responsable: Venezuela (elaborar documento)</p> <p>4b. Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación, acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas. Responsable: Perú, Chile, Ecuador, Uruguay, Guyana.</p> <p>4c. Crear Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa. Responsable: Argentina y Chile (entrega borrador de propuesta)</p> <p>4d. Realizar Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos. Responsable: Brasil, Argentina, Chile.</p>	<p>4a. Consolidar base de datos con información de instituciones militares y centros de formación de especialistas civiles en defensa y de sus programas. Establecer red de contactos de centros académicos. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Venezuela</p> <p>4b. Elaborar propuesta de programa suramericano de formación en defensa para civiles representantes de estados del CDS. Responsable: Argentina. Corresponsable: Chile.</p> <p>4c. Desarrollar curso de defensa en Escuela Superior de Guerra en Brasil para personal civil y militar. Responsable: Brasil.</p>	<p>4a. Curso Avanzado en Escuela Superior de Guerra de Brasil para altos funcionarios de defensa, civiles y militares. Responsable: Brasil. Corresponsable: Colombia</p> <p>4b. Implementar Programa de formación de civiles en defensa. Responsable: Argentina.</p> <p>4c. Seminario para determinar alcances del concepto "Madre Tierra" y su relación con la defensa; evaluar posibilidad de proponer programa de educación para personal de Min. Def. Responsable: Bolivia.</p> <p>4d. Expedición al Polo Sur durante Campaña Antártida 2012-2013. Responsable: Argentina. Corresponsable: Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Ecuador, Suriname, Venezuela, Bolivia.</p>	<p>4a. Concluir planeamiento preliminar de expedición a Polo Sur, realizando curso de capacitación del personal, a realizarse eventualmente durante Campaña Antártica 2014. Responsable: Argentina. Corresponsable: Suriname, Venezuela, Perú, Ecuador, Uruguay, Brasil</p> <p>4b. II Curso de formación de civiles en defensa. Responsable: Argentina. Corresponsable: Brasil</p> <p>4c. Curso de capacitación de buceo en altura, dirigido a operaciones militares y rescate subacuático. Responsable: Bolivia. Corresponsable: Argentina.</p> <p>4d. II Curso avanzado de defensa (IICAD-SUL). Responsable: Ecuador. Corresponsable: Colombia, Argentina</p> <p>4e. Seminario para determinar alcances del concepto "Madre Tierra" y relación con defensa y evaluar posibilidad programa de educación a personal de Min. Def. Responsable: Bolivia. Corresponsable: Ecuador</p> <p>4f. I Curso de defensa y pensamiento estratégico. Responsable: Ecuador</p> <p>4g. Propuesta de creación de ESUDE. Responsable: Ecuador, Brasil, Argentina. Corresponsable: Venezuela, Perú</p>	<p>4a. Capacitación de técnica polar para participar en campaña Antártida 2015. Responsable: Argentina. Corresponsable: Suriname</p> <p>4b. III Curso de formación de civiles en defensa. Responsable: Argentina.</p> <p>4c. Intercambiar y ejecutar técnicas y conocimientos de paracaidismo en salto libre de altura. Responsable: Bolivia</p> <p>4d. III Curso avanzado de defensa para altos funcionarios civil y militares de Min. Def (III CADSUL). Responsable: Ecuador</p> <p>4e. Grupo de trabajo de ESUDE elaborar hoja de ruta para implementación. Responsable: Ecuador. Corresponsable: Suriname</p> <p>4f. I Curso de defensa y pensamiento estratégico Responsable: Ecuador</p> <p>4g. I Curso de DI y DDHH de las FFAA. Responsable: Perú</p>	<p>4a. Curso de capacitación de personal civil y militar en operaciones de mantenimiento de paz. Responsable: Argentina.</p> <p>4b. II Curso de DIH y DDHH. Responsable: Perú</p> <p>4c. IV curso de formación en defensa. Responsable: Argentina</p> <p>4d. IV Curso avanzado de defensa para altos funcionarios civil y militares de Min. Def (IV CADSUL). Responsable: Brasil</p> <p>4e. I Curso de defensa y pensamiento estratégico. Responsable: Ecuador.</p>

Fuente: Planes de Acción del CDS 2009-2010, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

### 2.2.5. Conclusiones preliminares

Se observa que los primeros planes de acción sirven para la construcción institucional de una arquitectura de defensa y seguridad, marcada por la diagnosis situacional a nivel doméstico y regional; mientras que, en los planes de acción de los años 2013, 2014 y 2015, la actividad del CDS se extiende al abordaje de asuntos como la inclusión de la mujer en el ámbito de la defensa, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la protección de recursos naturales estratégicos o biodiversidad, la identificación de riesgos y amenazas (cibernéticas), la producción y desarrollo de una industria de medicamentos y raciones alimenticias en casos de desastres naturales y los ejercicios militares.

El abordaje de estos asuntos, ciertamente, constituye avances en el fortalecimiento institucional de una arquitectura de defensa y seguridad regional; y a este factor, se suma uno

de los mayores logros que contribuye al proceso de institucionalización de dicha arquitectura, la creación de los órganos de defensa, CEED y ESUDE.

Asimismo, se observa que algunas actividades no se ejecutaron en el plazo establecido por cuestiones logísticas; por ello, estas fueron postergadas e incluidas en los planes de acción al año siguiente. En este proceso de configuración y fortalecimiento institucional, se detectó que una de las principales limitaciones que enfrenta el CDS y la propia UNASUR es la debilidad para recopilar y sistematizar la información generada bajo las PPT de turno. Cuando un país asume la PPT de la UNASUR, adecúa dentro de su estructura institucional de relaciones exteriores o asuntos internacionales un órgano para continuar con las labores de cooperación regional y de cumplimiento de los compromisos asumidos; sin embargo, no toda la documentación producida por los países que han ejercido la PPT, se ha sistematizado y enviado al archivo de la sede de la UNASUR en la ciudad de Quito-Ecuador. Si bien, el repositorio digital de la UNASUR muestra un alentador inicio en cuanto al registro y sistematización del trabajo del CDS, en el último tercio de vigencia del órgano de defensa, se evidencia un disminuido proceso de actualización documental.

Se aprecia, también, que el CDS apelando al sentido cooperativo consagrado en los principios que lo rigen, procura mantener el diálogo como eje transversal en el desarrollo de las actividades. Las acciones que se establecen en los planes de acción se proyectan a corto y mediano plazo con la finalidad de generar consensos y, de forma gradual, lograr acuerdos. Las decisiones emanadas en este marco institucional son declaratorias, ergo, no son vinculantes; pero, aquello no significa que el compromiso asumido por los estados en relación a la ejecución de los planes de acción sean inválidos.

Existe un compromiso político que trasciende el plano jurídico y que invoca a las naciones suramericanas a prestar su mayor apoyo. En este contexto, en 2012, el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la UNASUR aprobó una resolución (32/2012) en la que se definían los criterios para la provisión de recursos financieros a los países de menor desarrollo en la región a fin de garantizar su participación y lograr el cumplimiento de los objetivos de la Unión. El financiamiento se otorgó durante los años 2012 y 2013 a Bolivia, Guyana, Paraguay y Suriname, por ser considerados países de menor desarrollo en la región.

Se evidencia que buena parte de las actividades en los planes de acción son cumplidas dentro del período establecido. Se refleja que los países no tienen inconveniente en impulsar los

espacios académicos en el ámbito de la defensa; sin embargo, las limitaciones surgen al momento de conseguir el consenso en actividades donde tienen puesto sus intereses los países con mayores capacidades (materiales y económicas) en la región, esto es, Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, Argentina y Perú. En otras palabras, resulta más factible impulsar aquellos asuntos que involucran el debate y la formación académica, que aquellos que se relacionan con el desarrollo de mecanismos para compartir y sistematizar información en materia de defensa, especialmente, si se trata del eje industria y tecnología de defensa.

Tanto los planes de acción como los objetivos específicos estatutarios son disposiciones que pretenden instaurar ciertas prácticas para realizar y ejecutar las elecciones colectivas emanadas en el seno del CDS, es decir, se pretende establecer lineamientos similares a las normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión, que se advierten como elementos del concepto de régimen internacional sugerido por Krasner (1983).

### **2.3. La generación de transparencia y confianza mutua en la región**

Como se argumentó anteriormente, uno de los roles de toda potencia hegemónica es contribuir a la creación de un régimen internacional. Frente a la adopción de los compromisos señalados en los planes de acción, se constata que Brasil tiene puesto su interés en los ejes de cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, y de formación y capacitación; dicho interés lo condujo hacia la creación de la UNASUR y del CDS. La importancia que le ha otorgado a la integración suramericana desde su agenda política, abre la posibilidad para configurar un régimen internacional impulsado por el interés del gigante suramericano.

A Brasil le conviene la configuración de un régimen de defensa y seguridad regional, desde el punto de vista estratégico, pues resulta que, solucionaría en gran parte la divergencia programática de las agendas nacionales de seguridad; definiría un marco cognitivo y decisional que serviría para hacer confluir las voluntades de las naciones suramericanas en torno a los valores nacionales y subregionales y, a su vez, para delimitar ciertos patrones de comportamiento en la región.

Un régimen internacional como un conjunto de principios, reglas, normas y procedimientos de toma de decisión en el que convergen expectativas y actores en áreas específicas (Krasner 1983) establece un marco analítico para observar los posibles escenarios que garanticen los intereses nacionales a través de la definición de comportamientos internacionales previsibles

y recíprocos. En el presente caso, los estándares normativos y los esfuerzos emprendidos por el CDS y sus órganos adyacentes sirven como un marco informativo que da cuenta del interés que tienen los miembros en la creación y consolidación de un espacio regional.

Ahora bien, un régimen internacional no es una institución, en el sentido de que, no se constituye como un ente descentralizado para implementar decisiones y sancionar su incumplimiento; en todo caso, esta característica es solo una parte del régimen si se habla en términos estrictos. Un régimen, más bien, plantea el escenario para analizar la convergencia de los intereses nacionales que son acordados en una región o área específica de las relaciones internacionales.

El régimen internacional, como recurso político e institucional, crea un entorno de confianza y de previsibilidad del comportamiento entre los distintos actores; La confianza y la reciprocidad son elementos funcionales a la hora de construir un régimen de seguridad, el cual, se erige como garante en el cumplimiento de las decisiones y el modelamiento de los comportamientos. La existencia de un régimen de seguridad, además, contribuye a la construcción de vínculos cooperativos que benefician los intereses nacionales de sus miembros.

El CDS, junto a sus órganos, identificó y trazó, a nivel institucional, un instrumento de direccionamiento de sus esfuerzos, los planes de acción. Los planes elaborados hasta la presente fecha dan cuenta, en buena medida, de los avances en la agenda político-estratégica en las distintas aristas de la defensa regional; de donde, además, se aprecia aquellas capacidades e intereses que los Estados tienen en la ejecución de los mismos.

Un primer balance que se efectúa en torno a las actividades del CDS es sobre su evolución en el tratamiento de los asuntos de defensa. Como se vio anteriormente, en los dos primeros planes de acción (2009-2010 y 2010-2011) los países suramericanos priorizaron la elaboración de un diagnóstico sobre sus capacidades institucionales y operativas a nivel regional. Se prioriza, también, en esta etapa, la transparencia de la información sobre gastos en defensa, la realización de seminarios y conferencias y, el desarrollo de mecanismos de intercambio de información, gestión y evaluación en situaciones de desastres naturales.

En esta primera etapa, el principal logro, resultado de la necesidad evocada por los países de generar espacios académicos en defensa y superar el dominio de las élites militares, es la

creación del CEED, encargado de la investigación, publicación y difusión del conocimiento en materia de seguridad y defensa regional y, pensamiento estratégico suramericano. El trabajo del CEED está basado, principalmente, en la identificación de desafíos, riesgos, amenazas, escenarios y oportunidades en materia de defensa y seguridad que sirven para la construcción de una visión compartida suramericana; para ello, su trabajo se enfoca en la elaboración de conceptos, interrelacionamiento institucional y, análisis permanente de las tendencias, actores y situaciones relacionados con la defensa y la paz regional e internacional.

Si se pretende construir un régimen de seguridad, entonces, el intercambio de información es uno de los mecanismos que sirve a tal propósito. Ahora bien, aquello no implica el establecimiento de relaciones recíprocas y equilibradas; se entiende más bien que, a través de las normas, principios, reglas, y procedimientos de toma de decisión que se establecen en los regímenes, se pueden definir procesos de institucionalización que, gradualmente, contribuirían a la consolidación de la reciprocidad y al modelamiento del comportamiento.

Los países miembros del CDS, en este punto, priorizan el intercambio y la transparencia de información relacionada con los gastos e indicadores económicos en defensa; pues, se evidencia que una de las necesidades imperantes en Suramérica es el fortalecimiento de la integración regional a través de la superación de los esquemas de seguridad erigidos en la época de la Guerra Fría y que se corresponden con las aspiraciones de control de la potencia hegemónica norteamericana. Al mismo tiempo, esto contribuye a la transparencia de las comunicaciones interinstitucionales de los aparatos ministeriales de defensa y fuerzas armadas en la región.

El esfuerzo institucional del CEED contribuye al fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y de transparencia de los gastos regionales en defensa; ejemplo de ello, son las ediciones que sobre los registros suramericanos de gastos en defensa se publicaron en los años 2014, 2016 y 2017. En estos documentos se reportan las erogaciones en defensa por parte de los miembros de la UNASUR, y en ellos, además, se observa la metodología técnica que se elaboró y consensuó para tal efecto. La definición de esta metodología representa, también, un hito importante en la construcción de un régimen de seguridad, porque aquella tiene por propósito computar los gastos en defensa que efectivamente se ejecutan; esto, favorece los procesos de toma de decisión en el seno del CDS y, a su vez, plantea un proceso de sistematización e información periódica sobre los componentes que reciben mayor atención presupuestaria en la región. La importancia de este mecanismo (registro de gastos en defensa)

radica en que su vigencia no solo es la cristalización de los anhelos y decisiones de los Jefes de Estados de la UNASUR, además, es un instrumento capaz de permear las interacciones de los países en la región y contribuir a la generación y fortalecimiento de la confianza mutua.

Ahora bien, la seguridad regional no solo implica la protección de las naciones en términos militares, la incorporación de elementos cooperativos como la prevención, el fomento de la transparencia y la confianza mutua son, también, requisitos atinentes a la construcción de un esquema securitario que trasciende el manejo imperante del secretismo y exclusivismo militar.

El aspecto militar es un elemento de interés para los países de la región, pero es un tema periférico, en el sentido de que, los países de UNASUR no planean configurar una alianza militar o una OTAN del Sur. Más bien, los países suramericanos están trabajando en un proceso de institucionalización y de renovación conceptual que afianzaría una estructura viable para la consecución de los objetivos en materia de defensa, la consolidación de América del Sur como un zona de paz y la construcción de una identidad suramericana en defensa.

La generación de mecanismos que sirvan para la generación de la confianza fue una de las primeras labores que se encargó al CEED. Este órgano de defensa ha venido trabajado en el establecimiento de una metodología de intercambio de información que conlleva tres aspectos: definición conceptual (sobre gasto en defensa), estandarización de procedimientos y, periodicidad. En ese sentido, en el Registro Suramericano de Defensa 2006-2015 se señala que los gastos en defensa:

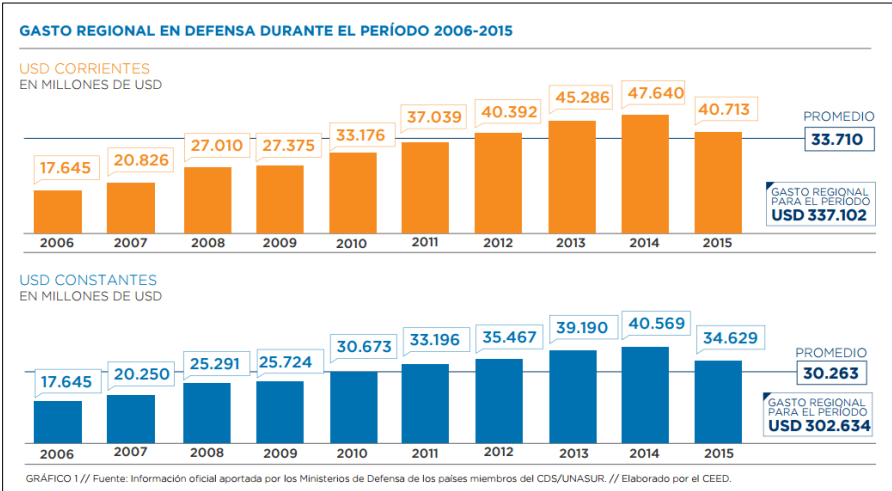
Los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación. Incluye también la asistencia externa recibida para ese fin (monetario y no monetario). Estos gastos corresponden a los Ministerios de Defensa y sus organismos dependientes, las Fuerzas Armadas y toda otra agencia del sector público que tenga como función la defensa del país frente a desafíos externos (gobierno central más entidades descentralizadas) (CEED 2017, 21).

Este concepto clarifica el ámbito de inversión nacional en torno a los costos en defensa; pues, según lo propuesto en dicho concepto, estos gastos se destinan para la supervivencia de los Estados respecto de las amenazas o riesgos externos; por lo tanto, se excluyen de su consideración aquellos gastos referentes a la promoción de la seguridad interna. Aunado a

ello, la metodología es estandarizada y establece un formato unificado para transparentar la información, anualmente.

De esta manera, el trabajo de este órgano de defensa ha generado una herramienta sistemática que contribuye a la cooperación regional en materia de transparencia y fomento de la confianza mutua, al punto de que, según el CEED (2017), se ha logrado determinar que la región sigue siendo una de las más pacíficas en el mundo, con un promedio de 0,98% en gastos en defensa regional en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) regional. Las erogaciones en defensa son inferiores a las efectuadas en otras regiones, la (figura 2.2) presenta el gasto regional promedio en defensa durante el periodo 2006-2015:

**Figura 2.2. Gasto regional en defensa durante el período 2006-2015**



Fuente: CEED 2017.

La (figura 2.2) muestra una evolución en crecendo de los gastos en defensa en la región en el periodo 2006-2014; para el año 2015, en cambio, se registra una notable disminución. Se evidencia, también, que los Estados destinan una mayor cantidad de recursos a los elementos *personal* con 201.145 millones de dólares y *operaciones y mantenimiento* con 75.338 millones de dólares, mientras que, los componentes de *inversiones* con 58.560 millones de dólares e *investigación y desarrollo* con 1.552 millones de dólares, registran una menor atención presupuestaria; estos datos se observan en la (figura 2.3):



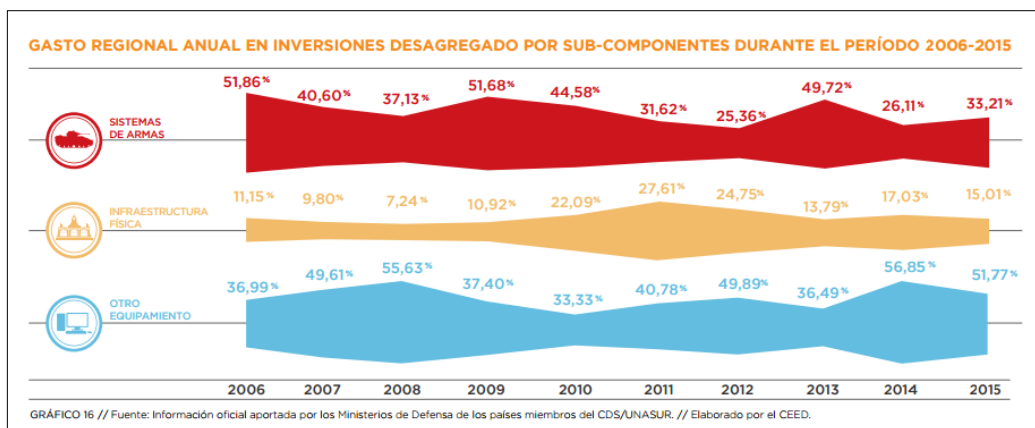
**Figura 2.3. Gastos por subcomponentes**



Fuente: CEED 2017.

