

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA CON MENCIÓN EN RELACIONES
INTERNACIONALES



¿Hacia una comunidad de seguridad?

El proceso de institucionalización del Consejo de Defensa Suramericano (2008-2016) y sus implicancias en la seguridad regional

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Relaciones Internacionales

Por: **José Manuel Yupanqui Guerra**

Asesor: **Sebastien Adins Vanbiervliet**

Lima (Perú)

2017

¿Hacia una comunidad de seguridad? El proceso de institucionalización del Consejo de Defensa Suramericano (2008-2015) y sus implicaciones en la seguridad regional.

José Manuel Yupanqui Guerra

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Relaciones Internacionales.

Resumen

A inicios del siglo XXI América del Sur adopta una agenda de institucionalización de alcance regional, plasmada en la Unasur. En dicha agenda cobró fuerza la importancia de generar un mecanismo regional de defensa en un contexto amenazado por conflictos intra y extra continentales. Así surge en el 2008 el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que en sus ocho años de existencia adquirió una dinámica singular, representando uno de los avances más importantes tras la caída de las dictaduras militares. Sin embargo, dicha subestructura opera bajo reglas institucionales no vinculadas y en medio de desconfianzas entre vecinos por cuestiones territoriales e ideológicas, aspectos susceptibles de afectar el funcionamiento del CDS en el tiempo. Todo ello reafirma la condición de Suramérica con *un régimen de seguridad*. En virtud de la Teoría del Complejo de Seguridad Regional (CSR), el CDS busca incidir tanto en los patrones de amistad y enemistad como en los niveles de *securitización y desecuritización* de la agenda de seguridad regional. El primero guarda estrecha relación con el objetivo del CDS de construir una identidad y pensamiento propio de defensa, tomando en cuenta la realidad heterogénea de la región, una tarea por cierto compleja. En el segundo aspecto, se busca no solo cohibir conflictos entre vecinos con potencial para desestabilizar a la región, sino también crear estrategias conjuntas para proteger los activos críticos comunes (como los recursos naturales) frente a eventuales injerencias extra regionales, la cual demanda el concurso de todos. Finalmente, se sostiene que los aportes del CDS no son suficientes para la conformación de una “*comunidad de seguridad*”, ello implica la conjugación de esfuerzos con otros sectores y una mayor participación de la sociedad suramericana en estas temáticas para legitimarlo.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	2
Capítulo I	
Marco teórico	4
1. Seguridad y defensa en la Teoría de las Relaciones Internacionales	4
2. Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (CSR)	12
Capítulo II	
Contexto regional de seguridad y defensa en el primer decenio del siglo XXI	18
1. Ascenso de la izquierda y su impacto en la integración suramericana.	19
2. Dinámicas de seguridad subregionales relativamente opuestas.	25
3. Desvalorización de los esquemas de seguridad hemisférica post 11/09	32
4. Alarma de una <i>carrera armamentista</i> en América del Sur.	33
5. Nuevos roles militares y la defensa de los recursos naturales.	38
6. A modo de conclusión: América del Sur ¿CSR estándar o centrado?	42
Capítulo III	
Visiones e intereses nacionales en torno a la defensa y seguridad	46
1. Procesos nacionales en el tratamiento de la defensa y seguridad	46
1.1. Argentina	47
1.2. Bolivia	51
1.3. Brasil	55
1.4. Colombia	63
1.5. Chile	67
1.6. Ecuador	72
1.7. Paraguay	75
1.8. Perú	77
1.9. Uruguay	81
1.10. Venezuela	85
2. Divergencia y confluencia de visiones e intereses nacionales en defensa y seguridad	88

Capítulo IV

Proceso de institucionalización del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)	92
1. Antecedentes	92
2. Brasil, Estados Unidos y el CDS	94
3. Gira suramericana	96
4. Reuniones Técnicas	98
5. Naturaleza y limitaciones del CDS	101
6. A modo de conclusión: Dinámicas interestatales e interregionales en defensa y seguridad	105

Capítulo V

Avances y desafíos del CDS y su impacto en la seguridad regional	108
1. Consolidación de América del Sur como zona de paz	108
2. Construcción de una identidad suramericana de defensa.	112
3. Fortalecimiento de la cooperación regional en defensa.	115
4. Perspectivas y desafíos del CDS ¿Hacia una Comunidad de Seguridad Suramericana?	119