Otro dato interesante proveído por este registro de gastos en defensa es que se observa una disminución en los gastos de los sistemas de armas, uno de los subcomponentes del objeto *inversiones*. Se entiende por sistemas de armas “la adquisición y modernización de equipamiento militar destinado a la Defensa, tales como carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones y helicópteros de combate, naves de guerra, misiles y lanzamisiles” (CEED 2017, 43). El gasto en sistemas de armas se redujo en un 10,48% durante el periodo 2011-2015, en comparación con los costos que se registran en el periodo 2006-2010, como se observa en la (figura 2.4):

**Figura 2.4. Gastos en el subcomponente *sistema de armas***



Fuente: CEED 2017.

Lo que el CEED destaca de su metodología estandarizada de medición de los gastos en defensa es que se diferencia de las metodologías presentadas por otras organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), en el sentido de que, este mecanismo de medición se efectúa a partir de las erogaciones efectivamente ejecutadas

anualmente e informadas al CDS y no en base a las proyecciones presupuestarias o valores comprometidos, como en el caso de los trabajos efectuados por otras organizaciones.

Este instrumento de medición es un diseño metodológico creado en y para la región, que se mantiene apegado a los principios establecidos por la ONU y donde se observa que los esfuerzos emprendidos por los estados (en los planes de acción) dieron sus primeros frutos: la definición de conceptos sobre los componentes de gastos en defensa a ser medidos (CEED 2017), con ello, se contribuye a la transparencia y la confianza mutua en la región.

#### **2.4. El camino hacia un proceso de institucionalización: analizando las formas de legalización de la norma**

La participación de los países en este tipo de acciones es importante a la hora de analizar la constitución de un régimen, pues resulta que, la legitimidad de las decisiones va a estar anclada a un proceso de institucionalización de aquellas. Si bien, dentro de un régimen, las relaciones entre los actores pueden ser asimétricas, la legitimidad es un signo demandante de su vigencia. En esa dirección, la legalización es una de las formas con las que se inicia un proceso de institucionalización, entendida aquella como el conjunto de características que las instituciones pueden o no poseer y que se define en tres ejes: obligación, precisión y delegación (Abbott et al. 2000).

Abbott et al. (2000) sostienen que la legalización no es un proceso rígido que se desliza por estándares inmodificables y vinculantes; por el contrario, la legalización abarca un continuum multidimensional que arranca desde una legalización ideal (el cumplimiento de los tres elementos), pasando por una *hard legalization*, una *soft legalization* hasta llegar a un tipo de legalización ausente (no se cumple ninguno de los tres elementos). Entender esta forma de institucionalización (proceso de legalización) contribuye a la investigación, en el sentido de que, se logra analizar aquellos casos donde los Estados no cumplen con la remisión de la información sobre sus gastos en defensa en la forma y plazos establecidos o, en el caso opuesto, las implicaciones que se derivan del incumplimiento y que afectan la existencia y legitimidad del régimen.

Para Aboott et al. (2000) la legalización no consiste en la obediencia al apego irrestricto del término, como si se tratase de normas jurídicas nacionales; en todo caso, este tipo de normas corresponden a la forma de legalización dura. Ahora bien, cuando se aborda la naturaleza de las instituciones internacionales se ingresa en un terreno más cooperativo donde se evoca el

plano de la *soft legalization* o legislación blanda y donde las presiones políticas expresadas ante ellas giran, muchas veces, en sentido contrario a los intereses de los Estados.

Al respecto, Petrovsky (2003) sostiene que un régimen internacional de seguridad funciona y se estructura a través del equilibrio de poder y de los intereses de los Estados; esto es, que la prioridad de los Estados en el escenario internacional estará vertida en la defensa y promoción de su seguridad nacional. De hecho, los Estados se comportan bajo este prisma en la toma de decisiones cotidiana, pues, desde el paradigma de la seguridad nacional se concibe al Estado como el único actor con preponderancia en el plano de las relaciones internacionales.

Bajo esta mirada, los regímenes de seguridad “podrían utilizarse más eficazmente para la resolución de conflictos regionales y subregionales y para los fines de las operaciones internacionales de apoyo a la paz” (Petrovsky 2003, 88); precisamente, una de las aristas promovidas por el CDS en materia de cooperación en defensa. En septiembre del 2011 se realizó en Argentina el primer ejercicio combinado regional de operaciones de mantenimiento de paz (UNASUR I) en el que participaron los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Laséptima.info 2011); el propósito de este ejercicio era promover mecanismos y estándares de interoperabilidad militar combinada en los procedimientos de mantenimiento de la paz entre los países suramericanos.

Estos propósitos evidencian que los Estados suramericanos intentan fortalecer aquellas áreas donde tienen experiencia; ejemplo de ello, es la maquinaria de solidaridad regional desplegada por la UNASUR, en 2010, en Haití, donde se refleja el protagonismo suramericano y la necesidad de sustituir la presencia hegemónica norteamericana en estos casos. Además, los esfuerzos emprendidos en las operaciones de mantenimiento de la paz contribuyen al fomento de los macro principios consagrados en el cuerpo estatutario del CDS, al tiempo que, fortalecen la cooperación sur-sur y la articulación conjunta de acciones que favorecen la construcción de un régimen de seguridad.

En esa línea de argumentos, el trabajo de la UNASUR es importante porque no pretende desestabilizar a las estructuras operativas de Naciones Unidas o de la OEA, pues se ajusta a los principios establecidos en sus cartas de constitución; más bien, sus esfuerzos fortalecen la paz y seguridad internacionales y dan cuenta de las reformas que se requieren en las estructuras de dichos organismos en estos momentos.

En lo concerniente al eje industria y tecnología de defensa, la UNASUR ha impulsado, desde el Plan de Acción 2012, seminarios y grupos de trabajo para informar sobre la factibilidad en el diseño, construcción e implementación de aviones de entrenamiento básico-primarios suramericanos (Proyecto UNASUR I) y de sistemas de aeronaves no tripulados (VANT). El consenso que gira en torno a estos objetivos no tiene precedentes en la región y, a paso lento, este esfuerzo demuestra que el dilema de la seguridad puede ser un factor superable. En 2015, el Comité Consultivo del Proyecto UNASUR I informó que la empresa Unasur Aero SA se estaba conformando a efectos de que se lleve a cabo la construcción de la aeronave.

En la reunión de este Comité participaron las delegaciones de Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela y tres de los países mostraron su interés en adquirir el prototipo; sin embargo, el gigante suramericano no se pronunció al respecto. Con ello se evidencia que Brasil no tiene interés en fomentar una industria a cargo de su antiguo rival, Argentina, en detrimento de su propia industria. Si el país más grande de la región no tiene interés en desarrollar una industria regional y contribuir a la reducción de las asimetrías tecnológicas, las posibilidades para construir un régimen se van desvaneciendo. De esta manera, se avista inconvenientes en relación a la configuración de un régimen internacional, pues, uno de los requisitos que advierte la teoría en cuestión es que las potencias expresen su deseo de establecerlo al mostrar un relativo grado de satisfacción con el statu quo.

Retomando los conceptos de Abbott et al. (2000) se puede identificar el nivel de legalización en el que el CDS se encuentra actualmente. Este concepto permite analizar, de manera empírica, cómo influye esta mirada tridimensional (obligación, precisión y delegación) en el comportamiento internacional. Los avances institucionales y el grado de compromiso que los países han adquirido a lo largo de los seis planes de acción (periodo 2009-2015) dan cuenta que el CDS tiene un nivel de legalización que transita entre los niveles bajo-alto.

Previo a la revisión de dichos niveles, es menester, establecer una conceptualización de las tres dimensiones de la legalización: obligación, precisión y delegación. La *obligación* implica que los actores estatales y no estatales están compelidos y deben sujetarse a las reglas o compromisos internacionales y nacionales, procedimientos y discursos del derecho internacional, pues, su comportamiento es escrutado conforme al cumplimiento de dichos estándares formales. La *precisión* implica la definición inequívoca de las prescripciones y procripciones regentes. La *delegación*, por su parte, conlleva un proceso de transferencia de facultades revestidas de autoridad, pues, se otorga un tercero la potestad de elaborar,

implementar, interpretar y aplicar las reglas o de resolver controversias (Abbott et al. 2000). Este proceso de legalización se explica en la (figura 2.5).

**Figura 2.5. Dimensiones y niveles del proceso de legalización**

<b>Dimensiones y niveles del proceso De Legalización</b>			
<i>Dimensiones</i>	<u>Obligación</u>	<u>Precisión</u>	<u>Delegación</u>
<i>Características</i>	Sujeción a reglas y escrutinio del comportamiento	Definición de prescripciones y proscipciones	Transferencia de competencias
<i>Nivel de legalización</i>			
<b>Ideal</b>	Cumplimiento de las tres dimensiones		
<b>Dura</b>	Presencia de dos de los tres atributos: obligación y delegación		
<b>Parcial o suave</b>	Combinación de atributos		
<b>Ideal</b>	Ausencia de legalización		

Fuente: Abbott et al. 2000.

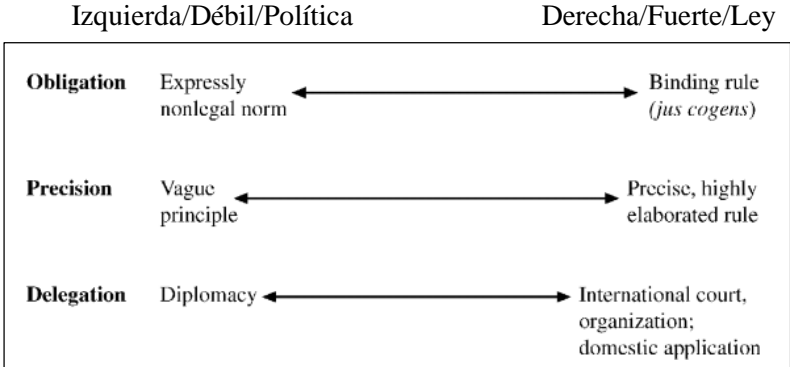
En base a estos criterios, se puede identificar al CDS en dos momentos, durante un proceso de legalización, que abarca el periodo 2008-2015. En sus inicios, que se corresponde con la etapa de los dos primeros planes de acción (2009-2010; 2010-2011), el nivel de legalización del CDS es casi inexistente. La institución regional se enfoca en la definición de las reglas prescriptivas, proscriptivas, interpretativas, axiológicas y operativas en torno a sus objetivos estatuarios y no se avizora una dimensión de obligación, precisión o delegación en las actividades ejecutadas; pues, la institución suramericana se dedica más a la generación de acciones concretas para la obtención de una diagnosis regional, que a la implementación de normas o reglas.

En todo caso, las instituciones regionales, en el ámbito de las relaciones internacionales, se encuentran menos legalizadas que las estructuras institucionales al interior de los Estados de derecho; por ello, no sería pertinente medir el grado de cumplimiento de los acuerdos internacionales como si tratasen de normas vinculantes domésticas, más bien, la utilidad del concepto de legalización radica en que se acerca a un escenario político que, va más allá de concepción coercitiva de la aplicación de la norma y de sus atributos soberanos.

La legalización no es un proceso rígido; como se observa en la (figura 2.6), y que es característica central, se produce una variabilidad en las dimensiones y en la legalización general de las normas, acuerdos y regímenes internacionales. Cada elemento en el concepto de legalización aparece como un *continuum* que transita desde la arista más débil (a la izquierda: ausencia

de obligación, precisión o delegación) hasta la forma más fuerte o "más dura" (a la derecha: presencia de los tres elementos) (Abbott et al. 2000).

**Figura 2.6. Niveles de fortaleza/debilidad en el concepto de legalización**



Fuente: Abbott et al. 2000.

La (figura 2.6) muestra los niveles entre los cuales transitan los operadores políticos, los Estados y las normas (reglas), sin que ello signifique, claramente, la imposición de una camisa de fuerza para analizar los fenómenos políticos regionales. Abbott et al. (2000), partiendo de los niveles anotados en la (figura 2.6), esclarece dos cuestiones; primero, que la política y la ley no son extremos equiparables, pues, la política es un ejercicio cotidiano que trasciende la existencia de una norma (regla). Segundo, las normas (como principios éticos y prácticas sociales), los principios y las instituciones se erigen por encima de estas dimensiones: obligación, precisión y delegación.

Esto significa que las políticas cooperativas regionales en materia de defensa y seguridad seguirán siendo abordadas por los Estados si estos muestran un grado de interés en hacerlo; en todo caso, la promoción del debate y de acuerdos políticos no están sujetos a la expedición de una regla con fuerza vinculante. Asimismo, el CDS que es una institución derivada de la decisión política cristalizada en una norma estatutaria, puede combinar los distintos niveles del proceso de legalización para adaptarse o satisfacer las necesidades regionales. Abbott et al. (2000) sostienen que existen, al menos, ocho posibilidades para legalización en el plano internacional, las cuales se muestran en la (figura 2.7):

**Figura 2.7. Posibilidades de legalización internacional**

	<i>Type</i>	<i>Obligation</i>	<i>Precision</i>	<i>Delegation</i>	<i>Examples</i>
<b>Ideal type:</b>					
<b>Hard law</b>					
<b>Jurídicamente vinculantes</b>	I	High	High	High	EC; WTO—TRIPs; European human rights convention; International Criminal Court
<b>Altamente legalizados</b>	II	High	Low	High	EEC Antitrust, Art. 85-6; WTO—national treatment
<b>Menos altamente legalizados</b>	III	High	High	Low	U.S.–Soviet arms control treaties; Montreal Protocol
<b>Delegación moderada</b>	IV	Low	High	High (moderate)	UN Committee on Sustainable Development (Agenda 21)
<b>Delegación moderada</b>	V	High	Low	Low	Vienna Ozone Convention; European Framework Convention on National Minorities
<b>Delegación moderada</b>	VI	Low	Low	High (moderate)	UN specialized agencies; World Bank; OSCE High Commissioner on National Minorities
<b>Legalización baja</b>	VII	Low	High	Low	Helsinki Final Act; Nonbinding Forest Principles; technical standards
<b>Anarquía</b>	VIII	Low	Low	Low	Group of 7; spheres of influence; balance of power
<b>Ideal type: Anarchy</b>					

Fuente: Abbott et al. 2000.

El nivel de obligación en el CDS y, en términos generales, en la arquitectura institucional de la UNASUR es baja, porque no existe una regla vinculante que constriña a los Estados de la región a cumplir los compromisos establecidos en la norma estatutaria o en los planes de acción. Una obligación conlleva una responsabilidad legal y, su incumplimiento, activa una fuerza sancionatoria que se señala expresamente en las disposiciones contenidas de los cuerpos normativos.

El carácter vinculante de una norma no siempre se expresa en dichos cuerpos normativos, lo cual, trae aparejada ciertas ventajas, pues, las “declaraciones no vinculantes pueden configurar las prácticas de los Estados y de otros actores y de sus expectativas sobre una conducta apropiada, llevando al surgimiento del derecho consuetudinario o a la adopción de acuerdos más duros” (Abbott et al. 2000, 412). En la fase embrionaria, el CDS aprovechó esta ventaja para diagnosticar los niveles de compromiso, intereses, prioridades y capacidades de los Estados suramericanos, con los cuales, identificó y configuró los primeros mecanismos de intercambio de información en temas sensibles como los gastos destinados al sector de la defensa.

El nivel de precisión de las normas y reglas emitidas en el seno del CDS puede ser considerado alto, pero, no en toda la estructura institucional de la UNASUR. La precisión implica una definición (sin ambigüedades) de prescripciones y proscripciones en torno a la

gestión de los actores. Abbott et al. (2000) sostienen que el espacio para la interpretación debe reducirse; para ello, los Estados definen conceptos, principios, reglas que guían las conductas de los Estados, generando una suerte de modelamiento de las expectativas que estos mantienen respecto de sus congéneres.

El CDS proclamó un conjunto de valores axiológicos que sirven de marco referencial para la actividad de los países suramericanos; así, el respeto por la soberanía, la integridad territorial, la no intervención, la autodeterminación, la vigencia de las estructuras democráticas, la vigencia de los derechos humanos, la resolución pacífica de las controversias, el diálogo, el consenso, entre otros, son principios declarativos que invitan a los Estados a esperar un comportamiento determinado en el ámbito de la convivencia regional (principio de reciprocidad).

La precisión, a más de las definiciones, requiere de elementos procedimentales que protejan dichos contenidos sustantivos; como en el caso de las medidas para el restablecimiento de los procesos políticos institucionales democráticos detallados en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre compromiso con la democracia (2010) que son activadas en los casos de ruptura o amenaza de ruptura al orden constitucional, democrático o legítimo de los países suramericanos<sup>4</sup>. Este protocolo, si bien, es un instrumento macro en la arquitectura de la UNASUR, en materia de defensa, aún, no se ha elaborado un documento similar.

La delegación es el traspaso de autoridad a una tercera persona para que elabore, implemente, interprete o aplique reglas y resuelva disputas (Abbott et al. 2000). El CDS se encuentra en nivel alto de delegación. La creación del CEED y de la ESUDE constituye una actividad de delegación en el marco de la producción del pensamiento estratégico suramericano. Estos centros de altos estudios fortalecen los objetivos de los países de la UNASUR establecidos en los documentos estatutarios y en los planes de acción, al encargarse de la investigación, formación, capacitación y generación de conocimiento en los temas de seguridad y defensa comunes a la región.

De la misma manera, el CDS sirvió como espacio de diálogo y de resolución de conflictos cuando, en 2009, se firmó entre Colombia y Estados Unidos los acuerdos bilaterales para el

---

<sup>4</sup> Artículo 1 del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre compromiso con la democracia (2010).



uso de bases militares norteamericanas en territorio colombiano. Este evento puso a prueba la propia existencia del CDS; y, pese a la desconfianza de los demás países este espacio fomentó la creación de medidas de transparencia y confianza mutua (Sanahuja y Verdes-Montenegro 2014). Otro evento que afrontó el CDS, fue la firma del acuerdo de intercambio de información y cooperación militar entre la OTAN y Colombia, en 2013, el cual causó malestar en los países de Venezuela y Bolivia al considerarlo como un atentado al proceso colombiano de paz y a la propia región (BBC 2014).

La obligación y la precisión son atributos que regulan el comportamiento internacional; mientras que, la delegación incorpora reglas, procedimientos y discursos del derecho internacional (Abbott et al. 2000). En ese sentido, el CDS se encuentra en un nivel de delegación moderada (IV) de la (figura 2.7), donde el proceso de legalización evidencia que las reglas expedidas en el marco de la seguridad y defensa regional, si bien, no son vinculantes, constituyen un comienzo para generar e implementar los compromisos adquiridos en el marco de los planes de acción y de los propios órganos de defensa.

En cuanto a las fases sobre la evolución institucional del CDS, se puede avizorar en la segunda etapa, correspondiente a los planes de acción (2012, 2013), una evolución en torno a los temas abordados por la institución de defensa. Se incorpora una agenda que comprende el análisis de la seguridad cibernética e informática, detección de riesgos y amenazas, rastreo de capacidades militares (inventario) y monitoreo de los recursos en la Amazonia y Antártica.

La tercera fase (planes de acción 2014, 2015) incluye el abordaje de temas relacionados con el Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos, inteligencia estratégica militar y evaluación sobre las potencialidades de los recursos naturales en la región.

### **2.5.A modo de conclusión**

El CDS, visto desde la perspectiva de esta forma de institucionalización, incurre en un análisis sobre las conductas de los Estados en el proceso de legalización, ergo, no podría llamarse un régimen internacional de seguridad y defensa en la región, pues gran parte de su trabajo se encuentra enfocado en el intercambio de información y de experiencias a través de la realización de seminarios, conferencias, talleres, grupos de trabajo y, en general, continúa diagnosticando las áreas que requieren atención en la región. Se presenta como una instancia regional de diálogo político en materia de defensa y seguridad que sienta las bases para un futuro régimen.

El establecimiento de un régimen de defensa y seguridad cooperativa en Suramérica favorecería el afianzamiento de la confianza mutua entre los Estados, porque se generarían patrones de comportamiento que contribuirían a la disminución del dilema de la seguridad y los efectos de la anarquía, así como, a la consolidación de América del Sur como una zona de paz y a la construcción de una identidad suramericana de defensa.

Ahora bien, un régimen internacional permite, de manera organizada, consensuar los niveles de cooperación entre los actores e instituciones, sin que ello signifique que su creación es la única vía para efectivizar la cooperación en el escenario internacional. Un régimen de seguridad requiere que los mecanismos o instrumentos que se disponen para la protección de los Estados respecto de los riesgos o amenazas regionales y domésticas generen confianza entre sus miembros; de esta manera, cada actor dentro del régimen confía en que su seguridad no se verá afectada por las actuaciones de los demás, ya que se mantendría la percepción de que el resto de actores valoran los canales de cooperación y comunicación (reciprocidad). Sin embargo, este es un factor que puede limitar la configuración de un régimen de defensa y seguridad en la región, pues sobresalen ciertas rivalidades y desconfianzas que aún persisten entre los miembros del CDS. Los esfuerzos del CDS y de sus órganos han servido para evaluar la situación en la que se encuentra América del Sur, generar confianza mutua y superar el ambiente de secretismo que impide caminar hacia una integración más profunda en la región.

## Capítulo 3

### UNASUR y el futuro incierto de la integración suramericana

#### 3.1. Introducción

En 2008, la región suramericana presencia el nacimiento de uno de los proyectos de integración más ambiciosos que han emprendido los gobiernos progresistas. La coyuntura política del momento favorece, en gran parte, el surgimiento de esta organización internacional, pese a las prevenciones y desconfianzas de algunos de sus miembros. Los gobiernos progresistas, bajo el liderazgo de Brasil, impulsan una serie de acciones que llevan a pensar en la UNASUR como la plataforma política idónea para la profundización de la integración suramericana. La UNASUR replantea a América del Sur como una región que sirve de espacio político para el diálogo y la concertación regional y que, además, recoge las demandas de sus miembros a través del posicionamiento de un nuevo actor en el tablero internacional.

La incipiente estructura integracionista tiene por propósito consolidar la institucionalización de América del Sur como un espacio regional diferenciado del resto de América Latina y de otros actores internacionales, en general. Sin duda, esta es una intención ambiciosa, tomando en consideración que la UNASUR reúne a doce países con claras diferencias políticas, económicas, geográficas e ideológicas y que, sumado a ello, aglutina a procesos regionales de integración que están más focalizados en las áreas comerciales y económicas, y no en la promoción de objetivos multidimensionales como lo hace esta organización regional.

La institución suramericana establece como objetivo general en el artículo 2 de su Tratado Constitutivo:

Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR 2008).

En el artículo citado, se refleja el interés en afianzar un proyecto regional suramericano apuntalado en el anhelo de construir un espacio político para el diálogo, el consenso, la unidad y la superación de las desigualdades y asimetrías entre sus miembros. La UNASUR pretende trascender las relaciones bilaterales y monotemáticas con su oferta de profundización regional multidimensional. En cuanto al proceso de institucionalización, la UNASUR toma como base estas experiencias bilaterales anteriores; aquello significa que, el proceso de institucionalización de la UNASUR y de sus consejos se ha fortalecido con las prácticas regionales vigentes. Se puede hablar, entonces, de un proceso de complementariedad regional y no de sustitución de los proyectos.

Ahora bien, nótese que los términos seguridad o defensa no son elementos expresos, en forma recurrente, en el citado artículo 2 del Tratado Constitutivo de la UNASUR; si revisamos el contenido del tratado suramericano, se mencionan las palabras “defensa”, “seguridad social” y “seguridad ciudadana” una sola vez. Aquello no significa que la seguridad, en aquel momento, no haya sido importante para la institución; más bien, se observa una naturaleza multidimensional encaminada a fortalecer las áreas que habían estado relegadas (como el ámbito social, por ejemplo) y a levantar una agenda político-programática en común, donde la defensa y la seguridad constituyen uno de los soportes de la estructura institucional.

En esta investigación, se asume que la seguridad y la defensa son elementos fundamentales para generar confianza entre las naciones suramericanas, para enfrentar los riesgos y las amenazas comunes y para moldear los principales rasgos que conducen a la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa. Aquello implica la puesta en escena de un complejo desafío: gestionar el interés individual de cada Estado en favor del fortalecimiento institucional de la UNASUR, asumir costos y superar recelos políticos.

Aquello no es una tarea fácil, pues promover y consolidar la integración de América del Sur, de forma multidimensional y, a su vez, construir un dispositivo identitario regional que contenga las diferencias geográficas, poblacionales y culturales de las doce naciones, conlleva un alto nivel de compromiso político y costos que están dispuestos a asumir los Estados, como se vio en el capítulo anterior. La cuestión controvertida, en este punto, es que tanto la UNASUR como sus consejos son los motores institucionales de la integración suramericana, más no los responsables de la generación de incentivos para tal propósito.

Los Estados son los principales generadores de incentivos en la profundización de la integración, pues, del grado de interés y de compromiso que se refleje en la institución, dependerá la movilización de los recursos materiales necesarios para la consecución de los objetivos trazados. Frente a esta realidad, surge un nuevo desafío relacionado con el abordaje de un multilateralismo operativo en torno a un ambiente enraizado en la insuperable soberanía de los Estados.

Es evidente que los países suramericanos mantienen una fuerte reticencia a ceder sus capacidades soberanas en favor de un organismo supranacional y la UNASUR da cuenta de ello. Esta característica propia del sistema westfaliano y de la historia poscolonial latinoamericana muestra que los Estados, bajo el concepto de soberanía, se reservan la capacidad para precautelar su propia seguridad y satisfacer sus intereses. Los países suramericanos se enfrentan a esta disyuntiva, configurar un esquema securitario (y de defensa) que deposite estas reservas soberanas y que, a su vez, compatibilice las estructuras nacionales de defensa en favor de la adopción de una visión común en dicha materia.

La paradoja es que los Estados no participan con el mismo entusiasmo con el que lo hicieron en sus orígenes y, frente a ese escenario, el interés en el fortalecimiento de la integración suramericana puede cuestionarse. Además, algunos factores se han suscitado desde aquel embrionario entusiasmo que ha disminuido la actividad del órgano de defensa y de la propia UNASUR: el colapso económico de 2008 y posterior tsunami financiero mundial; la caída de los precios de los commodities; o las crisis de gobernabilidad doméstica; estos eventos produjeron que los gobiernos suramericanos centren su mirada en sus asuntos internos. Si la recesión económica es un fantasma que recorre la región, la preocupación por los asuntos securitarios se mide en la forma en que ese fantasma afecta los intereses nacionales. Si los Estados se preocupan, mayormente, por los asuntos domésticos, la integración regional requerirá un doble esfuerzo.

Como consecuencia de estas preocupaciones internas y afectaciones económicas globales, se evidencia que los proyectos integracionistas son impulsados con facilidad cuando existen períodos de bonanza; pero, aquello no significa que los asuntos económicos sean los principales motores de la integración. La defensa fue la gran apuesta de la UNASUR, cuenta de ello, es que el CDS junto al Consejo de Salud Suramericano (CSS) fueron los primeros órganos en erigirse en su seno. Pensar a la región en términos de defensa supone, además, un

desafío de mayor envergadura, abordar los cánones democráticos y modelos securitarios internos, sin que ello genere conflictos.

Con estas premisas, en este capítulo, se dará respuesta a la siguiente interrogante: ¿ De qué forma la incipiente arquitectura de defensa ha impulsado el proceso de institucionalización del régimen de defensa y seguridad regional durante el periodo 2008-2015?. Este capítulo se propone, por tanto, analizar el proceso de institucionalización que ha impulsado el CDS, sus órganos y la propia UNASUR, dentro del periodo señalado, en favor de la construcción de un régimen de seguridad y defensa regional. Se plantea, entonces, abordar las necesidades regionales en materia de defensa, atendiendo las distintas paradojas que rodean a las naciones suramericanas y, analizar un panorama político que explique los factores que han ralentizado la construcción de este esquema securitario en América del Sur.

Para tal efecto, se propone, examinar dos asuntos fundamentales que sirven para comprender la funcionalidad del CDS y la necesidad de defensa en la región. Primero, identificar, en el periodo delimitado, la presencia de enemigos comunes y la existencia de riesgos y amenazas a la defensa en la región. Segundo, analizar los factores que expliquen la debilidad del CDS en la construcción de un régimen securitario y de defensa en la región. En el marco de este análisis, se revisará la existencia de los elementos que configuran un régimen (normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisión) vistos desde el enfoque deontológico de la norma, así como, la situación (política) de la institución paraguas, UNASUR.

### **3.2. ¿Hacia la superación de la fragmentación regional?**

El CDS ha mostrado un avance gradual en torno a la identificación de nuevos asuntos que deben ser abordados desde el ámbito de la defensa. Si revisamos los Planes de Acción, en el periodo 2009-2015, se observa una diversificación temática que va desde la identificación de riesgos y amenazas a la región hasta el enfoque de derechos humanos. Este hecho da cuenta de que este órgano ha procurado enfocarse en varias aristas que le permitan encontrar y definir los elementos constitutivos del significado de la defensa regional. Aquello refleja, además, que los actores estatales han venido mostrando las preocupaciones securitarias (y de defensa) que le aquejan y, el programa de actividades de los planes de acción, es la respuesta a esta necesidad.

La primera dificultad que se detecta es que los Estados de la UNASUR no han acordado elementos comunes alrededor de sus problemas de defensa. Como un problema no aqueja, de

la misma manera, a los doce países, es evidente que tanto sus intereses nacionales como su predisposición a solventar las necesidades de sus vecinos sean distintos. El consenso que puede significar un primer paso para el fortalecimiento de un proyecto integracionista, con el paso de tiempo, puede transformarse en el mayor obstáculo de tal propósito. La institución, entonces, tiene el reto de enfrentar estas disyuntivas a través de la revisión y renovación constante de su estructura, de tal forma que, se satisfagan los intereses de los actores estatales, se fortalezca su funcionalidad institucional y se construya la identidad suramericana en materia de defensa.

Cuando se construyen nuevas estructuras identitarias, las percepciones juegan un rol fundamental, pues los procesos de socialización alrededor de los fenómenos sociales, políticos o securitarios de la región, demandan un gran esfuerzo movilizador de recursos estatales y de voluntad política. El programa constructivista, en esa línea, ofrece un enfoque que contribuye al análisis de los procesos intersubjetivos alrededor de las normas e ideas que confluyen en el espacio suramericano y que modelan las identidades. El constructivismo sirve como una entrada analítica para examinar el proceso de construcción social a partir de las interacciones e indagar en la influencia (o no) del CDS sobre el proceso de definición de elementos comunes en este ámbito.

La defensa es un ámbito polémico que bien puede abordarse por la tradición realista. El realismo nos aproxima a la estructura del Estado y la noción de defensa, desde la dimensión de seguridad. La seguridad es, en el contexto del realismo clásico, el asunto que lleva a los Estados a competir en la política internacional. La razón es que en el sistema de Estados, la desconfianza y la anarquía son elementos fijos. Ahora bien, anarquía no significa caos, más bien, hace referencia a la no existencia de una autoridad central internacional que regule las relaciones activo-preventivas de los actores estatales; por ello, para garantizar la seguridad, la obtención de mayor poder se vuelve una necesidad imperiosa (Morgenthau 1987).

La seguridad, bajo el lente realista, conlleva la búsqueda individual de medios que garanticen la supervivencia del Estado y de todo aquello que existe dentro de sus fronteras. La autoayuda (self-help) es una institución que surge, en este contexto, para servir a este propósito, pues, el Estado no busca mayor seguridad para conseguir su bienestar, sino para resguardarse de las acciones de los demás, en ese sentido:

Tanto para el realismo como para el neorrealismo el objeto referente de la seguridad va a ser la integridad territorial del Estado, pues es éste el que puede, a partir de su posición en el sistema, conservar los intereses de la nación y con ellos el bienestar de la sociedad (Orozco 2005, 72).

En el realismo, la supervivencia del Estado es lo que importa y, el Estado, al ser el principal actor de las relaciones internacionales, persiste en la búsqueda del poder (en especial, poder militar) para salvaguardar la integridad territorial y la soberanía. Esta fue una de las razones por las cuales, el realismo reinó en los análisis de la política internacional durante el período de la Guerra Fría, siendo la seguridad nacional su principal atractivo (Bonett 2008). Durante varias décadas, la defensa nacional fue una categoría asimilable a la seguridad nacional, donde el máximo interés del Estado radicaba en la obtención de mayor poder militar para salvaguardar su existencia. De esta manera,

Para los realistas, el interés central es la permanencia del Estado con sus instituciones políticas para lo cual la seguridad nacional es lo que importa, pero concebida en los términos angostos de la defensa nacional cuyo mantenimiento solo necesita un poder militar sólido. En resumen, la política de seguridad nacional se confunde con la defensa nacional (Bonett 2008, 35).

La limitación del lente realista es que se enfoca en el nivel de análisis micro (imagen individual) como mecanismo para indagar en el comportamiento de las unidades en el escenario internacional. El elemento del conflicto es un elemento fijo en este análisis. El nivel individual (Waltz 1988) no permite hacer una lectura sistémica del escenario regional suramericano y rodea a la investigación de una perspectiva reduccionista que le impediría comprender los atributos de la estructura de la región en la construcción común de los riesgos y amenazas de defensa y en la identificación de enemigos comunes.

La región suramericana, vista desde el lente realista, sería una escena internacional en estado de guerra constante que muestra resistencia en la emergencia de posibilidades cooperativas y donde imperaría la desconfianza entre los países de América del Sur. La UNASUR y el CDS caminan en la dirección contraria. Estos entes regionales intentan superar las rivalidades y desconfianzas bilaterales y regionales que persistieron durante décadas entre las doce naciones. El ámbito de la defensa que, tradicionalmente, ha sido una de las aristas más complejas de abordar, se emplazó en el tablero suramericano como un objeto de interés regional, con la cual se pretende generar confianza y profundizar el proceso de integración regional.



A este factor material, se suma el hecho de que se ha producido una creciente militarización de la agenda de seguridad norteamericana respecto de los asuntos de la región; la instalación de unas setenta bases militares<sup>5</sup> en los países de América Latina da cuenta de ello. Además, se constata un claro viraje en la conducción de la estrategia militar estadounidense en la región, ya que se ha reducido el número de bases militares formales, pero han emergido unas redes de operación más discretas, que se disfrazan ante los ojos de la comunidad doméstica y regional y que no requieren de negociaciones jurídicas previas para su instalación, estas son las denominadas cuasi-bases militares (Bitar 2015).

Los elementos ideacionales, como la ideologización de los modelos políticos en la región, también, merecen ser analizados. La corriente progresista que recorrió con fuerza América del Sur a inicios de este siglo, contribuyó a la proposición de agendas multilaterales y multidimensionales que tienen la tarea de avanzar en la generación de condiciones que favorezcan la resolución de los problemas regionales. Sin embargo, los anhelos progresistas distan de la efectivización de sus objetivos.

Durante el último lustro, se ha registrado el debilitamiento de estos proyectos en el ámbito doméstico; se advierten graves crisis internas en Venezuela, Brasil y Argentina, que son las más llamativas de la región. A ello, se suma la creciente polarización política de sus proyectos nacionales, la erosión de las economías y, el temido viraje conservador y regresivo que anuncia la culminación de la etapa gloriosa de los gobiernos progresistas y que presagia el irremediable debilitamiento del sueño de la integración suramericana (Modonesi 2015).

Retomando la idea sobre los problemas comunes que aquejan a los miembros de la UNASUR, la cooperación en materia de defensa se erige como uno de los desafíos más importantes, pues, esta se convierte en una necesidad cuando la existencia de amenazas comunes orilla a los actores a movilizar sus capacidades para hacerles frente y, la configuración de un órgano supranacional, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por ejemplo, es una medida plausible. No obstante, el CDS, ni en términos normativos ni pragmáticos, configura una alianza militar o un grupo de fuerzas militares suramericanas. Su naturaleza

---

<sup>5</sup> La Ministra de Relaciones Exteriores de Venezuela, Delcy Rodríguez, durante la Tercera Cumbre Latinoamericana de Movimientos Progresistas, realizada en la ciudad de Quito-Ecuador, en 2016, denunció la presencia de setenta bases militares norteamericanas en la región y solicitó a los gobiernos de la región unirse y demandar su cierre inmediato (Telesur 2016).

jurídica y social se fundamenta en una impronta de diálogo y consenso político, cooperación y coordinación de políticas de defensa.

De esta manera, las interacciones de las doce soberanías y el proceso de intersubjetividad, en la plataforma del CDS, lleva a observar en qué medida esta ha influido en la proposición de una agenda de defensa regional. En esa dirección, se busca analizar las políticas y actividades institucionales de los órganos de defensa en torno a la identificación de enemigos en común y riesgos y amenazas que afectan a la defensa de la comunidad suramericana, propósito que se analizará en el siguiente apartado.

### **3.2.1. ¿Quiénes son los enemigos?**

La UNASUR, ergo, el CDS no son entidades, endógenamente, homogéneas. La madurez y la favorable coyuntura política de la década anterior permitieron remontar las primeras acciones para la creación de esta plataforma suramericana; pero, su consolidación está revestida de singularidades entretejidas por factores internacionales y domésticos que deben ser revisadas a mayor profundidad. En efecto, la UNASUR emerge de un proceso de fortalecimiento de la integración regional impulsado por Brasil, al cual se adhirieron con mayor facilidad los países de corte progresista; sin embargo, hubo momentos de resistencia a algunas de sus iniciativas como aquella que mostraron Colombia y Perú ante la conformación del CDS, por ejemplo.

La interpretación en torno a la creación de un órgano como este, difiere de aquella que se hizo en el periodo de la Guerra Fría. La nueva fórmula para la región trasciende la visión militar en términos de seguridad colectiva o cláusulas de asistencia y activación militar; en su lugar, se invoca el respeto por los principios de soberanía, integridad territorial, no intervención en los asuntos internos, autodeterminación de los pueblos, vigencia de la democracia y del Estado de derecho, respeto por los derechos humanos, protección de los recursos naturales, la solución pacífica de los controversias, entre otros<sup>6</sup>.

La creación del CDS no implica oposición o sustitución de los principios reconocidos en los sistemas interamericano y universal relacionados con la seguridad y paz internacionales. Por el contrario, el artículo 2 del Estatuto del CDS establece que:

El Consejo se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los Mandatos y

---

<sup>6</sup> Principios establecidos en el artículo 3 del Estatuto del CDS (2008).

Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR (CDS 2008).

Aquello significa que la arquitectura de seguridad y defensa en construcción no pretende reemplazar a las estructuras vigentes, pero enfrenta el desafío de convertirse en una plataforma más eficiente que dichos sistemas. La conformación del CDS responde, de forma directa, al anhelo de consolidar a América del Sur como una zona de paz y no a la necesidad de controlar conflictos globales o regionales –interestatales– y que requieran de una atención militarizada.

La región mira al sistema internacional desde la perspectiva de la seguridad cooperativa y, en esa vía, la visión sobre sus enemigos varía. Factores internacionales como la existencia de conflictos interestatales son escasos en la región y las disputas que aún persisten en ese ámbito se libran bajo el paraguas del derecho internacional. Factores domésticos como el control del poder político por parte de las fuerzas armadas han sido superados en la generalidad de los países suramericanos. El sector defensa se ha supeditado, en su gran mayoría, a las autoridades civiles de sus Estados, comprendiendo que este es uno de los componentes de la seguridad nacional y no su análogo indiscutible.

El CDS, en esa dirección, pretende erigirse como la autoridad civil suramericana en materia de defensa. Aquello no significa que las políticas nacionales de los Estados de la región deban subordinarse, en términos vinculantes, a este órgano CDS, pues, las disposiciones contempladas en el Estatuto de creación no determinan esta posibilidad y los países de la región no han expresado interés alguno en reforzar una estructura normativa vinculante en esta área. Ahora bien, el enfoque civil en un ámbito que ha estado circunscrito, exclusivamente, a las fuerzas militares, permite pensar a la defensa en términos políticos, bástese observar lo expresado en la letra g) del artículo 3 del Estatuto (2008) donde se manifiesta que el CDS, reconoce como principio “la subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituida”.

Pensar, políticamente, la defensa conduce a los Estados suramericanos a replantear dos componentes: los comportamientos y los actores. En cuanto al primer elemento analítico, si se aprecia el conjunto de Estados suramericanos desde la tradición realista, siendo actores racionales, estos persiguen la obtención de mayor poder en la escena internacional –y en la esfera regional–; bajo esta lógica, los actores que se constituyen en los polos de la región son

los que determinan los comportamientos del resto de Estados. En este caso, Brasil, y en menor medida, Argentina, Chile o Colombia, serían los países que conducirían la actividad de los demás.