Conclusiones	134
---------------------	-----

Bibliografía	143
---------------------	-----

Anexos	156
---------------	-----

INTRODUCCIÓN

A finales del 2008, los líderes suramericanos oficializaron la incorporación de la defensa en el proyecto regional de integración, con la fundación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), dentro de la Unasur. Se busca, a través de este órgano, contar con un espacio institucional específico que permita, por un lado, fortalecer a escala regional los entendimientos y la colaboración en defensa y seguridad. Y, del otro, comenzar a crear nuevos paradigmas y estrategias propias en estos campos, libre de toda injerencia extra regional, con miras a enfrentar colectivamente todas aquellas amenazas y riesgos que afecten la paz en la región.

No obstante, el CDS fue diseñado bajo un esquema *minimalista*, sin un marco jurídico vinculante, lo cual lleva a que algunos se comprometan más que otros. Esto se debe a la resistencia de sus miembros de ceder cierta soberanía, sobre todo en el abordaje de un asunto tan sensible como la defensa, ante el temor o recelo de que ello puede reducir los márgenes de maniobra en el momento de defender sus intereses en juego. Además, las diferencias ideopolíticas y los desacuerdos territoriales-fronterizos existentes, así como las distintas prioridades y tensiones internas en cada país, son factores que tienden a dificultar o debilitar el buen funcionamiento de los mecanismos regionales. Por tanto, la consolidación del CDS está supeditada a la voluntad política de los gobiernos y su sostenibilidad en el tiempo (Política de Estado), con la inclusión progresiva de más actores y sectores (como la sociedad civil, por ejemplo), orientado a desarrollar relaciones identitarias cada vez más estrechas. Estas condiciones y otras son indispensables para la conformación en el largo plazo de una “*comunidad de seguridad*”.

El tema expuesto es relevante por tres razones. Primero, la intención suramericana de institucionalizar espacios de debate y cooperación regionales propios en el área de defensa representa un proceso novedoso, con un valor estratégico desde la perspectiva de la seguridad regional. En segundo lugar, el proceso de institucionalización del CDS y su *modus operandi* en estos últimos ocho años, permite determinar sus fortalezas y debilidades, y a partir de ello identificar sus posibilidades para contribuir en la construcción de una *comunidad de seguridad suramericana*. Finalmente, el estudio de este inédito proceso regional y su relación con otros

temas de la agenda suramericana, constituye un paso importante para ampliar el debate civil-militar y reevaluar conceptos y enfoques sobre el particular.

A partir de lo mencionado, el objetivo central de la presente investigación es analizar la dinámica de las relaciones interestatales que dan origen al CDS, así como su grado de desarrollo alcanzado en el período reciente, a efectos de determinar sus perspectivas y desafíos hacia la formación de una *comunidad de seguridad* en el futuro. Aspectos relevantes en la comprensión de esa dinámica están asociados con los intereses y objetivos estatales, además de las definiciones de las amenazas que ciernen sobre la seguridad de las naciones. Todo ello influye decididamente en el tipo y en el nivel de (inter) relación entre los Estados, principalmente de aquellos que integran una misma región.

Para tal efecto, el desarrollo de la investigación se nutre de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (CSR), planteada por Buzan y Waever en el 2003, teniendo en cuenta sus aportes y limitaciones. Destacan los conceptos de *securitización-desecuritización* que inciden en los patrones de amistad y enemistad entre los Estados, y viceversa. Estos factores intervienen, a su vez, en la evolución del Complejo de Seguridad, al pasar de “*formaciones conflictivas*” (enemistad) hacia un “*régimen de seguridad*” (rivalidad), para luego convertirse en una “*comunidad de seguridad*” (amistad), donde los Estados desarrollan vínculos interdependientes complejos. Para llegar a ese último estadio se requiere igualmente crear sinergias conjuntas no solo en el ámbito de la defensa. El estudio, por tanto, tiene un carácter cualitativo, basado en una investigación a nivel explicativo y analítico-prospectivo. En ese sentido, se hace uso de fuentes de diversa naturaleza, desde entrevistas y documentos oficiales hasta referencias bibliográficas.