En términos prácticos, y a casi una década de existencia del CDS, se evidencia que el gigante suramericano tuvo la capacidad material para dar vida al órgano de defensa, pero no para consolidar una institucionalidad con más peso que le permite reformar la estructura securitaria de la región. Frente a esto hay varias lecturas; por un lado, se cuestiona la funcionalidad del órgano, debido a la limitada capacidad con la que nació para ejecutar iniciativas sin el consenso y aprobación previa de los Estados y que, en todo caso, se invocaría su inmediata reforma institucional. Por otro, podría pensarse que no existe, en realidad, una necesidad estratégica de defensa como para impulsar un motor de integración en este ámbito, con ello, se justificaría el hecho de que los Estados y, particularmente, los polos regionales, no muestren su interés.

En cuanto a los actores, se revela una mayor complejidad. En este punto, se intenta develar aquellos actores que forman parte del engranaje multilateral suramericano, los amigos y los enemigos de la región. Los países de la región conocen que los intereses nacionales solo son realizables en la medida en que el resto de naciones trabaje en esa dirección para conseguir tal propósito. En otras palabras, el fortalecimiento del marco de la integración securitaria no radica en la conformación de alianzas militares o de fuerzas operativas de paz al estilo de la OTAN, pues, como lo advirtió el Presidente del Grupo de Trabajo para la constitución del CDS, Gonzalo García Pinto, el órgano de defensa se constituye en:

Un espacio de diálogo que se construye a favor de un nuevo escenario y no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados Unidos en la región. Para nadie es un misterio que si el tono positivo se destaca para relevar las cuestiones de defensa, más bien debe resultar sombrío para explicar el alcance de la dimensión de seguridad interna en la región (CDS 2009, 16-17).

Las palabras de García Pinto clarifican el panorama de proyección del CDS, pues, si la cooperación en defensa promovida por los países suramericanos no responde a conflictos globales, disputas regionales, riesgos o amenazas externas (enemigos), entonces, el interés regional se fundamenta en construir un espacio geopolítico institucionalizado que permita definir una agenda común en favor de la generación de sistemas de transparencia y de

confianza mutua, de manejo pacífico de las controversias, previsibilidad, diálogo, consenso, adopción de posiciones comunes para participar como un actor global en los foros internacionales, intercambio de información, construcción identitaria e identificación de riesgos y amenazas a la defensa de la región.

El CDS, como ya se ha mencionado, no es una plataforma operativa que moviliza las fuerzas armadas de sus países; salvo en aquellos casos de asistencia humanitaria a través de las operaciones de mantenimiento de la paz (peacekeeping), donde algunos de sus integrantes tienen una vasta experticia. Sin embargo, existen algunos asuntos que requieren de la atención militarizada para ser contrarrestados, el problema mundial de las drogas es uno de ellos. La región suramericana ha aceptado que la lucha contra las drogas es uno de sus objetivos primordiales; de hecho, en 2009, se crea el consejo sectorial encargado de buscar y proponer las estrategias enfocadas en la reducción de la demanda de las sustancias ilícitas. El problema, es, entonces, determinar si el problema mundial de las drogas es realmente un problema de defensa regional.

La militarización de las agendas nacionales de lucha contra el narcotráfico transita en un camino de doble vía, a través del malestar y de la expectativa de los Estados. Cada Estado aborda este problema según las afectaciones que se producen dentro de sus fronteras. Las bases militares instaladas en Colombia evidencian que este es uno de los países más afectados en la región por el narcotráfico y las actividades delictivas conexas (Rossi 2009; Ramírez 2009; Lefer y Aristizábal s.f.), pero ello no significa que sea el único país que sufra los malestares del narcotráfico. El enfoque de considerar al narcotráfico como un problema de seguridad conduce al complejo fenómeno de militarizar los asuntos policiales y policializar el ámbito militar. Algunos autores consideran que el narcotráfico no es un problema de seguridad y considerarlo como tal, atrae mayores afectaciones para la gobernabilidad del Estado, por esta razón:

El narcotráfico no debe clasificarse dentro de la agenda de la seguridad nacional ya que abre el camino a costos y consecuencia que, de no ser considerado como tal, serían inaceptables (por ejemplo, la posibilidad de llevar a cabo soluciones militares a un problema que ella ve como de salud pública), y crea o imágenes falsas de cuáles son los países “enemigos” o “aliados”. Efectivamente se trata de un riesgo fuerte. Con el pretexto de ser un asunto de seguridad nacional, el estado puede buscar la solución del conflicto mediante el uso de las fuerzas armadas, o interferir militarmente en otros conflictos bajo el pretexto de que se trata de un

asunto vinculado con el narcotráfico (...) dando lugar a graves consecuencias a nivel político y social (Velasco y Murrieta 1998, 93).

Ahora bien, el narcotráfico no solo se debate en el ámbito político-segurizador entre ser catalogado o no como una amenaza a la seguridad nacional. Esta discusión se extiende, también, al ámbito jurídico, donde se puede señalar que, el narcotráfico es concebido como una transgresión al bienestar o a la economía de una sociedad, por ello, los bienes jurídicos protegidos por el Estado son la salud pública o el orden público económico. La diferencia radica en que estos delitos no son concebidos como conductas ilícitas que transgredan la estructura política del Estado per se; cosa que si sucede en el caso de los delitos contra la seguridad nacional, como los delitos de espionaje, sabotaje, traición o revelación de secretos nacionales, cuyo bien jurídico tutelado es la esencia misma de la nación. Alrededor de este argumento, se menciona que:

Los delitos relacionados con el narcotráfico no están incluidos entre los que constituyen atentados con la Seguridad de la Nación, por lo que, aunque de facto el narcotráfico sea un embate contra la seguridad nacional, de jure, no lo es. Por mayoría de razón, los delitos relacionados con el narcotráfico no son jurídicamente, atentados contra la seguridad interior, por lo que no debieran echarse mano de las Fuerzas Armadas para su combate (Corcuera 1999, 112).

Junto a la complejidad de estrategias y soluciones en la lucha contra el narcotráfico, un punto de análisis interesante, es observar la simbiosis entre la ideología de los Estados y su relación con el hegemón norteamericano, ya que se evidencia una fuerte divergencia de posturas alrededor de las relaciones con Estados Unidos. Este país ha logrado tener éxito en convertir el narcotráfico en un asunto de seguridad nacional para los países latinoamericanos. Frente a esta realidad, se observa cómo surgen discursos antihegemónicos y antiimperialistas que sirven para categorizar a los actores de la región como ‘amigo’ o ‘enemigo’.

Bajo el paradigma constructivista, los individuos actúan en relación a otros sujetos u objetos sobre la base de los significados que estos proyecten respecto de los primeros (Wendt 1992); es decir, los comportamientos de los Estados suramericanos dependerán y estarán determinados por el proceso de intersubjetividad entre los denominados amigos y enemigos. Esta forma de intersubjetividad produce, a su vez, significados colectivos que dotan a los Estados de una identidad social que constituye la base de sus intereses (Wendt 1992). Esta reflexión nos lleva a observar el tipo de relaciones que los países suramericanos mantienen

con Estados Unidos y una primera respuesta emergería alrededor de los modelos de desarrollo que cada país propugna; unos son más aperturistas, otros más proteccionistas, pero ninguno prescinde de su relación con Estados Unidos, pese a que se han buscado alternativas en otras latitudes.

Se evidencia que el CDS no ha identificado enemigos globales o regionales que afecten directamente a la defensa de la región y que deriven en una contienda bélica interestatal. Si bien, unos Estados promueven posturas discursivas antihegemónicas como en el caso de Venezuela, Bolivia o Ecuador, los países de América del Sur no se separan por completo de Estados Unidos; de hecho, este sigue siendo un socio estratégico a nivel comercial. No hay visión común alrededor de quiénes son los ‘enemigos’ de la región y, en todo caso, la plataforma del CDS influye muy poco o nada en las relaciones que mantienen sus miembros con el hegemon norteamericano. Las relaciones que se producen entre los miembros del CDS están determinadas por la invocación al respeto del principio de soberanía contemplado en la norma estatutaria y, amparados en este marco, protegen la seguridad nacional y los intereses estatales.

### **3.2.2. Identificación de riesgos y amenazas: seguridad versus defensa**

En décadas anteriores, Estados Unidos orilló a los países de América Latina a aunarse a su agenda estratégica de seguridad nacional. El comunismo y después el terrorismo y el narcotráfico fueron los principales enemigos. América del Sur se insertó en estas dinámicas securitizadoras a través de las operaciones establecidas en el Plan Cóndor y el Plan Colombia. Estados Unidos logró con éxito militarizar las agendas nacionales de la región en torno a la lucha antidrogas, a tal punto que, los ejercicios militares ejecutados más allá de los límites fronterizos formaron parte de las rutinas normales de seguridad. Para algunas naciones, la defensa, bajo ese argumento, es un límite franqueable y la diversificación de actores, riesgos y amenazas conduce al uso justificado de las fuerzas armadas como recurso de primera y última ratio. El bombardeo de Angostura, en 2008, fue un ejemplo de ello.

El problema de esta acción es que tomó la forma de amenaza regional, pues, se presenció que Colombia en su afán de erradicar los grupos armados ilegales, no dudo en violentar la soberanía e integridad territorial de su vecino Ecuador. Este tipo de amenazas condujo a los países de la región a repensar los temas de interés común, la soberanía estatal, los límites de la autodeterminación o la legitimidad de las acciones e intervenciones invocadas en su nombre.

La vulneración de las fronteras ecuatorianas, además, se constituyó en una amenaza latente para los demás países; de ahí que haya sido imperante la necesidad de construir una mesa de diálogo para tratar estos temas. El resultado de este planteamiento es que a finales de 2008 el CDS hizo su aparición.

El CDS (2008) plantea en la letra b) del artículo 5 de su Estatuto lo siguiente: “promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”. Se observa que una de las formas con que se intenta consolidar a América del Sur como una zona de paz es a través de la construcción de sistemas de transparencia e intercambio de información que permitan detectar, a priori, los riesgos y amenazas para la defensa de la región (y del mundo). Esto significa que lo que constituye un riesgo o amenaza no es otra cosa que un dispositivo social acaecido de un proceso de intersubjetividad del cual emergen significados colectivos.

Las amenazas pueden provenir de distintas fuentes. Desde la ineficiencia de los Estados para dotar de seguridad a sus ciudadanos hasta las políticas ofensivas de defensa de los Estados vecinos; desde el terrorismo al narcotráfico; desde los grupos armados ilegales hasta la inseguridad ocasionada por los desastres naturales; cualquiera que sea el origen, la precondition para abordar, mitigar o enfrentar riesgos y amenazas es que se configure un proceso de identificación.

Una amenaza es concebida, en términos de seguridad, como “un evento con consecuencias potencialmente negativas para la supervivencia o el bienestar de un estado, una sociedad o un individuo” (Krahmann 2005, 4). Este concepto encierra la peculiaridad de que se puede incluir casi todo como un asunto de seguridad; en otras palabras y bajo la mirada de la Escuela de Copenhague, se podría securitizar todo.

Ahora bien, las actuales amenazas a la región no son las mismas que se enfrentaron en el siglo anterior y, frente a ello, el concepto de amenaza se torna complejo; al respecto, se manifiesta que:

Como consecuencia de la complejidad y subjetividad en la evaluación de amenazas, nuestra comprensión de lo que representa una amenaza para la seguridad en el siglo XXI ha cambiado considerablemente. En particular, el final de la Guerra Fría ha llevado a una reevaluación fundamental de las principales amenazas de seguridad (Krahmann 2005, 4).



Revisemos algunas amenazas. El comunismo, amenaza perseguida en la Guerra Fría, era un asunto de interés para la seguridad nacional de los Estados y, la defensa, su indiscutible análogo. El narcotráfico involucró a los Estados latinoamericanos en una lucha militarizada que enredó los límites de la seguridad nacional y la seguridad pública. El terrorismo se apostó en las agendas nacionales como un problema de seguridad nacional, a partir del 11 de septiembre del 2001. Los Estados fallidos, también, representan un problema para la seguridad nacional y, so pretexto de precautelar la seguridad doméstica y regional muchos países débiles son intervenidos. En cualquiera de estos casos, las amenazas forman parte de los programas de securitización de los Estados, sin embargo, la cuestión en torno a estos programas es que se delinea un sentido muy frágil entre los contenidos de seguridad y de defensa; entonces, se regresa a la cuestión inicial, ¿qué es una amenaza o un riesgo para la defensa?

Este es el gran desafío del CDS, la construcción de conceptos claros sobre los asuntos que deben ser abordados en el ámbito de la seguridad y en el de la defensa. Esta construcción es importante, porque de ella depende no solo la coordinación y cooperación entre los miembros del CDS, sino además, el fortalecimiento de su proceso de institucionalización. Las amenazas en este siglo son tan variadas como sus efectos y sus destinatarios. Según lo plantea Krahmman (2005), lo que caracteriza a las amenazas de este siglo es que se han transnacionalizado y despersonalizado, no están dirigidas a los Estados, como antes de la guerra fría; más bien, el entorno globalizado y la permeabilidad de las fronteras han introducido nuevas prácticas y rutas entrelazadas que desestabilizan la capacidad soberana de control de los Estados.

En otras palabras, los Estados solo configuran una parte del grupo de afectados, son las sociedades y los individuos, en realidad, el foco de los nuevos peligros. Con este argumento, persiste la dificultad en delinear una frontera entre seguridad y defensa. Al respecto, Francisco Rojas sostiene lo siguiente:

Quiero destacar la compleja relación entre Defensa y seguridad. Hoy las principales amenazas no están en el terreno de la Defensa y, si bien es necesario tener presentes los temas de Defensa derivados de los conflictos tradicionales, las nuevas amenazas en la región están mucho más vinculadas al impacto del crimen organizado (Rojas 2010, 17).

(...) Es necesario superar la dicotomía entre Defensa y seguridad para evitar problemas. Tenemos una institucionalidad débil en la Defensa y necesitamos mejorar las capacidades intelectuales de la gente involucrada. En ese sentido, quienes trabajamos en este ámbito tenemos que generar una masa crítica adecuada para debatir con las autoridades gubernamentales, con las Fuerzas Armadas, con organizaciones de la sociedad civil de qué manera podemos avanzar para consolidar la democracia en la región, la estabilidad y la paz (Rojas 2010, 19).

Las palabras de Rojas le otorgan sentido a la presencia del CDS en la región, en especial, porque clarifica que las amenazas a la región no están en el terreno de la defensa. En esa dirección, el trabajo del CDS es importante en tanto se logre generar mecanismos que coadyuven a fortalecer la confianza y la colaboración entre los países suramericanos, superando aquella tendencia a fomentar, únicamente, las relaciones económicas. En el marco de este compromiso, el CDS presenta en sus planes anuales de acción, una serie de actividades encaminadas a la identificación de riesgos y amenazas en la región suramericana. Sobre la base de los términos “riesgos” y “amenazas”, en el (cuadro 3.1) se rastrean las actividades programadas y consensuadas en el periodo 2008-2015:

**Cuadro 3.1. Identificación de riesgos y amenazas en los planes de acción (periodo 2009-2015)**

Ejes Año	Eje 1. Políticas de defensa	Objeto a identificar	Eje 2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz	Objeto a identificar	Eje 3. Industria y tecnología de defensa	Eje 4. Formación y capacitación
2009-2010	Seminario definición enfoques conceptuales (actividad 1d)  Seminario identificación factores de riesgos y amenazas para la paz (actividad 1e)  Mecanismo de consulta, información y evaluación ante situaciones de riesgo para la paz (actividad 1g)	Riesgos y amenazas para la paz	--	--	--	--
2010-2011	Seminario identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales (actividad 1c)  Mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz (actividad 1e)	Riesgos y amenazas para la paz	--	--	--	--
2012	Grupo de trabajo para enfrentar amenazas cibernéticas (actividad 1f)  Seminario identificación factores de riesgo y amenazas; definición conceptual (actividad 1k)	Amenazas cibernéticas	Taller sobre mapas de riesgos de desastres naturales para mitigaciones anticipadas (actividad 2e)	Riesgos de desastres naturales	--	--
2013	Mantener grupo de trabajo para establecer política y mecanismo que enfrente amenazas cibernéticas e informáticas en defensa (actividad 1f)  Seminario de enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas (actividad 1h)	Amenazas cibernéticas e informáticas en defensa	Continuar grupo de trabajo que elabora mapas de riesgos de desastres naturales (actividad 2a)	Riesgos de desastres naturales	--	--
2014	--	--	Atlas de mapas de riesgo de desastres naturales en Suramérica (actividad 2e)	Riesgos de desastres naturales	--	--
2015	--	--	Seminario "Contribución Militar a las Acciones Humanitarias y la Gestión de Riesgo: Experiencias Nacionales en Emergencias y Desastres Naturales". Taller sobre las iniciativas de cooperación sur-sur a nivel regional, intercambio de experiencias (actividad 2d)	Riesgos de desastres naturales	--	--
	--	--	Formación de Grupos de Trabajo Extra del Plan de Acción: Grupo de Trabajo III: Continuar con la actividad 2.e del Plan de Acción 2014, y realizar una reunión del grupo de trabajo encargado de la elaboración del Atlas de Mapas de riesgo de Desastres Naturales en Suramérica.	Riesgos de desastres naturales	--	--

Fuente: Planes de Acción del CDS 2009-2010, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Como se observa en el (cuadro 3.1) son trece las actividades que el CDS estableció para la identificación y seguimiento de los asuntos considerados como riesgos y amenazas. Se constata, entonces, que la paz, el espacio cibernético e informático en defensa y los riesgos en casos de desastres naturales, son el centro de atención de la defensa en la región.

En el marco del II Seminario Suramericano "Visión de Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región" (actividad contemplada en los planes de acción del 2009-2010 y 2010-2011) celebrado en septiembre del 2011, en Caracas-Venezuela, se constituyó la Mesa Relatora #2, para abordar las nociones de amenazas y riesgos de defensa en la región. Este evento fue importante para el proceso de institucionalización, porque los Estados en el seno del CDS, empezaron a abordar aquellas temáticas que hasta ese momento habían sido exclusivas de los asuntos domésticos de seguridad o de defensa. Como es de suponer, los

Estados plantearon la precondition que para avanzar en la identificación de los riesgos y amenazas regionales, era menester, conceptualizar estos términos:

**Amenaza regional:** acción de cualquier naturaleza realizada, provocada o anunciada por un eventual adversario que tiene la voluntad, capacidad e intencionalidad de afectar los intereses y la seguridad regionales.

**Riesgo regional:** todos los factores probables con capacidad y potencialidad manifiesta de afectar la seguridad regional (CDS 2011).

Tanto el concepto de amenaza como de riesgo han sido construidos sobre la base de la noción de la seguridad regional; sin embargo, el CDS sigue enfrentando la misma dificultad, no precisar qué es un asunto de seguridad regional y qué es un asunto de defensa regional. Este problema transita en un camino de doble vía; por un lado, como se vio en líneas anteriores, el concepto de seguridad es reexaminado, constantemente, y cualquier asunto puede ser susceptible de ser securitizado. Por otro, el CDS podría caer en la molesta esfera de la arrogación de competencias, pues, como consecuencia de lo anterior, la imprecisión de los conceptos (nivel bajo de precisión) no contribuye a fortalecer su funcionalidad en la región y, más bien, deja abierto el camino para discutir cualquier tema que afecte a la seguridad regional como si se tratase de un asunto de defensa.

La Mesa Relatora 2 del CDS, en el marco del mencionado II Seminario Suramericano, Brasil señaló que el CDS tiene competencias, únicamente, para actuar dentro de los temas concernientes a la defensa, subrayando que “no podrían abordarse otros temas para los cuales el CDS no tiene mandato, como por ejemplo, la seguridad pública, incluyendo el crimen organizado o el narcotráfico” (CDS 2011). La posición de Brasil es decidora en relación a la identificación de riesgos y amenazas para la región, pues, excluye la posibilidad de abordar, en el marco del CDS, aquellas situaciones producidas en el ámbito de la seguridad ciudadana o la seguridad pública; el crimen organizado y el narcotráfico son temas excluidos.

En sencillos términos, podría decirse que una amenaza o un riesgo se construyen sobre la base de las realidades avistadas en el escenario regional o sobre los problemas que les aquejan a los polos de la región, pero, esta aserción es una salida simple, limitada y no resuelve lo que se ha venido cuestionando. En el presente caso, las amenazas o los riesgos a la defensa de la región no han sido clarificados por el CDS, ni en dimensión, alcance ni objeto.

Ahora bien, cuando se habla de construcción de amenazas, la agenda de la Escuela de Copenhague brinda una base teórica para discutir este tema alrededor del concepto de securitización; concepto que, además, se acoplaría a las definiciones de amenaza regional y riesgo regional propuestos por el CDS. McDonald (2008), por su parte, plantea que en la actualidad, cuando se trata de abordar la seguridad en la política internacional, se recurre a esta categoría analítica como instrumento para edificar discursos alrededor de temas particulares que pueden representar una amenaza a la seguridad.

McDonald (2008) destaca el hecho de que este concepto haya servido para abordar diversos asuntos que son sugeridos como amenazas y que puede ir desde la disidencia política hasta las migraciones; pero, el problema frente a ello es que la securitización es un concepto complejo, ergo, lo es también la construcción de la seguridad. McDonald (2008) respalda este argumento con base en tres factores que se derivan, esencialmente, de la naturaleza discursiva de la securitización.

Primero, la construcción de la seguridad, al ser un acto discursivo, incluye las voces reificadas de los actores, institucionalmente, dominantes y, excluye otras formas de representatividad, que aunque pueden ser legítimas, no forman parte de los núcleos de poder. Segundo, este acto de habla se halla supeditado al momento en el cual es proferido, esto es, que se descarta la posibilidad de abordar procesos y representaciones a largo plazo. Finalmente, este concepto se ocupa, únicamente, de los peligros y amenazas a la seguridad; fomentando una “conceptualización de la política de seguridad como inherentemente negativa y reaccionaria” (McDonald 2008, 2).

Continuando con el análisis sobre la construcción de las amenazas y los riesgos, otro aspecto a tomar en cuenta es el grado de participación de los países suramericanos, tanto en la asistencia y participación en los eventos (seminarios, reuniones, entre otros) como en la presentación de propuestas. Al mencionado II seminario, asistieron las delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname y Venezuela. No participaron Guyana, Uruguay ni Perú, este último se retiró del seminario una hora después de iniciado el evento. El evento fue coordinado por las delegaciones de Suriname, Ecuador y Venezuela. Además, en este seminario se expusieron los principales riesgos y amenazas que, según las perspectivas de cada país, debían ser objeto de tratamiento en la agenda común del CDS. En el (cuadro 3.2) se detallan los riesgos y amenazas propuestas por los países suramericanos y sus posturas frente a estas:

**Cuadro 3.2. Identificación de riesgos y amenazas regionales: propuestas y posturas de los países suramericanos**

Riesgos	Posición de los países	Amenazas	Posición de los países
Desastres naturales y antrópicos.	Apoyan: (Argentina), Bolivia, Chile, Colombia, (Ecuador), Paraguay, Perú, Suriname, Venezuela. No apoya: Brasil.	Crimen organizado transnacional y delitos conexos (narcotráfico, tráfico ilícito de armas, trata de personas, sicariato, lavado de activos, contrabando de recursos naturales)	Apoyan: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, (Ecuador), Paraguay, Perú, Suriname, Venezuela. No apoya: Brasil.
Limitada capacidad tecnológica militar de los países de la región	Apoyan: Argentina, Bolivia, Paraguay, Suriname, (Venezuela) No apoyan: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú	Preposicionamiento y proyección de poderes militares extrarregionales en la región	Apoyan: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, (Venezuela). No apoyan: Brasil, Colombia.
		Grupos Armados al margen de la Ley	Apoyan: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, (Ecuador), Paraguay, Perú, Suriname. No apoyan: Brasil, Venezuela.
		Intención manifiesta de expansión, dominio o conquista por parte de cualquier tipo de actores.	Apoyan: Argentina, Bolivia, Chile, (Colombia), Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, Venezuela. No apoya: Brasil.
		Guerra cibernética o informática en el ámbito de la defensa regional.	Apoyan: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, (Venezuela). No apoya: Brasil.
		Afectación de la estabilidad y el crecimiento económico de la región por impacto de la crisis en países extrarregionales.	Apoya: (Venezuela) No apoyan: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname.
		Limitada identidad regional y sentido de pertenencia.	Apoya: (Venezuela) No apoyan: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname.
		Tránsito ilegal de medios aéreos, marítimos y terrestre	Apoyan: (Argentina), Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Suriname. No apoyan: Brasil, Ecuador, Venezuela
		Presión e intereses extrarregionales para el control de los recursos naturales de la región.	Apoyan: Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, (Venezuela). No apoyan: Brasil, Chile, Colombia

Fuente: CDS 2011.

Uno de los datos que sobresale en el cuadro que antecede es el hecho de que Brasil no manifiesta su postura alrededor de ningún riesgo o amenaza que afecte a sus intereses nacionales, ni tampoco expresa su apoyo a las mociones efectuadas por los demás participantes. Este hecho evidencia que los riesgos y amenazas expresados en el marco de este evento, no forman parte de la agenda de defensa ni de los intereses de Brasil. Son asuntos que, si bien afectan la seguridad ciudadana o la seguridad pública, no deben incluirse en la agenda programática del CDS. Asimismo, la divergencia de posturas en relación a los riesgos y amenazas, no permite definir los primeros elementos normativos para la configuración de un régimen de seguridad y defensa regional.

Una cuestión fundamental es, entonces, entender qué asuntos englobarían el sector de la defensa y cuáles estarían excluidos de este ámbito. En un primer momento, en el Grupo de Trabajo de constitución del CDS liderado por la PPT de Chile, en 2009, se manifestó que para efectivizar una plataforma política de diálogo en materia de defensa era preciso definir algunos ámbitos que debían quedar fuera del tratamiento por parte del CDS. En ese sentido, García Pinto, responsable de este grupo, sostuvo que el CDS “tiene un conjunto de exclusiones, tales como, la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad. Asimismo, es un foro de encuentro político y no una alianza militar” (CDS 2009, 16). Las palabras de García (CDS 2009) son decidoras, en tanto, se intenta

separar a la defensa del complejo ámbito conceptual de la seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad humana u otro enfoque de la seguridad. El CDS propone facilitar el diálogo y la cooperación con un formato definido y complementario de los sistemas vigentes, como el Consejo de Seguridad de la ONU, por ejemplo.

El problema frente a este tipo de formato es que cuando llega el momento de instaurar políticas a nivel regional, las estructuras institucionales domésticas reflejarán su verdadero nivel de apertura (o no) a la implementación de aquellas a nivel interno. Es decir, las decisiones en el seno del CDS si bien forman parte de un marco consensual, la prueba de fuego, realmente, radica en su capacidad institucional para promover, a nivel doméstico, la aplicación de las decisiones regionales. En este punto, surge un problema de doble vía, por un lado, se devela la necesidad, el nivel de compromiso de los Estados en la adopción de mecanismos cooperativos en materia de defensa a nivel regional; por otro, se refleja la funcionalidad de un órgano regional como el CDS para satisfacer las demandas de sus miembros. Con estas aseveraciones, se evidenciaría el hecho de que no todo proceso de multilateralismo implica, consecuentemente, un proceso de integración.

En el marco de la integración cooperativa en el que se ampara la base fundacional de la UNASUR, se observa, asimismo, que el CDS ha optado por excluir de su estructura los mecanismos de defensa colectiva, propios de la seguridad colectiva. Al no ser una alianza militar o un grupo de fuerzas operativas, no concibe la posibilidad de desplegar medidas reaccionarias contra amenazas externas –como sucede con la OTAN– o de activar cláusulas de defensa colectiva que persigan similares objetivos. El CDS, más bien, propone abrir:

El marco de la colaboración y cooperación en defensa desarrollando todas las perspectivas que esta modalidad le ofrece. Ellas van desde la representación de intereses comunes de la región ante los foros multilaterales de defensa hasta la aproximación conceptual de cuestiones complementarias a las políticas de defensa de cada uno de los países (CDS 2009, 17).

Otra exclusión del CDS, se basa en la eliminación de posturas aislacionistas o reaccionarias en el escenario internacional. La región suramericana pretende construir, en la plataforma del CDS, un actor político que represente los intereses de los doce países en la arena internacional, apalancando, para tal efecto, un discurso de tradición pacífica imperante dentro la región y en sus relaciones extrarregionales. Como consecuencia de lo anterior, el CDS puede constituirse, inclusive, en un espacio político suramericano para abordar las disputas o

conflictos en otras latitudes, pues, como ya se ha mencionado, su nacimiento responde a la expresión de voluntad política de sus miembros y no a enfrentamientos bélicos.

Esta tradición pacífica le otorga a la CDS la ventaja de posicionarse, en el tablero internacional, como un importante actor para promover la paz, sin recurrir a la supervisión del hegemon norteamericano; en ese sentido, “hay espacio para una política sudamericana en clave latinoamericana y no hay prioridad norteamericana respecto de su agenda dominante de defensa” (CDS 2009, 17).

Estos elementos que se van configurando en el órgano de defensa dan cuenta de la reestructuración identitaria, en términos de defensa, en la región. No obstante, el camino recorrido ha sido corto y, aunque la convivencia social de los países suramericanos no se arraiga en libretos bélicos, la voluntad política y las tendencias nacionalistas impiden que la región se consolide como una plataforma institucional más eficiente en la conducción de la defensa regional. El CDS no ha dado un paso más decisivo hacia la configuración de un régimen en el que, al menos, haya concomitancia conceptual. En todo caso, los reproches no deben dirigirse hacia la organización sino a los Estados.

### **3.3. El camino hacia la institucionalización de la defensa en la región: entre anhelos y complejidades**

Cuando se habla de instituciones, generalmente, se retrotrae la idea de una organización que responde (o no) a los intereses de los actores que las crean, que sirven para propósitos específicos con el cual se obtienen ganancias (absolutas o relativas) o, con el que se puede superar, o al menos, contrarrestar los efectos de la anarquía en la sociedad internacional. Cualquiera de estas proposiciones son correctas y, en cualquiera de ellas, el debate neo-neo (neorrealismo-neoliberalismo) supone un programa teórico apropiado para analizar estas nociones. Salomón (2002) sostiene que gracias a las instituciones y al rol que estas cumplen en la cooperación internacional, el institucionalismo neoliberal (neoliberalismo) recibió su nombre.

Keohane (1984), quien le otorga el nombre al programa neoliberal, propone como argumento central que “la cooperación puede desarrollarse bajo ciertas condiciones sobre la base de intereses complementarios, y que las instituciones, ampliamente definidas, afectan los patrones de cooperación emergentes” (1984, 9). Las instituciones, en el neoliberalismo, cobran sentido e importancia cuando de intereses comunes y cooperación se trata.



Keohane (1984) aclara que, si bien la cooperación implica la convergencia de intereses comunes, estos no, necesariamente, conducen a o se derivan de la primera; pues, la cooperación no es “una simple función de intereses” (Keohane 1984, 12). No se puede dejar por fuera del análisis a la desconfianza, la discordia, las asimetrías en el acceso a la información que, también, son factores que influyen en la identificación de intereses comunes y que, en todo caso, como lo asegura Keohane, los fenómenos que se suscitan en el sistema internacional no dependen ni son solventados por la sola existencia de intereses comunes, las “las instituciones que reducen la incertidumbre y limitan las asimetrías en la información también deben existir” (Keohane 1984, 13).

Bajo el programa neoliberal, las instituciones son vistas como unidades generadoras de incentivos y modeladoras de los patrones de conducta del sistema internacional. Estas contribuyen a la cooperación y, podría pensarse que, por la misma razón, contribuyen a la armonía. Pero aquello no es así; Keohane (1984) sostiene que la cooperación se distingue de la armonía y de la discordia, en el sentido de que depende de ambas para definir los incentivos y satisfacer las demandas de los actores. Los intereses comunes aunque reflejan armonía, podrían surgir también de la discordia; de tal manera, que cuando se habla de intereses comunes, se hace referencia al ajuste de las posiciones de los actores en la configuración de un proceso de cooperación. Se habla de un ajuste, porque Keohane (1984) asegura que la cooperación no solo puede emerger en aquellas situaciones donde los conflictos de intereses son solventados, sino también, bajo la mirada de los actores egoístas, donde la cooperación es un atributo plausible y cuyo direccionamiento puede efectuarse a través de las instituciones o regímenes internacionales.

Los términos instituciones internacionales y organizaciones internacionales son, muchas veces, usados de forma indistinta. Sobre este tema, ya se ha debatido en la literatura de las Relaciones Internacionales, de tal forma que, no se problematizará a profundidad esta diferenciación en la presente investigación y, a efectos de avanzar en esta sección, se propone acoger lo debatido por Simmons y Martin (2002) alrededor de estas nociones conceptuales. Simmons y Martin (2002), contrastando las ideas propuestas por los neorrealistas, liberales y constructivistas, sostienen que existe una clara distinción alrededor de las instituciones internacionales y las organizaciones internacionales; las primeras son concebidas como reglas, las segundas como entidades.

Las organizaciones internacionales “son asociaciones de actores, típicamente estados. Los organizaciones internacionales tienen criterios de membresía, y la membresía puede implicar privilegios (así como también costos)” (Simmons y Martin 2002, 329), es decir, bajo este criterio el Estado se desliga de la lógica unitaria de actuación para insertarse en una dinámica corporativa donde prevalecen criterios de admisibilidad y participación. Se entiende, entonces, que un Estado podría, soberanamente, decidir a qué reglas someterse, pero no a qué organización unirse; pues, lo primero implica una decisión unilateral y lo segundo requiere de procesos de admisión y aprobación de su membresía. En otras palabras, la existencia de las organizaciones podría suponer la existencia de un conjunto de reglas o instituciones, mientras que, las instituciones pueden existir en la escena internacional sin traer aparejada la previa existencia de una organización.

Es interesante la distinción que se formulan entre estos conceptos, pues, la UNASUR está revestida de ambas caracterizaciones. A continuación, se exponen algunas nociones sobre esta diferencia. De forma previa, es preciso señalar que, existen dos tipos de organizaciones internacionales, las organizaciones intergubernamentales, conformadas por los Estados; y, las organizaciones no gubernamentales, constituidas por individuos, grupos o asociaciones (Gutner 2016).

En esta sección, se hará alusión al primer grupo. En el glosario del United States Institute for Peace (USIP) se menciona que una organización internacional u organización intergubernamental es “una estructura institucional formal generalmente creada por acuerdo internacional con el objetivo de fomentar la cooperación en áreas específicas” (USIP s.f.).

Esta definición provee tres elementos que permiten identificar la naturaleza de las organizaciones en el sistema internacional. Primero, son creadas a partir de la expedición de acuerdos internacionales (esto es, tratados o cualquier otro instrumento internacional que cumpla esta función); segundo, se enfocan en áreas específicas para promover la cooperación; y, tercero, pueden ser globales o regionales. La UNASUR se cobija con estas características. A través de la aprobación y ratificación del Tratado de Constitución, la UNASUR como surge

una organización dotada de personalidad jurídica internacional<sup>7</sup>, con una duración indefinida<sup>8</sup> y que promueve, principalmente, una agenda multidimensional<sup>9</sup> en la región suramericana<sup>10</sup>.

Las organizaciones internacionales son, de alguna manera, el reflejo de las interacciones y necesidades de los actores en el sistema internacional; de ahí que, estas surgen para satisfacer las demandas de los Estados en áreas como el comercio, la seguridad, los derechos humanos, el medio ambiente, la defensa, entre otras. Asimismo, desde su aparición en la escena internacional han servido para contribuir a la gobernanza regional y global, pues, coadyuvan a los Estados a promover procesos de toma de decisión y a gestionar la confianza en las áreas más sensibles de las relaciones internacionales (Archer 2001).

Archer (2001) resalta otra importante característica, las organizaciones internacionales se componen de Estados soberanos o de otras organizaciones intergubernamentales que, a menudo, son creadas a través de tratados o acuerdos internacionales. Para este autor, una organización internacional se distingue por reunir tres cualidades: membresía, propósito y estructura (Archer 2001). La membresía implica que una organización debe sustentarse en la adhesión de al menos dos Estados. Por objetivo, se comprende aquellos intereses comunes que persiguen sus miembros en el seno de la organización, esto es, que la determinación de intereses va más allá de la satisfacción o cumplimiento del interés individual de los Estados. La estructura hace referencia a la forma de creación y funcionamiento de la organización; es decir, que se haya establecido, formalmente, a través de un acuerdo o tratado internacional y que no sea susceptible del control constante de sus miembros, en pocas palabras, que goce de autonomía (Archer 2001).

Estas distinciones son importantes, porque si se analiza la estructura de la UNASUR, claramente, se observa que su estructura no es autónoma; su naturaleza, si bien está determinada por un Tratado de Constitución, al cual se han adherido los doce miembros actuales; su estructura es *sui generis* porque depende de las decisiones consensuadas de los actores estatales. El aparato institucional de la UNASUR se mueve por la voluntad e interés de sus miembros. Aquí se constata una de las grandes debilidades de la organización

---

<sup>7</sup> Artículo 1 del Tratado Constitutivo de la UNASUR 2008.

<sup>8</sup> Artículo 24 del Tratado Constitutivo de la UNASUR 2008.

<sup>9</sup> Artículos 2 y 3 del Tratado Constitutivo de la UNASUR 2008.

<sup>10</sup> Preámbulo del Tratado Constitutivo de la UNASUR 2008.

suramericana, la cláusula de la reserva de la soberanía, la resistencia a la supranacionalidad; ahora bien, este no es un problema exclusivo de la UNASUR, más bien, es una de las paradojas que transita con frecuencia en el sistema internacional. Siguiendo esta línea argumentativa:

Todas las organizaciones internacionales existen en el espacio conceptual y legal entre la soberanía estatal y la obligación legal. Ellas son creadas por los compromisos asumidos por los estados soberanos, y su propósito es obligar a aquellos estados a cumplir sus compromisos (Hurd 2014, 1).

Con esta definición se resalta la característica del grado de cumplimiento de las decisiones por parte de los miembros de la organización. En buena medida, el comportamiento de los actores va aparejada al poder con que cuentan las organizaciones para impeler a sus miembros a cumplir los mandatos, pues, no en todos los casos los Estados cumplen con las obligaciones o decisiones emanadas de las organizaciones internacionales y, no todas las organizaciones cuentan con la estructura de autoridad para constreñirlos a cumplirlas.

Este punto de reflexión sobre el grado de legalidad resulta interesante, pues, como se verá más adelante, el cumplimiento de las obligaciones internacionales se transforma en un asunto político con el cual lidiar en la escena internacional. Ahora bien, la débil o carente capacidad legal de las organizaciones internacionales para ejecutar sus decisiones en el plano internacional no es una limitación absoluta a su existencia o funcionalidad, pero si representa un problema para el desarrollo de la política internacional porque,

Las organizaciones internacionales generalmente reciben solo instrumentos de ejecución muy débiles, y ellos dependen de herramientas más sutiles que funcionan a través de la persuasión, la reputación y el estatus para inducir el cumplimiento, como resultado, las políticas de cumplimiento con las organizaciones internacionales son complicadas y representan la fusión del derecho internacional y la política (Hurd 2014, 3).

Estas palabras llevan a pensar en otra complejidad; las críticas que se desarrollan en torno a la funcionalidad de las organizaciones en el contexto internacional o regional. Cuando se piensa en la poca capacidad de una organización para ejecutar o constreñir el cumplimiento de una obligación, la respuesta inmediata es exigir su anulación de la escena política, por ser ineficiente o por ser un fracaso para los intereses de los actores internacionales. Sin embargo, este es un problema propio de las dinámicas de la estructura anárquica y de la construcción de

la gobernanza global y regional; de ahí que, es imperativo comprender la naturaleza del tratado fundacional de la organización ya que,

Los términos legales en cada tratado son la fuente autorizada de las obligaciones que los estados se deben el uno al otro y serán analizados finamente en el futuro por diplomáticos, activistas y estados que los usarán para sus propios fines (Hurd 2014, 3).

De tal forma que, las críticas expresadas en contra de las organizaciones internacionales o regionales son válidas en la medida en que se entienden las prácticas y obligaciones establecidas en los instrumentos jurídicos de constitución. Aquello significa que, no deben ser juzgadas por su capacidad para hacer cumplir o no las obligaciones contraídas, sino más bien, por el nivel de influencia en la legitimación de las acciones dentro del escenario político internacional y doméstico. Una cuestión latente alrededor de esta premisa es la persistente tensión entre las nociones de soberanía y cumplimiento de una obligación internacional.