Se plantea en ese marco las siguientes hipótesis: en primer lugar, si bien Brasil impulsó el surgimiento del CDS, el consenso generado en torno a él no significó necesariamente una aceptación regional al liderazgo brasileño. En verdad, ello se fundó bajo el razonamiento de cada estado en función a sus propios intereses geopolíticos y de seguridad, y en algunos casos económicos. En segundo lugar, y en correlación con lo anterior, CDS tiene base institucional débil, al regirse por acuerdos no vinculantes y sin mayores recursos, sujeta a las maniobras y

prioridades gubernamentales distintas, y, en consecuencia, susceptible a ser afectado por conflictos de intereses, mas aun cuando persisten niveles de desconfianzas y rivalidades en la región, condiciones que reafirman a Suramérica como un *régimen de seguridad*. Por último, la agenda positiva del Consejo no es suficiente para virar hacia una *comunidad de seguridad*. Necesita avanzar en la construcción de una identidad común y hacerla extensiva al interior de la Unasur, con estructuras institucionales más sólidas.

La presente tesis se ha estructurado en cinco capítulos. En el primero, se aborda los enfoques sobre la seguridad y defensa desarrollados por las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales, y en especial los aportes de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional, los cuales han servido para los fines de este estudio. En el segundo capítulo, se explica el contexto regional transcurrido en el primer decenio del siglo XXI donde surge la propuesta del CDS y en el cual Brasil jugó un rol protagónico para su concreción. Al respecto, se revisará los cambios más relevantes producidos en ese período, tanto a nivel paradigmático como en las prácticas estatales en materia de seguridad y defensa, en función a las principales preocupaciones internas y regionales.

En el tercer capítulo, y a la luz de estos cambios, se expondrá acerca de los intereses y visiones estatales en materia de defensa y seguridad y cómo estos divergen y/o confluyen en el marco de la regionalización de estas materias. En la cuarta sección, se explica y analiza el proceso de gestación del CDS en el seno de la Unasur, partiendo de algunos antecedentes y el desarrollo de las discusiones técnicas, a efectos de determinar su naturaleza y limitaciones dentro de su estructura institucional. Y en el quinto y último apartado, se analiza, en primer lugar, los principales avances registrados por el CDS en estos ocho años de funcionamiento conforme con sus objetivos trazados (paz duradera, identidad colectiva y cooperación regional); y, en segundo lugar, desde una mirada prospectiva, se identifica las perspectivas y los desafíos del Consejo para coadyuvar en la formación de una “*comunidad de seguridad*” en los próximos años.

Capítulo I

MARCO TEÓRICO

1. Seguridad y defensa en la Teoría de las Relaciones Internacionales

En el campo de las relaciones internacionales se han desarrollado distintos enfoques teóricos en torno al estudio sobre las dinámicas de seguridad y defensa nacional. La revisión de estas teorías, como (neo) realismo, neoliberalismo, constructivismo, entre otros, evidencia la falta de consenso acerca de la definición de estos conceptos, debido a su complejidad. Se advierte, además, que la conceptualización de la seguridad ha sido elaborada principalmente por y para las grandes potencias occidentales, como Estados Unidos, que ejerce una clara influencia en el continente americano.

En el marco bipolar de la Guerra Fría, la concepción *realista* se convirtió en el principal paradigma teórico para explicar la praxis política y la seguridad interestatal. El realismo va a recoger las ideas filosóficas de Thomas Hobbes y de Nicolás Maquiavelo, quienes desarrollan una visión estatocéntrica y anárquica del mundo. El fin de todo Estado, como único actor de la política internacional, será garantizar su sobrevivencia a través de sus propios medios (autosuficiente) en un mundo caracterizado por la falta de una autoridad central supranacional (anarquía). En ese escenario, los Estados defienden y hacen valer sus propios intereses, maximizando su poder y/o seguridad, situación que los lleva a reducir la cooperación hacia algo transitorio e inestable.

Para los teóricos realistas, la seguridad está asociada exclusivamente al uso de la fuerza (poder militar), como principal recurso para la defensa de la soberanía e integridad territorial. El principal mecanismo de seguridad realista en el sistema de estados consiste en el “*equilibrio de poder*” (*balance of power*), basado en la coalición de naciones que buscan evitar que un Estado se convierta lo suficientemente fuerte para imponer su voluntad sobre el resto. Esta alianza contra un hegemón potencial hace operacional el principio de la *defensa colectiva*, al agregar

capacidades materiales y coordinar estrategias contra un enemigo externo claramente identificado (Wallander y Keohane, 1999:22).