Por un lado, la soberanía, según lo explica Hurd (2014), es el marco normativo que le permite a un Estado ejercer el control y aplicar su autoridad sobre el territorio y las personas que se encuentran dentro de él, sin la colaboración o exigencia de un poder o actor externo. Por otro, una obligación internacional depende de la aceptación de los Estados y de la naturaleza con que se la ha concebida en el instrumento jurídico de constitución; la inexistencia de una autoridad central internacional evita que las obligaciones sean concebidas de la misma forma que en el ámbito doméstico. Estas premisas conducen a pensar en la tensión constante que vive una organización internacional en la escena global o regional; pues, estas emergen como entelequias jurídicas destinadas a favorecer la construcción de gobernanza, pero su existencia está condicionada por la voluntad de sus creadores.

Del concepto de soberanía se colige un primer acercamiento al significado de institución, esto es “un conjunto de reglas que organiza la práctica social y política. No es, sin embargo, una organización formal” (Hurd 2014, 8). La comprensión de la soberanía como una institución primariamente doméstica es importante, porque de ella depende la ejecución o implementación de las leyes u obligaciones internacionales en el ámbito nacional. Lo crucial en este punto es el grado de aceptación del Estado hacia la ley externa, pues, aquel opera como “el elemento crucial que lleva a las obligaciones internacionales a la existencia” (Hurd 2014, 8).

En el caso de la UNASUR, la soberanía funciona como un principio comunitario esencial en las interacciones de los doce Estados; su invocación implica no solo una cualidad normativa por la cual se profiere un tratamiento respetuoso hacia los demás países suramericanos, sino que además, constituye la prevalencia de la igualdad formal, en tanto ente ficticio con autoridad, para expedir mandatos y hacerlos cumplir dentro de sus fronteras. Esta independencia, a su vez, representa la contrapartida del principio de integridad territorial, esto es, que a ningún Estado suramericano se le consiente la vulneración de las fronteras de otro.

La cuestión que surge en este punto del análisis es saber cómo la UNASUR se presenta, además, como una institución; pero, lo más importante, es analizar los tipos de norma, regla, principio o procedimiento de toma de decisión que se ha desarrollado en el transcurso de casi una década en materia de defensa regional a través del CDS, CEED y ESUDE. Conocer cómo trabajan las instituciones y en qué se diferencian (o no) de los regímenes es una entrada analítica que permite vislumbrar el rumbo sobre el cual han venido caminando estos órganos; otra, es identificar de qué forma se ha fortalecido (o no) el proceso de institucionalización de la defensa en la región. Estas cuestiones serán revisadas en los siguientes apartados.

### **3.4. Revisando el proceso de institucionalización de la defensa regional: CDS, CEED y ESUDE**

Una institución es un conjunto de reglas (Hurd 2014); es más, tanto las instituciones como los regímenes forman parte del mismo núcleo de normas y reglas (Goertz 2003). Estas definiciones son interesantes porque desafían los planteamientos sobre los regímenes internacionales. Krasner (1983), como se vio anteriormente, sostiene que un régimen es un conjunto normativo procedimental y decisonal relacionados con temas específicos donde convergen expectativas y actores. Goertz (2003) refuta este criterio teórico al explicar que estos cuatro elementos, del concepto de regímenes de Krasner, son ambiguos y dan lugar a imprecisiones; además, todos ellos tienen una estructura lógica muy similar, por lo que bien pueden concebirse como sinónimos. En su lugar, Goertz (2003) propone que los regímenes se constituyen a partir de la estructuración de un conjunto de normas que no necesariamente están revestidas de los mismos atributos, pero que permiten la formación de instituciones; en ese sentido:

Los regímenes son estructuras de normas. Hay diferentes tipos de normas que se pueden juntar para formar instituciones, pero lo que justifica la institución predicada es que es una estructura de normas (...). La segunda parte de mi definición de instituciones que especifica que aquellas

son estructuras, implícitamente sugiere que pueden tener diferentes formas y pueden construirse con una variedad de normas (Goertz 2003, 19).

La definición de Goertz (2003) facilita el análisis sobre el régimen de seguridad y defensa regional que se indaga en la presente investigación; pues, presenta una propuesta para resolver las ambigüedades alrededor del concepto de regímenes e instituciones con base en el contenido deontológico de las normas.

Kratochwil y Ruggie (1986) sostienen que el concepto de regímenes ha sido formulado sobre la base de la contradicción entre su contenido ontológico y epistemológico. Mientras que, su ontología reclama la intersubjetividad como el componente que explica la realidad social; su epistemología es, predominantemente, positivista. Aquello significa que “¡la epistemología contradice fundamentalmente la ontología!” (Kratochwil y Ruggie 1986, 764). A esto se suma el factor normativo que recubre a los regímenes internacionales, pues, desde el enfoque constructivista, los cambios que se producen en la estructura normativa afectan directamente a la propia estructura de los regímenes (Kratochwil y Ruggie 1986).

La salida que Kratochwil y Ruggie (1986) ofrecen a esta contradicción es apostar por una práctica epistemológica más interpretativa, enfocada en la reivindicación del análisis de las organizaciones internacionales y las funciones comunicativas de las normas. Una epistemología interpretativa facilita la comprensión de la intersubjetividad, al tenor de la idea de que las organizaciones internacionales favorecen la conducción de las interacciones sociales, generan transparencia y legitimidad del comportamiento internacional y fortalecen la reciprocidad.

De tal forma que “lo que constituye la violación de una obligación asumida dentro de un régimen no es simplemente una "descripción objetiva" de un hecho sino una evaluación intersubjetiva” (Kratochwil y Ruggie 1986, 774). El problema de esta propuesta es que la contradicción persiste, pues, según Goertz (2003), los autores constructivistas abordan el problema epistémico desde un enfoque filosófico y no se enfocan en la estructura misma de las normas que es, más bien, un abordaje plausible desde el enfoque ontológico y que resulta una opción válida para estudiar los regímenes internacionales.

Kratochwil y Ruggie (1986) analizan las normas desde un enfoque filosófico basado en la función social (y moral) de la norma, pero no profundizan en su configuración lógica. Por

ello, la solución que proponen a la contradicción ontológico-epistemológica es válida pero limitada. Las normas no solo tienen relación con las dinámicas colectivas o sociales sino también con las individuales, de ahí que, el enfoque conductual sea un referente interesante para comprender su naturaleza. Si bien, Kratochwil y Ruggie presentan un análisis de las normas a nivel sistémico, Goertz (2003) sugiere que las normas también pueden ser parte de los niveles de análisis micro, como el análisis del comportamiento de un Estado, por ejemplo. De esta manera, se evidencia que en la escena internacional pueden emerger distintas formas de conductas, ergo, de normas.

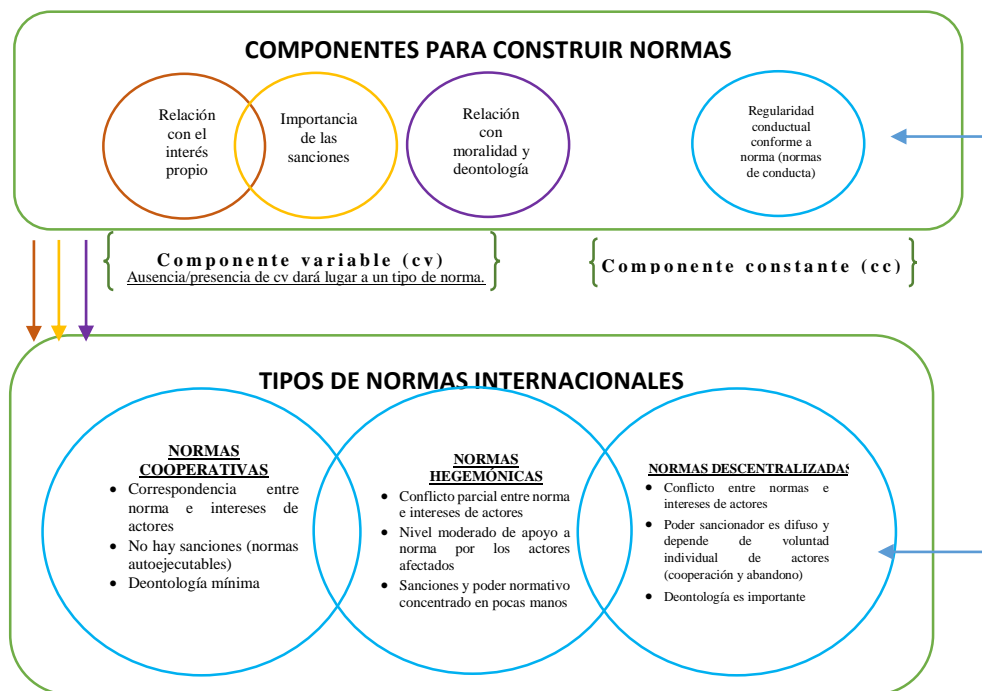
Las normas son construidas a partir de cuatro componentes: “(1) regularidad del comportamiento conforme a la norma, (2) su relación con el interés propio, (3) importancia de las sanciones y (4) su relación con la moralidad y la deontología” (Goertz y Diehl 1992, 639; 1994, 103). Estos elementos, si bien se ubican dentro de las esferas de la moralidad, la sanción y el interés propio, convergen en el componente de la regularidad conductual o normas de comportamiento (componente 1).

Partiendo de estos elementos, entonces, las normas pueden ser de tres tipos: cooperativas, hegemónicas y descentralizadas (Goertz y Diehl 1994). Las normas cooperativas se corresponden con los intereses de los actores, por ello, no se requiere la existencia de sanciones que impelan a los Estados a cumplir dichas normas; son autoejecutables. Las normas hegemónicas, por su parte, parten del conflicto relativo entre los intereses de los actores y la norma, es decir, los intereses de los Estados no están, armónicamente, representados en la estructura normada, por ello, las sanciones toman un papel con mayor peso, ya este conflicto relativo puede acarrear el incumplimiento de la norma. Las sanciones están a cargo de un hegemón o de varios actores centrales, que son los que, a su vez, tienen el poder de regular la estructura normativa (Goertz y Diehl 1994).

Al ser una estructura conflictiva, se requiere una base social que soporte a los encargados del cumplimiento de las normas, ya que la sola existencia de las sanciones no es suficiente para garantizar el cumplimiento. Las normas descentralizadas son aquellas que parten del conflicto absoluto entre el interés de los Estados y las normas; las sanciones, pese a estar especificadas, dependen de la voluntad individual para efectivizarlas (Goertz y Diehl 1994). La (figura 3.1) muestra los tipos de normas que se pueden construir con los elementos *interés propio*, *sanciones* y *deontología (moralidad)*; téngase en cuenta que, la base de todas las construcciones normativas es la constante *regularidad de la conducta*:



**Figura 3.1. Componentes para la construcción de las normas y tipos de normas**



Fuente: Goertz y Diehl 1994.

La (figura 3.1) muestra las posibilidades normativas que pueden emerger en el concierto internacional. La estructura de la norma descansa sobre la variable de la regularidad del comportamiento, mientras que, el resto de elementos tienen la opción de confluir en aquella constante. Su amalgama da paso a distintas combinaciones normativas, pero la base siempre es la misma, la regularidad conductual. ¿Por qué el elemento conductual es la base de la construcción de las normas? Como se sabe, el sistema internacional es un conjunto social donde no existe una autoridad central o un conjunto de normas que regulen la conducta. Sin embargo, la conducta de los actores funciona como la costumbre en el Derecho. Con el paso del tiempo, la repetición de ciertas prácticas provoca que una conducta determinada se integre en la vida social, es decir, se ritualiza una conducta. Esta ritualización, según Goertz y Diehl (1992), funciona de la misma manera que un comportamiento normado, por esta razón, la regularidad conductual es la base en la tipología de las normas.

Ahora bien, conocer la estructura de las normas es importante, porque sobre esta base se puede transitar hacia la comprensión de lo que significa una institución. Goertz sostiene que “una institución (o lo equivalente a un régimen) es una estructura de normas y reglas” (2003, 15). En esta definición se plantea que tanto un régimen como una institución mantienen la misma estructura normativa. Goertz (2003) reduce los elementos del concepto de régimen de Krasner (1984) a uno solo: la norma. Como se vio antes, la salida constructivista de abogar

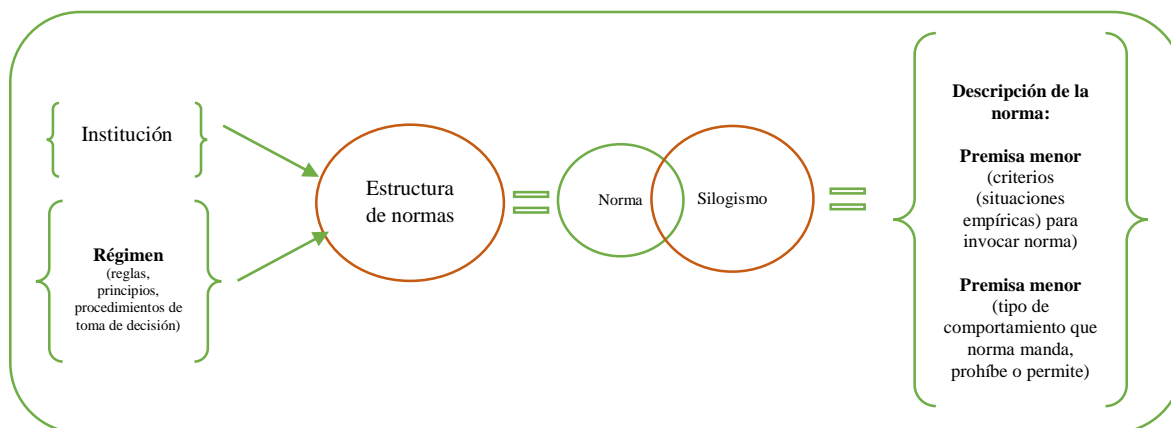
por una epistemología interpretativa, no resuelve la contradicción (ontología-epistemológica) en el concepto de régimen, pues, Kratochwil y Ruggie (1986) se enfocan en el impacto que tiene un régimen en el comportamiento de los actores y no en la ontología del régimen (o institución), esto es, en la estructura de la norma.

De esta manera, cuando se habla de la ontología de una institución o de un régimen se hace referencia a su existencia y no al impacto en el comportamiento. En otras palabras, la ontología de la institución no se relaciona con el hecho de saber si un comportamiento guarda conformidad o no con la norma, ya que una norma puede existir en el plano material, pero no tener ningún impacto sobre la conducta de sus actores (Goertz 2003). De esta manera, si uno aproxima el concepto de régimen o de institución a la existencia de normas y reglas, evita transitar por el análisis del impacto de estas en la conducta; es decir, “que la ontología de las instituciones se determine únicamente por la existencia de reglas y normas” (Goertz 2003, 18).

Goertz (2003) sostiene que la norma es apreciada, generalmente, por su investidura social, moral o sancionatoria, pero esta visión tampoco resuelve que es la norma en sí misma. Por ello, el autor argumenta que la solución ontológica es aplicar una lógica deontológica (lógica matemática de la norma) para comprender la estructura de la norma. Así, la forma lógica básica de las normas, reglas, principios, procedimientos de toma de decisión, instituciones y regímenes es la de un *silogismo*, una estructura lógica (*premisa menor* -sujeto, condición y forma de aplicación de la norma-, *premisa mayor* -comportamiento prescriptivo, permisivo o proscriptivo-) que provee una guía para que los actores expresen un comportamiento apropiado (Goertz 2003). En ese sentido, una estructura de normas que da origen a una institución, le permite a la institución decir a sus actores que comportamientos seguir más no obligarlos a que, en efecto, cumplan con esas conductas.

Considerar una institución y un régimen como una estructura de normas (Goertz 2003), permite superar las complicaciones que presenta la definición de régimen de Krasner. La (figura 3.2) muestra la dinámica de las normas desde la lógica deontológica:

**Figura 3.4. Funcionamiento de la estructura lógica de la norma**



Fuente: Goertz 2003.

Como se vio, los elementos de este concepto redundan en la misma estructura lógica normativa, toma a la cooperación como un fin en sí mismo y se enfoca más en el impacto que tiene este (el régimen) en el comportamiento de los actores que en su estructura. Goertz derriba la noción tautológica y limitada de este concepto y en su lugar propone que una institución (o un régimen) puede estar revestida de las siguientes nociones:

1. Puede servir a numerosas funciones diferentes, tales como justicia, eficiencia, orden, etc.
  2. No necesariamente se trata de cooperación;
  3. Puede usarse para oprimir;
  4. Puede ser de corta duración;
  5. Puede basarse en el cálculo de interés propio a corto plazo;
  6. No tiene nada que ver con las expectativas;
  7. Puede no tener impacto en el comportamiento;
  8. Puede contener normas que abarquen áreas problemáticas.
- Las instituciones son simplemente estructuras de reglas y normas (Goertz 2003, 22).

Bajo estas nociones, la UNASUR mantiene una estructura normativa bastante amplia. Su Tratado de Constitución (2008) invoca una serie de criterios que norman el comportamiento de sus miembros, como la solidaridad regional o el respeto al principio de la soberanía. En similar sentido, se erigen los protocolos, estatutos, reglamentos, decisiones y acuerdos que se adoptan en el seno de los consejos ministeriales y sectoriales. Como lo explica Goertz (2003), una ontología de la institución señala qué ‘comportamiento apropiado’ se puede seguir, más no se exige que ese comportamiento, en efecto, se plasme.

Entonces, si una norma existe en el escenario regional o internacional, pero sus efectos están revestidos de inercia, ¿para qué tomarse la molestia de crear organizaciones o formas institucionales si el resultado no importa? ¿Cómo lograr que una norma tenga la suficiente

eficacia para que regule la conducta de los actores? El constructivismo nos acerca a posibles respuestas. Desde el punto de vista constructivista, una institución:

Es un conjunto relativamente estable o "estructura" de identidades e intereses. Tales estructuras a menudo están codificadas en reglas y normas formales, pero estas tienen fuerza motivacional solo en virtud de la socialización de los actores y participación en el conocimiento colectivo. Las instituciones son entidades fundamentalmente cognitivas que no existen aparte de las ideas de los actores sobre cómo funciona el mundo (Wendt 1992).

En la misma dirección, Alexander Wendt (1992) considera que las instituciones son un conjunto normativo, formadas a partir de la convergencia de identidades e intereses. Esta estructura normativa tendrá impacto en el comportamiento de los actores, en la medida en que esta sea socializada y aceptada por los mismos como conocimiento colectivo. En ese sentido, se observa un proceso de intersubjetividad a través del cual, las identidades dan forma a los hechos sociales y estos, a su vez, moldean a las identidades. En otras palabras, las identidades y el conocimiento colectivo son 'mutuamente constitutivos' (Wendt 1992). En el transcurso del proceso de socialización de dicha estructura normativa, se produce la internalización de diversas identidades e intereses que determina no solo la conducta de los actores sino su esencia misma; este proceso es conocido como institucionalización o "un proceso de internalización de nuevas identidades e intereses, no algo que ocurre fuera de ellos y que solo afecta el comportamiento; la socialización es un proceso cognitivo, no solo conductual" (Wendt 1992, 399).

Se colige, entonces, que las normas generadas en el seno del CDS y sus órganos, así como, en la propia UNASUR, no son suficientes como norma expresa para impeler o lograr el cumplimiento de una determinada conducta, pues, como se vio, una institución puede guiar el comportamiento de un actor, pero no imponerlo y, en todo caso, la UNASUR y su estructura carece de la fuerza vinculante para tal propósito. El proceso de institucionalización es el que permite socializar las normas e internalizarlas en la vida social.

Si el CDS se ha propuesto consolidar a América del Sur como una zona de paz, integrada y con una identidad definida en materia de defensa, debe promover un proceso de institucionalización regional que le permita a los actores estatales y a sus sociedades ratificar su existencia y clarificar el rol que juega una arquitectura como esta en la región. El problema es que su estructura depende de la voluntad política de los Estados y los intereses propios o

los problemas domésticos son condicionantes de los avances de la arquitectura de defensa y de su institución paraguas, la UNASUR. Las situaciones domésticas en la región tienen la peculiaridad de sumergir a los Estados en lógicas individuales, provocando que estos descuiden el fortalecimiento de los proyectos regionales; escenario que será analizado en la siguiente sección.

### **3.5. UNASUR: entre la institucionalidad y la crisis**

Comprender el proceso de institucionalización de la defensa a nivel regional, conlleva un análisis hacia el interior del propio proyecto de la UNASUR. Como se vio en el apartado anterior, el CDS y sus órganos de defensa han impulsado un proceso lento alrededor de la construcción de un régimen de seguridad y defensa suramericano que, en todo caso, no ha logrado consolidarse como un ente capaz de lograr la consecución de todos los propósitos trazados en los instrumentos normativos de constitución, en particular, en el ámbito de la socialización de las normas cooperativas a nivel doméstico.

En razón de lo planteado, en este apartado, se discutirá sobre la situación en la que se encuentra la UNASUR. Se parte de la premisa inicial que la ralentización en la construcción de un régimen de seguridad y defensa en la región se debe a la debilidad institucional en la que se encuentra sumergida la propia organización paraguas, UNASUR. Para construir este argumento, se analiza el contexto político de la región y la situación doméstica de varios Estados suramericanos, tomando como elementos para el análisis, los modelos políticos, los modelos de desarrollo y, la (in)existencia de una agenda común regional.

El primer elemento, los modelos políticos, lleva a pensar en la organización suramericana como una pieza clave en el proceso de integración regional, porque esta se abre camino en América del Sur como un proyecto político, multidimensional, que no responde a los intereses de Estados Unidos y que está pensado por y para la propia región. La promoción de este multilateralismo no es un fenómeno reciente, por el contrario, esta forma de expresión regional forma parte de la propia historia de América Latina y se encuentra arraigado,

En la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional (Sanahuja 2012, 21).

Aunado a esta historia de construcción de la *Patria Grande*, se encuentra el acervo del liderazgo regional que ha jugado un papel importante en dicho propósito. Como se conoce, la convergencia de las posturas políticas de los líderes progresistas promovió, con paso firme, la creación de la organización regional suramericana; cuya base política es la heterogeneidad de gobiernos y de tendencias ideológicas. Esta diferenciación conduce a que los Estados tengan una visión disímil sobre la realidad internacional y la forma de insertarse en dicha realidad. Si bien, este hecho refleja la aspiración de distanciarse de las lógicas de liberalización comercial en las relaciones exteriores y ubicar a la política como el centro de estas interacciones, aquellas diferencias se han constituido en el talón de Aquiles de la región, pues, a casi una década de existencia, la UNASUR no ha logrado conformar una agenda común suramericana definida en términos políticos, económicos, securitarios o identitarios.

La coyuntura política que favoreció la creación de la UNASUR se caracterizó por el marcado liderazgo de políticos progresistas y de izquierda que a la fecha, en su gran mayoría, no forman parte de los actuales gobiernos suramericanos. Estos cambios en los gobiernos se han dado unas veces, por la desaparición física de sus líderes (como en el caso de las muertes de Hugo Chávez y de Néstor Kirchner); otras, por la culminación de los mandatos o por las salidas intempestivas (como en el caso del impeachment en contra de Dilma Rousseff en Brasil). En cualquiera de estos casos, los gobiernos se renovaron y las figuras de esos primeros líderes empezaron a sufrir reveses. Lo que se destaca en estas situaciones de renovación de los gobiernos es que la regla democrática primó como imperativo regional para garantizar la paz y estabilidad regional.

Las figuras de los líderes progresistas habían sido un soporte fundamental para la promoción de una agenda común regional. El mismo hecho de aunar a doce países suramericanos, con claras diferencias políticas, ideológicas, geográficas y económicas, ya reflejaba el intento de América del Sur por configurarse en un bloque que le permita insertarse en la escena política internacional, evitar la exclusión en la periferia y enfrentar los desafíos de las dinámicas globales. Estos líderes, además, impulsaron la diversificación de las agendas económicas de sus países, buscando nuevos socios y alternativas a las tradicionales relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea. En este panorama, cobran importancia países como China, Rusia o India que se presentan como los depositarios de las nuevas estrategias de inserción comercial.

En palabras de Sanahuja (2012), América Latina ha estado enfrentada, de forma constante, al “trilema” entre defensa soberana del Estado, integración regional y autonomía internacional. Esto ha traído como consecuencia que los proyectos integracionistas no hayan logrado consolidarse en la región, pues, sus acciones políticas se dispersan y, en todo caso, “en ese “trilema” imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez” (Sanahuja 2012, 22). Las dificultades vienen dadas por el enraizado nacionalismo con el que emergen las mismas Repúblicas y, posteriormente, las organizaciones regionales.

Alrededor de las tendencias ideológicas se observa, también, la fracturación de los procesos de regionalización. En ese intento de no aislarse en las dinámicas globales, los países le apuestan a distintos proyectos de integración. La mayoría se agrupa en bloques que guardan conformidad con sus posturas ideológicas y, en medio de estas subconfiguraciones, la relación con los Estados Unidos juega un papel importante. El espectro ideológico de América del Sur está matizado; mientras, unos países son más conservadores y fomentan los vínculos con el hegemon norteamericano, como parte de su estrategia de inserción internacional; otros, con tendencias de izquierda y antiimperialistas, patrocinan proyectos que reivindican la soberanía y la autodeterminación sin la presencia de los Estados Unidos, sobre todo, a nivel discursivo, donde “en la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos representan la expresión máxima de la amenaza permanente del imperialismo y/o la intervención extranjera” (Sanahuja 2012, 33)

Analicemos la situación (político-ideológica) de varios países suramericanos. Brasil, el impulsor del diseño y creación de la UNASUR, se encuentra enfrascado en una álgida crisis doméstica que le ha impedido alzar la mirada hacia la región y retomar su papel de líder. La transición entre Lula da Silva y Rousseff, pese a formar parte del mismo proyecto, mostró los primeros atisbos de la crisis actual. Aunado a los cuestionamientos al Partido de Trabajadores, se sumó un factor externo que aquejó a toda la región y perturbó su estabilidad económica, la recesión económica del 2008. Brasil empezó a sufrir una crisis de institucionalidad que explotó con el juicio político y posterior destitución de la expresidenta Dilma Rousseff, en agosto del 2016 y, la ascensión al poder del exvicepresidente, Michel Temer.

Argentina, en similar sentido, dio un giro en la dirección de sus asuntos políticos al llegar al poder un gobierno de derecha. Luego de doce años de Kirchnerismo, en 2015, es elegido

como presidente, Mauricio Macri. Desde su ascenso al poder, las protestas en contra de su política económica se han incrementado (El Observador 2017; Telesur 2017). Este año (2017), Argentina ha asumido, por primera vez, la PPT de la UNASUR. A diferencia de lo que podría pensarse alrededor de la membresía a una organización internacional promovida, a primera vista, por gobiernos de izquierda, Argentina aceptó asumir la dirección de la UNASUR. Sin embargo, se puede apreciar que, para la visión argentina, UNASUR es otro bastión que sirve para la integración comercial; evidencia de ello, son las palabras de la Canciller de aquel país, quien señaló que “la idea es volver a las bases sobre lo que fue la original idea de Unasur, pensando en la integración de infraestructura para producir el aumento del comercio y de la inversión directa intra-región” (Agencia EFE 2017)

Venezuela es, quizás, el país más afectado de la región en este momento. La crisis doméstica es insostenible, esto se evidencia con el incremento migratorio de la población venezolana que se ha reportado en varios países de la región (Ortega 2016; Semana 2016; Cantú 2017). La crisis ha llevado a cuestionar la legitimidad del gobierno actual tanto en el ámbito doméstico como en el contexto internacional. En el ámbito interno, pese a que no ha habido un viraje ideológico, pues, el partido revolucionario está en el poder desde 1999, se ha evidenciado el malestar en la población venezolana; las protestas han escalado al extremo de convertirse en violencia interna. En el ámbito regional, Venezuela ha sufrido otra derrota. El viraje ideológico en el bloque MERCOSUR ha llevado a su salida indefinida (BBC 2017). La imagen de este país está cercenada en los planos doméstico e internacional y, ciertamente, la crisis que vive en este momento, refleja la debacle del proyecto bolivariano.

Colombia que, bajo el gobierno conservador de Álvaro Uribe, se adhirió a la UNASUR y, mostró resistencia en varias oportunidades a la creación del CDS, también enfrenta un período difícil. La transición del poder de Uribe a Manuel Santos, el actual presidente, no refleja un cambio evidente en términos ideológicos, pues, no se avista mayor diferencia. Sin embargo, la apertura al diálogo y fin del conflicto con los grupos armados ilegales es la piedra angular que marca la distancia entre ambos líderes. Los acercamientos de Santos con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) culminaron con la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Este hito abre el camino para futuras negociaciones de paz con otros grupos armados como, en efecto, se vivencia en las conversaciones que se promueven en Ecuador con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Ahora bien, la firma de la paz no cristaliza, por



decreto, un periodo de paz. En la etapa de postconflicto (o más bien de postacuerdo) la violencia persiste.

En el marco de las distensiones ideológicas, la visión sobre los modelos de desarrollo es otro punto de reflexión. Como se vio en líneas anteriores, la tendencia progresista de los países más grandes de la región se debilitó y aquello ha llevado a cuestionar el manejo de las economías domésticas por parte de estos gobiernos. Sobre la base de estos senderos ideológicos, los gobiernos de América del Sur han procurado transitar por bloques que guarden conformidad con sus intereses; evidencia de ello, es la creación la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que aglutina a países de tendencia revolucionaria y antihegemónica, o la Alianza del Pacífico (AP) que camina en la vía de la integración económica. En todo caso, la UNASUR no se erige como una plataforma regional para la integración económica; su naturaleza es multidimensional, pero, lo que en ella se destaca es el ingrediente político. Siguiendo este argumento, Sanahuja da cuenta de las diferencias que confluyen en la estructura suramericana:

Adicionalmente, los países que permanecen comprometidos con el Regionalismo Abierto y con vínculos económicos más cercanos con Estados Unidos (Colombia, Perú y Chile) favorecen un diseño institucional flexible capaz de incluir diferentes estrategias internacionales en asuntos económicos. El Presidente Chávez, con el apoyo de Bolivia y en ocasiones del gobierno ecuatoriano, ha promovido su visión de hacer de UNASUR una “alternativa” al modelo “neoliberal” que ambos, CAN y MERCOSUR, supuestamente representan (Oliva 2007; Gómez Saraiva y Briceño 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros gobiernos, considera que ambos, la CAN y MERCOSUR, pueden colocarse dentro de la “sombra” de UNASUR (Sanahuja 2012, 39).

(...) Este (UNASUR) no menciona la tipología usual de la integración de mercados como zonas de libre comercio y uniones aduaneras, y no implica políticas comunes asociadas a la integración económica. Realmente, puede ser mejor descrita como una organización de cooperación política de acuerdo con la descripción anteriormente realizada del “regionalismo post-liberal” (Sanahuja 2012, 40).

Como se vio, la UNASUR es un proyecto que sigue en construcción. Los países miembros, al estar inmersos en sus propias tragedias domésticas, pierden el horizonte de la integración regional. La consolidación de un régimen internacional depende de la promoción de su líder y Brasil no está ejerciendo ese rol. Para afianzarse como líder regional con proyección global,

ciertamente, debe asumir los costos que conlleva esta maniobra, en términos materiales e ideacionales. Esto significa que Brasil, no solo debe hacer uso de la UNASUR como su baluarte estratégico para proyectarse en el plano internacional y satisfacer sus intereses nacionales; sino que además, debe contribuir a la definición y promoción de intereses comunes en la región. Por este motivo, el reconocimiento de su liderazgo está dado por el grado de aceptación del resto de países; en ese sentido,

Todo proceso de integración necesita de un líder que guíe y coordine ante posibles divergencias en el proceso. En el caso de América del Sur, la existencia de un líder regional que además de cumplir estas funciones provea de bienes públicos regionales, incluso a expensas de sus intereses inmediatos, no es evidente. Según Bouzas, Da Motta y Ríos, en el caso del MERCOSUR, Brasil sería el proveedor natural pero ha tenido una oferta esporádica y reactiva (Baroni y Rubiolo 2010, 135).

Se ha logrado evidenciar que no solo las diferencias ideológicas se apostan como obstáculos en el fortalecimiento de la organización y la configuración de una agenda común regional, sino que además, la inexistencia de una visión común en los asuntos de la realidad internacional, tanto política como económica, impide que la UNASUR reafirme su papel de actor y de espacio legítimos en la escena regional y global.

La debilidad de la UNASUR se explica, entonces, por la heterogeneidad de los modelos políticos, sus gobiernos e ideologías, por la ausencia de un modelo de desarrollo común, por las diferencias en sus economías. Mientras que, unos países juegan en la cancha de los mercados abiertos; otros, se reafirman en mantener sus mercados protegidos y evitar las lógicas aperturistas.

Los líderes que guiaron el proceso de consolidación institucional de la UNASUR ya no están en el escenario político de sus naciones; y, los sucedáneos, tanto de izquierda, de centro, como de derecha, están sumergidos en una compleja crisis de legitimidad de sus liderazgos y gobiernos. Todos estos factores conducen a la ralentización de la propia vida institucional de la UNASUR y, en consecuencia, de los órganos que cobija. En otras palabras, si la institución paraguas no funciona, el resultado es que el CDS (y los demás consejos y órganos sectoriales) tampoco lo hagan.

### **3.6. A modo de conclusión**

Desde el enfoque constructivista, un proceso de institucionalización implica la internalización de las formas normativas en las interacciones que se producen entre los actores. Este proceso de socialización normativa se dirige no solo a regular el comportamiento de los actores en la escena internacional, sino que influye, como proceso cognitivo, en el modelamiento de las identidades e intereses de esos actores. En ese sentido, el CDS ha mostrado dos momentos en el desarrollo del proceso de institucionalización: el primero, impulsado por el liderazgo de Brasil y de los gobiernos progresistas y, el segundo, marcado por el vuelco de la atención de los países hacia sus asuntos domésticos.

La conformación de la UNASUR que, responde al primer momento, evidencia que el liderazgo de una potencia regional contribuye a su concreción, pero su vigencia y consolidación depende del interés a largo plazo. El fortalecimiento de los procesos de integración está determinado, en gran parte, por la situación interna de los países y no, necesariamente, por las posturas ideológicas. Como se vio en este apartado, ninguno de sus miembros ha mostrado animadversión a la membresía en la organización, Argentina por ejemplo, no dudó en aceptar la dirección de la PPT de la UNASUR, pese al viraje ideológico en el gobierno. El problema radica, más bien, en la falta de voluntad política y de liderazgo de sus miembros, en particular, de Brasil, país que se perfila como el líder natural de la región.

La organización aun pugna por fijar el rumbo de su destino. Si bien, los anteriores proyectos de integración le sirvieron para impulsar el proceso de institucionalización en la región suramericana, esta no se consolida todavía como la plataforma preferida de sus miembros para solventar sus problemas. Los países suramericanos no han encontrado la fórmula para lidiar con su heterogeneidad política y económica.

La defensa, que fue uno de los pilares fundacionales, ha servido para crear medidas de transparencia y generación de la confianza mutua, así como, para la discusión del pensamiento estratégico suramericano. Desde el enfoque deontológico, el CDS ha mostrado notables avances en materia normativa, ejemplo de ello, es la expedición de mecanismos que contribuyen al fomento de la confianza o la definición de una metodología regional que sirve para medir los gastos en defensa (Registro Suramericano de Gastos en Defensa). Estos instrumentos guían el comportamiento de los actores regionales y, sobre esta base, se puede pensar en la existencia de un régimen de seguridad y defensa regional en América, que ya da indicios de sus principales peculiaridades.

## **Conclusiones finales del estudio**

Durante la investigación, se indagó en aquellos factores que estarían ralentizando la consolidación del régimen de defensa y seguridad cooperativa en la región; para ello, la pregunta central y las subsidiarias se enmarcaron en ese propósito. Anclada a una metodología cualitativa, el método utilizado fue el estudio de caso que, durante esta investigación fue la arquitectura de defensa de la UNASUR, personificada en el CDS y sus órganos CEED y ESUDE.

Luego del procesamiento documental, los planes de acción, actas e informes se erigieron como los puntales empíricos para rastrear las causalidades del fenómeno, objeto de estudio. Se planteó, además, una hipótesis de trabajo que facilitó el rastreo de dichas causalidades. La evidencia obtenida dio cuenta del nivel de institucionalización de la arquitectura de defensa, la cual fue analizada con ayuda del marco teórico construido para el efecto. De esta manera, las principales conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación son las siguientes:

Dentro de un amplio espectro de posibilidades, los trabajos académicos se han enfocado en definir proyecciones sobre el órgano de defensa, esto es, una alianza militar, una comunidad de seguridad, un complejo de seguridad regional o un régimen de seguridad. Estas proyecciones tendrán sentido en la medida en qué los Estados suramericanos definan sus metas políticas a través de los planes de acción; ahora bien, no se puede dejar de lado en este intento el consenso previo, sobre varias exclusiones, adoptado en la etapa fundacional.

Las exclusiones son las siguientes: el CDS no es una alianza militar ni un grupo de fuerzas operativas, por tanto, no se configuró para enfrentar ataques militares de actores externos. La seguridad y defensa son dos elementos diferentes, con ello, se evita la superposición de actividades con aquellas auspiciadas por el Consejo de Seguridad de la ONU; en otras palabras, el CDS no reemplaza el sistema de seguridad de Naciones Unidas, lo complementa. El narcotráfico y el crimen organizado son actividades ilícitas que quedan por fuera del abordaje en el CDS.

Estas exclusiones marcan un primer sendero para analizar la presencia del CDS en la región. Su creación, pese a las expectativas y resistencias generadas, abre la posibilidad para pensar en escenarios de seguridad donde se prescindiera de la presencia de Estados Unidos; el problema frente a esto, es que no existe un líder regional que asuma los costos y responsabilidades que conlleva esta actividad. El escenario político y social está dispuesto para la acción; existen

relaciones armónicas entre las naciones de la región, se incentiva la multidimensionalidad programática y la defensa es pieza clave en el camino hacia la superación de rivalidades, la generación de confianza y el fortalecimiento de la integración regional.

La multidimensionalidad es uno de los principales logros para la UNASUR y más, si se discute políticamente, temas complejos como la defensa regional o la permeabilidad de la noción de soberanía, por mencionar dos ejemplos. En todo caso, y para fortalecer su carácter multidimensional, el CDS ha ampliado un abanico temático hacia los estudios de género, derechos humanos, derecho internacional humanitario, recursos naturales, riesgos y amenazas, desarrollo de una industria de medicamentos y raciones alimenticias en casos de desastres naturales, ejercicios militares. Estas actividades se aglutinan en los cuatro ejes de trabajo contemplados en los planes anuales de acción: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria de defensa; y, formación y capacitación.

Bajo esta perspectiva, el trabajo del CDS y de sus órganos CEED y ESUDE ha promovido un bagaje normativo que, aunque no es vinculante (jurídicamente), da cuenta de los esfuerzos promovidos desde su creación. La literatura sobre la presencia del CDS en la región es diversa y aborda, los posibles esquemas securitarios en los que podría derivar este órgano. En este punto, se encontró un nicho por el cual emprender esta investigación y analizar la actividad institucional del CDS y sus órganos desde su creación.

Del debate teórico se escogió, como punto de partida epistemológico, la teoría de los regímenes internacionales, una teoría de nivel medio, que analiza el comportamiento cooperativo de los actores en la escena internacional. Esta teoría sirvió como guía inicial para rastrear la existencia de un régimen suramericano a partir de la revisión de los principios, reglas, normas y procedimientos de toma de decisión contenido en dicho acervo normativo. Como estos se caracterizan por desplegarse en áreas concretas de las relaciones internacionales, la investigación se encaminó hacia la teoría de los regímenes de seguridad, pues fue el siguiente nivel analítico más idóneo para abordar el elemento de la seguridad y la defensa regional.

Ahora bien, la mera presencia del CDS en la región no implica la configuración de un régimen; pues, un régimen no es una organización o una institución que expida normas, exija su cumplimiento y aplique sanciones en caso de no obedecerlas. Esta característica puede

estar presente en un régimen, pero no es un requisito sine qua non. Asimismo, la existencia del régimen no implica que la cooperación sea un resultado inminente; pueden existir niveles de cooperación sin que exista un régimen de por medio. La cooperación, en todo caso, se produce sin la presencia de una autoridad central y emerge inclusive de intereses egoístas; es decir, la cooperación es un asunto de voluntad más que de instauración normativa.