En la década de 1970, la teoría realista será reforzada a partir de los trabajos de Kenneth Waltz, principal representante del *neorrealismo*. A diferencia de los primeros realistas, que enfatizaban la naturaleza humana para definir los parámetros de conflicto y cooperación entre estados, para los neorrealistas serán los constreñimientos estructurales del sistema internacional los que influirán en las relaciones entre los Estados, mayormente de tipo conflictiva. La idea de poder, tanto en los neorrealistas como en sus antecesores, refiere a una lucha constante por mantener o mejorar su posición relativa en el ámbito internacional. De allí que cualquier ventaja militar será muy valiosa para la defensa de sus intereses y de su seguridad en un entorno anárquico. Como consecuencia de ello, los neorrealistas sostienen que el aumento del poder de un Estado genera temores en otros Estados, lo que configura el “*dilema de seguridad*”, el cual lleva a estos últimos a buscar también acrecentar su poder, hecho que incide en un círculo vicioso de antagonismos.

La visión estatocéntrica defendidas por el (neo) realismo para explicar las relaciones interestatales es su mayor fuerza, pero, al mismo tiempo, su debilidad, como lo menciona Orozco:

“la fuerza de la posición realista y neorrealista parte de la concepción misma del estado, y ve en él una unidad compuesta y estructurada de tal forma que abarca todo el conjunto de la sociedad, así como todos los intereses de la nación. Sin embargo, ese es, tal vez, el punto flaco de este paradigma, pues se detiene más en la estructura y unidad misma de su referente en la política internacional que en los procesos que la constituyen” (Orozco, 2006:167).

Al contrario del enfoque neorrealista, que centra su atención en el poder del Estado para obtener mayor seguridad, para los *liberales* la noción de seguridad se relaciona con el anhelo colectivo de una mayor prosperidad o paz permanente (siguiendo la línea discursiva grossiana-kantiana). Destaca al respecto el concepto de “*seguridad colectiva*”, definido como la respuesta que un grupo de Estados despliega contra un peligro procedente desde su interior¹. Esta “*seguridad*

¹ Esto difiere del concepto realista de “*defensa colectiva*” en la cual los Estados se organizan en contraposición a un adversario externo claramente definido.

colectiva” implica, por tanto, la creación de mecanismos internacionales dirigidos a fomentar la confianza mutua entre los estados, como condición necesaria para ayudar a asegurar la paz e impedir un conflicto armado.

En los años cincuenta, Karl Deutsch innovó el tratamiento de la cooperación y del uso de la fuerza al acuñar el concepto de “*Comunidad de Seguridad*”, concebida como:

“Un grupo de personas que se tornó integrado. Por *integración*, queremos decir el alcance, en un territorio, de un sentimiento de comunidad e instituciones y prácticas fuertes y diseminadas lo suficiente para asegurar, por un largo periodo de tiempo, expectativas confiables de cambio pacífico entre su población. Por *sentimiento de comunidad*, nos referimos a la creencia de una parte de individuos en un grupo que llegó a un acuerdo al menos en el siguiente punto: que problemas sociales comunes deben y pueden ser resueltos por procesos de cambio pacífico. Por *cambio pacífico*, nos referimos a la resolución de problemas sociales, normalmente por procedimientos institucionalizados, sin el uso de la fuerza física en larga escala” (Deutsch, 1969:5)

El estudio sobre la integración lleva a Deutsch a distinguir dos tipos de *comunidades de seguridad*. Por un lado, la *comunidad amalgamada*, que consiste en la decisión de dos o más estados de unirse bajo algún tipo de gobierno común (supranacional). Y del otro, la *comunidad pluralista*, donde los Estados se unen para cooperar, pero sin ceder su independencia y soberanía a una autoridad central. Hasta aquí la seguridad se restringe a la ausencia del conflicto militar entre Estados, no es una noción ampliada.

Más adelante, y recogiendo los aportes de Deutsch, Adler y Barnett extenderán la definición de la “*Comunidad de Seguridad*”, al concebirla como un espacio donde “*los Estados dejan de preocuparse por las amenazas militares provenientes de otros miembros de la comunidad para privilegiar los problemas de seguridad que giran alrededor de las temáticas económicas, del medio ambiente y del bienestar social*” (1998:4). En ese mismo sentido, agregan “*la prueba de la existencia de una comunidad de seguridad no se debe buscar en un comportamiento que sugiere la renuncia a la violencia militar sino también en la existencia de costumbres profundas de resolución pacífica de los conflictos*” (1998:35). Es decir, generar hábitos arraigados para resolver problemáticas de indole diversas que afecten la seguridad de la comunidad.

Bajo esa línea de pensamiento, Adler y Barnett plantean la evolución de una *comunidad de seguridad* en tres fases: (1) *Naciente*, cuando los Estados expresan interés de coordinar sus políticas para incrementar la seguridad de forma recíproca, pero sin llegar a ser una *comunidad* (léase como un *régimen de seguridad*). (2) *Ascendente*, se distingue por el surgimiento de instituciones internacionales encargadas de regular el comportamiento y generar mayor entendimiento entre las unidades, incidiendo en procesos estructurales o vinculantes que tienden a mejorar las relaciones de largo plazo. (3) *Madura*, se caracteriza por una institucionalización sólida a tal punto que las expectativas de cambio pacífico de los comportamientos se conviertan en el hábito más usual.

A partir de estas definiciones se colige aspectos importantes para los fines de esta Tesis. En primer lugar, y desde un enfoque regional, el principal objetivo de una “*Comunidad de Seguridad*” será la consolidación de una “*paz estable*” (o del paso de una *paz fría* hacia una *paz cálida*²), en la cual la renuncia al uso de la fuerza no es suficiente, implica además el desarrollo de una cultura de paz como un hábito de larga duración. En segundo lugar, y en correlación a lo anterior, la formación regional de una “*comunidad de seguridad*” involucra la existencia de tres elementos claves: la valorización territorial, una identidad común y prácticas institucionales sólidas entre los estados, que trasciendan lo nacional. En ese sentido, si bien el actual proceso de integración de América del Sur ha significado una revalorización de su geografía-política con el establecimiento de la Unasur, todavía no tiene una *única identidad* y aqueja bajos niveles de institucionalidad, factores que comprometen su buen funcionamiento en el tiempo, en especial para impedir futuros conflictos.

Si para los realistas los Estados moderan sus acciones coercitivas en función a sus intereses y su poder relativo, para los liberales será los procesos e instituciones que influyen hacia un comportamiento cooperativo, pese a la anarquía. Así surge el *neoliberalismo institucional* cuyas bases teóricas las encontramos en las ideas de Emmanuel Kant, quien consideraba central las

² *Cold peace is a situation in which both war among, and threats to use force by, the regional states are absent. Regional conflicts are managed, though not settled. In other words, the underlying causes of regional conflict are being moderated and reduced, but they are far from being resolved. The danger of a return to the use of force still looms in the background. There may be formal peace agreements among the parties, but the relations are conducted mostly at the level of governments rather than between the societies involved. In warm peace, war is not only unlikely but unimagined and the peaceful relations are not only between governments but also between societies with intensive trade, cultural and people-to people exchange (Miller, 2005: 232)*

instituciones internacionales para legislar, coaptar o suprimir las acciones violentas de los Estados. Ello implicaba, según la tradición kantiana, una subordinación de la conducta de los Estados a las normas morales que ordenan al sistema internacional y lo hacen una *verdadera comunidad de naciones* (Orozco, 2005: 164-165). De esta forma, las instituciones son identificadas como estatutos de reglas y prácticas conectadas que influyen en la actuación de los Estados, al modificar las concepciones del propio interés, y, con ello, la posibilidad de cooperar. Por tanto, los Estados pueden ser persuadidos a cooperar cuando creen que los demás participantes respetaran las reglas acordadas y que la colaboración resultará en ganancias absolutas (Neves, 2013: 33).

Los neoliberales aceptaron algunas nociones neorrealista con ciertas modificaciones. Así, por ejemplo, los neoliberales aceptan que el Estado es el principal actor internacional, aunque no es el único. Al mismo tiempo, se diferencian del liberalismo clásico, al replantear algunos conceptos de esta corriente. Para los neoliberales, la cooperación no equivale a una “armonía de intereses”, la cual exige una total identidad de intereses; por el contrario, la cooperación solo puede tener lugar en situaciones en las que exista una mezcla de intereses conflictivos y complementarios (Salomón, 2002: 13-14).