Con ello, se avizora que la teoría de los regímenes está limitada por centrarse más en el aspecto conductual de los actores y del régimen, que en las normas que se producen y rigen aquel. Si con este esbozo teórico, se analiza la arquitectura de defensa y seguridad regional, se incurriría en un análisis normativo sesgado e incompleto; ya que en el interior de un régimen de seguridad la norma funciona como mecanismo regulador del comportamiento, pero no se atiende la naturaleza de la norma. En este punto, el institucionalismo neoliberal dota a esta investigación de un segundo puntal epistemológico para comprender las estructuras de las normas y los procesos de institucionalización de las mismas.

En esta fase, el régimen debe ser entendido desde su estructura más básica. Para ello, se desagregan los elementos conceptuales (normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisión) y se obtiene que aquellos responden a la estructura de un silogismo. Desde este aspecto lógico, se observa al régimen como un conjunto de normas y, como se analizó en el desarrollo de este trabajo, aunque la esfera normativa forme solo una parte del engranaje institucional suramericano, aquella es un pilar importante al momento de revisar la funcionalidad del CDS en la región. En otras palabras y bajo esta mirada, el CDS sería una plataforma política para discutir necesidades de defensa y adoptar decisiones y lineamientos institucionales que van a estar expresados en una estructura deontológica normativa. Lo que significa que los documentos jurídicos sirven como una guía de acción, pero no impelen a la acción en términos sancionatorios.

La fuerza para efectivizar una norma a través de su cumplimiento radica en la socialización de un conocimiento colectivo sobre dicha norma. Este proceso de socialización de la norma o también conocido como proceso de institucionalización resalta la fuerza motivacional que los actores proyectan al momento de participar en la generación de este conocimiento. La comprensión y el cumplimiento de una norma dependen, en buena medida, de este proceso cognitivo. A partir de esto, se logra el fortalecimiento institucional, pues, las normas son internalizadas entre los actores como parte de un fundamento socio-axiológico que comparten entre sí.

Bajo este paraguas teórico, este trabajo aunó el enfoque normativo al análisis político, con la finalidad de comprender cómo una institución regional que nació del consenso, aun no despega de la fase inicial de diálogo hacia una etapa más decisiva y vinculante. El análisis político nos lleva a considerar las realidades domésticas y lógicas individuales de los Estados miembros de la UNASUR. Este acercamiento da cuenta de la forma en la que se concibe a esta estructura en el plano regional y del nivel de interés que tiene cada Estado en la consecución de los objetivos trazados. El análisis normativo, como se vio, revisa los sentidos lógicos de los documentos, acciones, e instituciones devenidas en el seno del CDS, esto es, se adentra en su estructura deontológica. Ambas visiones, en todo caso, se complementan con los procesos de institucionalización social que emprendan los actores a nivel doméstico y regional.

Los documentos que se expiden en el CDS son productos normativos que forman parte de un régimen y que se apostan como guías de acción para los actores estatales suramericanos. El CDS no tiene la fuerza vinculante para constreñir la ejecución de sus decisiones, por ello, este órgano no se erige como una OTAN del Sur, sino que más bien, se posiciona como un promotor de la integración regional, la renovación conceptual, y la institucionalización de las normas.

El proceso de institucionalización camina desde la identificación de enemigos, riesgos y amenazas hasta la detección de necesidades de defensa de las naciones; pero esta es una etapa que, ciertamente, conlleva tiempo. La existencia del CDS, en ese sentido, no debe juzgarse por su capacidad para hacer cumplir o no las obligaciones contraídas, sino por su efectividad para generar consensos alrededor de los temas complejos y por su capacidad para conducir a los Estados a participar en la internalización social de las normas.

Recapitulando, si se observa al CDS, bajo la noción clásica de regímenes, se evidencia la inexistencia de uno, pues, un régimen implica la enunciación de normas prescriptivas y proscriptivas, así como de mecanismos de exigibilidad y de sanción ante la inobservancia de las obligaciones. La lógica deontológica junto al constructivismo, aportan otra mirada. Desde la lógica deontológica, un régimen puede erigirse como una estructura normativa de corto tiempo, no responder a las expectativas de los actores, ni tener algún impacto en su comportamiento. El problema de la perspectiva deontológica es que explica la existencia de un régimen pero no su utilidad. Por ello, el proceso constructivista de institucionalización le otorga un sentido pragmático. En ese sentido, la vigencia de un régimen permite socializar

unas normas, internalizarlas en el ámbito doméstico, que no solo regula el comportamiento, sino que forma parte de un proyecto mayor que es la construcción de la identidad suramericana en defensa y la consolidación de América del Sur como una zona de paz.

Con todo ello, existe un régimen suramericano de defensa y seguridad en la región que no ha logrado consolidarse por la influencia de algunos factores que ralentizan su actividad. Así, se tiene que la UNASUR no ha logrado conformar una agenda común suramericana en términos políticos, económicos, securitarios o identitarios. Esto se explica por el espacio matizado en el que se producen las interacciones suramericanas. Existe una indiscutible heterogeneidad de modelos políticos, gobiernos e ideologías. Se avizora una clara distensión ideológica entre gobiernos de derecha y de izquierda y, estas distensiones se remarcan aún más ante las relaciones con Estados Unidos. Las diferencias ideológicas son obstáculos para fortalecer la organización y la configuración de una agenda común regional.

Asimismo, las diferencias en los modelos de desarrollo son evidentes. Unas naciones promueven lógicas más aperturistas, otras más proteccionistas. Sin embargo, estos factores no son tan importantes a la hora de analizar su situación interna, pues, en ambos bandos se vivencian crisis económicas que les impiden centrar su atención en el fortalecimiento del bloque regional. La heterogeneidad política, ideológica y económica son factores que debilitan a la UNASUR y que impiden que las naciones suramericanas converjan en una visión común ante los asuntos de la realidad internacional.

Si bien el proceso es lento, la actividad del CDS se reduce a su mínima capacidad por la debilidad de la institución de acogida, UNASUR. La debilidad en la construcción de un régimen de seguridad y defensa regional se explica, entonces, por la debilidad de la UNASUR. El resultado es que si la organización suramericana no funciona, el CDS (y los demás consejos y órganos) tampoco lo hagan; y, con ello, se revela que no todo proceso de multilateralismo es un proceso de integración. Los cambios (económicos, políticos, ideológicos) que se producen a nivel interno revelan el impacto e interés que los Estados tienen en la consecución de los objetivos consagrados en los proyectos regionales.

Frente a este escenario, las limitaciones advertidas en esta investigación, es que no se profundizó en un análisis sobre las conductas de cada uno de los actores estatales a nivel doméstico; ello conduce a la investigación a dejar un nicho que traza el camino hacia el estudio de nuevas perspectivas sobre este tema. De esta manera, los cambios domésticos que



se produzcan con posteridad brindarán nuevas perspectivas para futuros análisis sobre la vigencia de la UNASUR y del CDS en la región.

## **Siglas y abreviaturas**

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AP	Alianza del Pacífico
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CSS	Consejo de Salud Suramericano
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ESUDE	Escuela Suramericana de Defensa
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GHD	Good Humanitarian Donorship
JID	Junta Interamericana de Defensa
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
PIB	Producto Interno Bruto
PPT	Presidencia Pro Tempore
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
TIAR	Tratado de Asistencia Recíproca
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas



## Lista de referencias

- Abbott, Kenneth, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal. 2000. "The concept of legalization". *International Organization* 54 (3): 401–419. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/concept.pdf>
- Abrisketa, Joana y, Karlos Pérez de Armiño. s.f. "Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo", acceso el 01 de abril del 2017, [www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1)
- Adler, Emanuel. 1997. "Imagined (security) communities: cognitive regions in International Relations". *Millenium of International Studies* 26 (2): 249-277. <https://doi.org/10.1177/03058298970260021101>
- Adler, Emanuel, y Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agencia EFE. 2017. "Argentina anuncia que asume la presidencia pro témpore de la Unasur". *Buenos Aires*, 21 de abril. <https://www.efe.com/efe/america/politica/argentina-anuncia-que-asume-la-presidencia-pro-tempore-de-unasur/20000035-3243631>
- Archer, Clive. 2001. *International Organizations*. London/New York: Routledge
- Baroni, Andrade y, María Rubiolo. 2010. "UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes". *Estudios Internacionales* (43) 165: 129-151. <http://www.jstor.org/stable/41392133>
- Bernal-Meza, Raul. 2013. "Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica". *Ibero-Amerikanisches Institut* 12: 1-21. Berlin: Ibero-Online [http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero\\_Online\\_12.pdf](http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf)
- BBC. 2014. "Venezuela y Bolivia rechazan el interés colombiano de pertenecer a la OTAN". *Mundo*, 04 de junio. [http://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2013/06/130603\\_ultnot\\_colombia\\_otan\\_miembro\\_tsb](http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/06/130603_ultnot_colombia_otan_miembro_tsb)

- BBC. 2017. “Mercosur suspende a Venezuela por tiempo indefinido y exige a Maduro que desmantele la Asamblea Constituyente”. *Mundo*, 05 de agosto.  
<http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40839629>
- Bitar, Sebastian, 2015. “Quasi-Bases: The US Military and Domestic Politics in Latin America”. *Documentos de Trabajo. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo* 22.  
[https://egob.uniandes.edu.co/images/QuasiBases\\_dt22.pdf](https://egob.uniandes.edu.co/images/QuasiBases_dt22.pdf)
- Bonett Locarno, Manuel. 2008. “Seguridad integral”. En *Seguridades en construcción en América Latina*, editado por Manuel José Bonett Locarno, 14-57. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Buzan, Barry, y Ole Waever. 2003. *Regions and Powers. The structure of international security*. Cambridge: University Press.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Calvo, Roberto. 1979. *La doctrina militar de la seguridad nacional. Autoritarismo político y neoliberalismo económicos en el Cono Sur*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Cantú, Elda. 2017. “Mientras en otros países se cierran puertas, los venezolanos encuentran refugio en Perú”. *The New York Times (español)*, 31 de marzo.  
<https://www.nytimes.com/es/2017/03/31/venezuela-peru-migracion-nicolas-maduro/>
- Carlino, María Adela, Ludmila Dichiera, Betina Fabbietti, María Agustina Peruchín. 2010. “El consejo de defensa suramericano como mecanismo de seguridad cooperativa”. *Revista digital del Inun 2: (en línea)*. Buenos Aire: Instituto Universitario Naval.  
<http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/11-MARiA%20ADELA%20CARLINO.pdf>
- CDS. 2008. Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.
- \_\_\_\_\_. 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*. Santiago: Alerce Talleres Gráficos S.A. <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>.

- \_\_\_\_\_. 2011. *Relatoría de la mesa No. 2. Caracterización de la realidad en materia de seguridad y defensa regional: amenazas y riesgos*. UNASUR: Repositorio digital.
- CEED. 2017. *Registro Suramericano de Gastos Agregado en Defensa 2006-2015*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa.
- Comini, Nicolás, y Alejandro Frenkel. 2013. “El Consejo de Defensa Suramericano: institucionalización, agendas y desafíos” (ponencia, Universidad del Salvador, 12 de septiembre).
- Corcuera Cabezut, Santiago. 1999. “Propuesta de una iniciativa para retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de Seguridad Pública”. En *El Ejército y la constitución mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, coordinado por Jorge Luis Sierra Guzmán, 99-124. México D.F.: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Crisóstomo del Pedregal, Carlos. 2009. “Unasur y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano”. *UNISCI Discussion Papers* 21: 62-78. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Deutsch, Karl. 1957. “Political Community and the North Atlantic Area”. En *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*, editado por Brent Nelsen y Alexander Stubb, 121-143. London: Lynne Rienner Publishers.  
[https://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971\\_1s2009/deutsch1957.pdf](https://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/deutsch1957.pdf)
- El Observador. 2017. “Macri enfrenta masiva protesta sindical contra política económica”. *Argentina*, 08 de marzo. <http://www.elobservador.com.uy/macri-enfrenta-masiva-protesta-sindical-contra-politica-economica-n1041028>
- Falomir, Nicolás. 2013. “La identidad de Unasur: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico?”. *Ciencias Sociales* 140: 97-109.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- Flemes, Daniel. 2005. “Creating a regional security community in Southern Latin America: the institutionalisation of the regional defence and security policies”. *Working Papers Global and Area Studies* 13.

- Flemes, Daniel, Detlef Nolte y Leslie Wehner. 2011. "Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa". *Estudios Internacionales* 44 (170): 105-127. <http://www.jstor.org/stable/41969367>
- Fuccille, Alexandre. 2014. "Brazil and the construction of a security community in South America" (conferencia, XXIII IPSA World Congress of Political Science, Montreal). [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_30491.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_30491.pdf)
- GHD. 2003. "Principios y buenas prácticas para la donación humanitaria". <https://www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD%20Principles%20and%20Good%20Practice/GHD---23-Principles-Spanish-Translation.pdf>
- Goertz , Gary y, Paul F. Diehl. 1992. "Toward a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement". *The Journal of Conflict Resolution* (36) 4: 634-664. <http://www.jstor.org/stable/174303>
- Goertz, Gary y, Paul Diehl. 1994. "International norms and power politics". En *Reconstructing Realpolitik*, editado por Frank Whelon Wayman y Paul Diehl, 101-122. Michigan: The University of Michigan Press.
- Goertz, Gary. 2003. *International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Gómez, Magali. 2014. "Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR". En *Repositorio Institucional de la UNLP*. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- Grabendorff, Wolf. 2010. "Brasil de coloso regional a potencia global". *Nueva Sociedad* 226: 158-171. [http://nuso.org/media/articles/downloads/3691\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3691_1.pdf)
- Griffiths, John. 2011. *Teoría de la seguridad y defensa en el continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Gutner, Tamar. 2016. *International Organizations in World Politics*. North America: CQ Press.

- Hanseclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 1997. "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis". *Foro Internacional* 39 (4): 499-526.
- Hurd, Ian. 2014. *International Organizations: Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jervis, Robert. 1982. "Security Regimes". *International Organization* 36 (2): 357-378.  
<http://www.jstor.org/stable/2706526>
- Jiménez, Carolina. 2017. "El ingreso de Colombia a la OTAN". *Nodal*, 01 de febrero.  
<http://www.nodal.am/2017/02/el-ingreso-de-colombia-a-la-otan-por-carolina-jimenez/>
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press
- Keohane, Robert, y Joseph Nye. 1988. *Poder e Interdependencia: la Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krahmann, Elke. 2005. *New threats and new actors in International Security*. New York: Palgrave McMillan.
- Krasner, Stephen. 1983. *International Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen. 1983. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". En *International Regimes*, editado por Stephen Krasner, 1-22. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Kratochwil, Friedrich y, John Gerard Ruggie. 1986. "International Organization: A State of the Art on an Art of the State". *International Organization* 40 (4): 753-775.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE.
- Laséptima.info. 2011. "Fue inaugurado el primer ejercicio militar de la Unasur para el mantenimiento de la paz". *Noticias*, 06 de septiembre.  
<http://www.laseptima.info/noticias/28206>



- Lefer, Diane y, Héctor Aristizábal. s.f. “Seven Bases”. *Presente*, acceso el 15 de mayo del 2017. <http://www.soaw.org/presente/content/view/270/74/lang,en/>
- McDonald, Matt. 2008. “Securitisation and the Construction of Security”. *European Journal of International Relations* (14) 4: 563-587 <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>
- Miles, Matthew y, Huberman, Michael. 1994. *Qualitative Data Analysis*. London: SAGE Publications.
- Modonesi, Massimo. 2015. “Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo”. *Viento Sur* (142): 23-30. Madrid: Qar Comunicación, SA. [https://vientosur.info/IMG/pdf/VS142\\_M\\_Modonesi\\_Fin\\_de\\_la\\_hegemonia\\_progresista\\_y\\_giro\\_en\\_America\\_Latina.pdf](https://vientosur.info/IMG/pdf/VS142_M_Modonesi_Fin_de_la_hegemonia_progresista_y_giro_en_America_Latina.pdf)
- Morgenthau, Hans. 1987. *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- North, Douglass. 1991. “Institutions”. *The Journal of Economic Perspectives* (5) 1: 97-112.
- Ortega, Javier. 2016. “Ecuador reporta una oleada migratoria desde Venezuela”. *El Comercio*, 17 de julio. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-reporta-oleada-migratoria-venezuela.html>
- Orozco, Gabriel. 2005. “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (72): 161-180. <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28455/28289>
- Petrovsky, Vladimir. 2003. “International Security Regimes, Conflict resolution and peace support operations in the CIS”. En *Peace support operations, parliaments and legislation*, editado por Alexander Nikitin, 86-95. Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces.
- Ramírez Soler, Henry. 2009. “Bases militares en Colombia”. *Ciudad Redonda*, 01 de septiembre. <http://www.ciudadredonda.org/articulo/bases-militares-norteamericanas-en-colombia>

- RESDAL. 1999. *Uruguay. Bases para una Política de Defensa Nacional*.  
<http://www.resdal.org/Archivo/d00000b9.htm>
- Riggiozzi, Pia. 2012. “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”. *New Political Economy* 17 (4): 421-443.  
<http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>
- Riquelme, Jorge. 2013. “La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8 (1): 279-308.  
<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/78/1712>
- Rojas Aravena, Francisco. 2010. *Cuadernos de defensa No. 1. Modernización de los Ministerios de Defensa*. Quito: CDS-UNASUR
- Roselle, Laura y Sharon Spray. 2012. *Research and writing in international relations*. Glenview: Pearson Higher Ed.
- Rossi, Adriana. 2009. “Siete bases estadounidenses en Colombia. Narcotráfico y estrategia imperial”. *Le Monde diplomatique (en español)*, octubre.  
[www.medelu.org/IMG/pdf/NARCOTRAFICO\\_ROSSI\\_p18.pdf](http://www.medelu.org/IMG/pdf/NARCOTRAFICO_ROSSI_p18.pdf)
- Ruggie, John Gerard. 2009. “Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales”. *Relaciones Internacionales* (12): 171-191
- Salazar, Hernando. 2009. “Colombia y EE.UU. sellan convenio militar”. *BBC*, 30 de octubre.  
[http://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/10/091030\\_0508\\_colombia\\_eeuu\\_rb.shtml](http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091030_0508_colombia_eeuu_rb.shtml)
- Salomón, Mónica. 2002. “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo xxi: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (56): 7-52. <http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>
- Sanahuja, Antonio. 2012. “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. En *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el*

- Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>
- Sanahuja, Antonio, y Francisco Verdes-Montenegro. 2014. “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”. *Anuario de Integración* 10: 488-530. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf>
- Semana. 2016. “El impresionante éxodo de venezolanos a Colombia”. *Migración*, 23 de julio. <http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-cada-vez-mas-migracion-en-frontera-con-colombia/482976>
- Simmons, Beth y, Martin, Lisa. 2002. “International Organizations and Institutions”. En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons, 192-211. London: Sage Publications. <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608290>
- Telesur. 2016. “Venezuela's Says 70 US Military Bases in Latin America Must Go”. *Latin America*, 29 de septiembre. <http://www.telesurtv.net/english/news/Venezuelas-Foreign-Minister-Says-70-US-Bases-in-Region-Must-Go-20160929-0018.html>
- Telesur. 2017. “Se desploma la imagen de Macri tras ola de protestas en Argentina”. *Noticias/América Latina*, 13 de abril. <http://www.telesurtv.net/news/Se-desploma-la-imagen-de-Macri-tras-ola-de-protestas-en-Argentina-20170413-0052.html>
- Ugarte, José Manuel. 2001. “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades”. <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>
- UNASUR. 2008. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*.
- United States Institute for Peace. (s.f.). “Glossary: international organization (IO) or intergovernmental organization (IGO)”, acceso el 23 de Julio del 2017. <https://www.usip.org/glossary/international-organization-io-or-intergovernmental-organization-igo>

- Velasco, Violeta, y Patricia Murrieta. 1998. "El narcotráfico. ¿Un problema de seguridad nacional?" (tesis de grado, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.).  
[http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/749/El\\_narcotrafico\\_un\\_problema.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/749/El_narcotrafico_un_problema.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Vitelli, Marina. 2016. "América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria". *Foro Internacional* 56 (3): 724-755. México: Scielo.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2016000300724](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000300724)
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of World Politics". *International Organization* (46) 2: 391-425.
- Yepe, Roberto. 2014. "CELAC y el multilateralismo regional". En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, editado por Adrián Bonilla Soria e Isabel Álvarez Echandi, 15-20. San José: Perspectiva Digital.