En la década de 1970, Keohane y Nye (representantes neoliberales) plantearon el concepto de “*interdependencia compleja*”, para referirse a las múltiples canales existentes entre estados y sociedades (formales e informales), cuya agenda interestatal comprende variados temas sin una jerarquía clara. Sostienen, además, que cuando predomina una “*interdependencia compleja*” los gobiernos de una misma región no emplean la fuerza militar para resolver conflictos (Keohane y Nye, 2001:21-22), lo cual aumentan las posibilidades de cooperación entre ellos. Este enfoque de interdependencia y su aproximación con el realismo dio lugar al concepto de “*régimen internacional*”, definido como “*los principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en una área determinada de las relaciones internacionales*” (Krasner, 1983:2)

De ello se desprende la idea de “*Régimen de Seguridad*” dada a conocer por Robert Jervis (realismo liberal), que comprende los “*principles, rules, and norms that permit nations to be*

restrained in their behaviour in the belief that others will reciprocate. This concept implies not only norms and expectations that facilitate cooperation, but a form of cooperation that is more than the following of short-run self-interest” (Jervis, 1982:357). En consecuencia, la aceptación de los actores participantes de las reglas negociadas favorece la cooperación, aunque tal proceso sea complicado como lo afirma Neves:

“régimenes en el área de defensa y seguridad son particularmente relevantes, pues tienen el potencial de mitigar el unilateralismo y, por tanto, evitar el agravamiento del dilema del prisionero, facilitando la cooperación. Al mismo tiempo son difíciles de lograr a la luz del miedo de traición y, subsecuentemente, de compromiso irreversible de la seguridad nacional” (Neves, 2013: 32).

Un desdoblamiento del institucionalismo neoliberal y con raíces realistas es el modelo *intergubernamentalismo liberal* de Andrew Moravcsik. Dicho marco describe la integración como un proceso intencional y organizado de decisiones racionales de gobiernos. En ese sentido, la política nacional resulta fundamental para comprender la política regional, dado que las instituciones regionales son concebida a partir de la perspectiva material de los Estados miembros. Desde esa perspectiva, los Estados pueden avanzar o detener el proceso, ya que establecen la agenda de la regionalización. A diferencia de los enfoques supranacionales, la corriente intergubernamentalista se enfoca en la necesidad de mantener la soberanía nacional. Bajo ese enfoque, la Unasur se constituye en un proceso de integración de carácter *intergubernamentalista*, es decir, la coordinación de políticas negociadas sin ser plenamente vinculantes.

Un enfoque que busca alejarse de las teorías racionalistas (como se les conoce al neorrealismo y neoliberalismo) es el *constructivismo*. Esta corriente tiene como característica central mostrar que el sistema internacional no es una realidad dada a los actores, sino que es producto de lo que hacen los actores. Esto marca una diferencia sustancial con el neorrealismo, ya que el constructivismo asume la anarquía como una construcción iniciada a partir las relaciones intersubjetivas entre los actores. De allí que Alexander Wendt, el máximo representante de esta corriente, sostiene que las diferentes estructuras o instituciones no surgen de la anarquía, sino que son la consecuencia de la interacción recíproca entre los actores. A partir de esta interacción, los actores desarrollan rasgos de identidad que definen sus intereses y su posición en

el sistema. Así, identidad e intereses no son exógenas a la interacción tal como afirmaba el concepto racionalista, sino que son inherentemente construcciones sociales (Wendt, 2005:4-14).

En ese orden de ideas, para el constructivismo el principal referente de la seguridad es la identidad, ya sea de grupos o de instituciones. Wendt plantea al respecto “tres culturas identitarias” posibles en el contexto anárquico internacional, que se detalla en el cuadro adjunto:

Cuadro N° 1

Culturas identitarias definidas por Wendt

Cultura	Tipo de relación	Nivel de interiorización
Hobbesiana	Enemigo	Por coerción, fuerzas externas guían la conducta de los actores, forzados a cumplir las normas. La cooperación es extremadamente difícil.
Lockeana	Rival	Por interés (racionalidad instrumental), se reconoce la soberanía entre rivales como derecho y por eso no intentan dominarse, pero no está completamente libre de violencia o disputas (aunque es limitado). Se establecen formas de cooperación directa.
Kanteana	Amigo	Por creencia en la legitimidad, reina la no violencia. Las disputas se arreglan sin violencia. Se lucha como un equipo si la seguridad de uno está amenazada por un tercero (puede entenderse como la comunidad de seguridad pluralista de Deutsch).

Fuente: Wendt, 1999:247

Por tanto, la seguridad de cada Estado dependerá del esfuerzo por profundizar los lazos de identidad que permita una mayor cooperación y estimule la supervivencia de instituciones eficaces para resolver los conflictos (Orozco, 2006: 167). En ese sentido, la existencia de estrechos vínculos identitarios entre los Estados en lo social, económico, político y militar dan lugar a un *sentimiento de comunidad*, haciendo de la guerra algo inconcebible.

Asimismo, desde el constructivismo es importante la conceptualización del interés nacional o interés estatal planteada por Martha Finnemore. Para la especialista, los intereses no están simplemente ahí fuera esperando a ser descubiertas, sino que se construyen a través de la interacción social (1996:2). Es decir, los intereses al igual que la identidad surgen al interior de cada país, donde las diferentes fuerzas sociales que la conforman entran en complejas dinámicas. En consecuencia, los intereses nacionales o estatales, entendidos como una

construcción social, se forman mediante significados colectivos que están continuamente en movimiento (Wendt, 2005:15).

En el orden internacional, los estados definen sus intereses en función a la percepción o interpretación sobre dicho orden y su lugar deseado en él. Esto guarda relación, por un lado, con la “*distribución de poder*” que afecta los cálculos de los Estados para promover sus intereses nacionales, y por el otro, la “*distribución de conocimiento*”, que da forma a las concepciones de los Estados sobre sí mismos y entre ellos. Las instituciones juegan un rol importante en dicho proceso, ya que pueden llegar a transformar los intereses y las identidades o formar otros nuevos. Para tal efecto, debe existir un proceso de socialización sistemático que lleve a los Estados a identificarse positivamente entre ellos y compartan responsabilidades, símbolos y recursos materiales (proceso cognitivo y comunicativo). Según Wendt las instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas, pero todas las relaciones se definen intersubjetivamente. De allí que en un “*régimen internacional*” puede incluso coexistir ambas situaciones. También esta idea de intersubjetividad se aproxima al concepto de Deutsch sobre “*Comunidad de Seguridad*” en tanto la existencia de “*sentimiento de nosotros*” es un requisito para ello. Es a partir de la construcción social de esa identidad que permite que los intereses sean articulados.

2. Aportes de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (CSR)

La Teoría de los CRS fue desarrollado en el 2003 por Buzan y Waever, representantes de la Escuela de Copenhague. Una de sus ventajas es la posibilidad de diálogo con las corrientes tradicionales de las Relaciones Internacionales y de integración regional (como los racionalistas y constructivistas). Es a partir de este enfoque del CSR que se desarrollara la presente tesis.

La definición del CSR planteada por Buzan y Waever pasó por un proceso evolutivo desde un enfoque estado céntrico y político militar hacia uno más amplio. En 1983 se definió al Complejo de Seguridad como “*a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot reasonably be considered apart from one another*”. Su reformulación se produjo en 1998 y reafirmado en el 2003 en los términos siguientes: “*a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are*

so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another” (Buzan y Waever, 2003: 44). De esta forma, el reemplazo de “group of states” por “set of units” da cabida a nuevos actores, que también cumplen un rol fundamental en la dinámica de seguridad regional. Sin embargo, Buzan y Waever reconocen que el Estado sigue siendo la unidad principal dentro del Complejo organizado en un ambiente internacional anárquico, aproximándose así al realismo. Además al referirse a “security problems” implica que la seguridad no se limita solo al campo militar, sino que incluye otros sectores (como el social, económico, político y ambiental). Por tanto, los autores desarrollan una concepción ampliada de la seguridad, que supera la visión clásica; no obstante, la extensión de concepto debe ser moderada, a efectos de evitar el riesgo de securitizar todo.

Otro aspecto a destacar y que es tomado de la tradición liberal es la “interdependencia” que existe entre Estados en materia de seguridad. Dicha interdependencia está asociada con la “adyacencia física” (que hace mayor el nivel de interacción entre vecinos) y la “estructura anárquica” (y los balances de poder como consecuencia de ella). En lo concerniente a la adyacencia, ésta incide fuertemente en la seguridad, ya que, según Buzan y Waever, “*many threats travel more easily over short distances than over long ones*” (2003:45). Esto le otorga al CSR una relativa autonomía, entendida ésta en el sentido de poseer una dinámica de seguridad propia, es decir, que podría existir incluso si otros actores no influyen en ella. En consecuencia, para considerar la existencia de un CSR, un grupo de Estados u otras entidades deben tener un grado de interdependencia de seguridad suficiente para establecerlos como un conjunto vinculado y para diferenciarlos de otros complejos de seguridad que los rodean.

Por otro lado, en un entorno anárquico, la estructura esencial y el carácter del CSR están definidos por dos tipos de relaciones: las relaciones de poder (enfoque realista) y los patrones de amistad y enemistad (enfoque constructivistas). Sobre el primer punto, las polaridades (de unipolar a multipolar) van a influenciar en el comportamiento de las unidades. Su análisis está ligado al concepto de “*regional balance of power*”, es decir la configuración de coaliciones o alianzas entre los Estados para hacer frente a un peligro común o limitar sus acciones para convivir pacíficamente. En ese sentido, Buzan y Waever sostienen que el CSR puede ser de dos tipos, uno estándar y el otro centrado. Un CSR de tipo estándar es marcadamente westfaliano, la

polaridad está definida por las potencias regionales y la agenda de seguridad es predominantemente político militar. En un CRS estándar unipolar, el poder regional no es una potencia mundial ni domina la dinámica de la seguridad de la región. Por tanto, dentro de este complejo el elemento principal de la política de seguridad es la relación entre las potencias regionales, ya que establecen los términos para las potencias menores y para la *penetración* de las potencias mundiales en el CSR.

El CSR también puede ser de tipo centrado, al girar en torno a una gran potencia o en torno a una superpotencia. En ambos casos, los demás estados se ubican en una situación de inferioridad, que no permite determinar otro polo de poder regional. Pese a ello, según Buzan y Waever, es posible que un CRS estándar se convierta de tipo centrado si la potencia regional logra elevar su estatus a gran potencia global (2003:55). Otra forma es la integración en torno a instituciones, y no por una sola potencia. Es decir, el alto grado de institucionalidad determinará que éstas y no los Estados, se conviertan en el actor fundamental (Buzan y Waever, 2003:58). En este último caso, la aceptación de principios, valores e identidades, normas, comportamiento y obligaciones de manera compartida y arraigada, otorga al CSR centrado las características de una “*comunidad de seguridad*”.

En segundo lugar, los patrones de amistad (confianza) y enemistad (conflicto) también determinan la configuración del CRS, toda vez que inciden en los niveles de interdependencia entre las unidades componentes. A partir del trabajo de Wendt, el cual se ha hecho referencia anteriormente, Buzan y Waever entienden que no es suficiente mirar la distribución de poder para predecir patrones de conflicto. Señalan al respecto “*Historical hatreds and friendships, as well as specific issues that trigger conflict or cooperation, take part in the formation of an overall constellation of fears, threats, and friendships that define an RSC*” (2003:50). Así los CSR son una “construcción social” en la medida que la seguridad de los actores está sujeta a las percepciones e interpretaciones de lo que es o no es una amenaza.

De este modo, el enfoque teórico de los CSR brinda una explicación sobre la dinámica relacional intersubjetiva entre los estados, a partir de los conceptos de “*securitización*” y “*desecuritización*”. El primero refiere al uso político de algún tema u objeto por partes de las

elites estatales y no estatales como un problema de seguridad, mientras que el segundo es la desvinculación de este objeto o tema de los asuntos de seguridad. Para los fines de esta tesis son importante estos aportes para el estudio sobre los intereses y visiones de los Estados en materia de defensa y seguridad, y cómo interactúan en el marco del CDS y en general de la Unasur, desde una perspectiva regionalista de la seguridad.

A partir de todas estas consideraciones, Buzan y Waever proponen que el estudio de los CSR deben ser realizados a partir de cuatro niveles de análisis interrelacionados, que conforman la “*security constellation*” (2003, 51): el nivel doméstico de los estados de la región (ligado a identificar las vulnerabilidades internas de cada Estado); el nivel de las relaciones interestatales (que generan la región como tal); las interacciones de la región con las regiones vecinas; y el papel de los poderes globales en la región (la interacción entre las estructuras de seguridad global y regional). Sobre esto último, las intervenciones externas en la región es analiza a partir del uso de los conceptos de “*penetration*” o “*overlay*” (superposición). Se produce una “*penetration*” cuando las potencias extranjeras realizan alineaciones de seguridad con los Estados dentro de un Complejo, favorecido por la presencia de patrones regionales de conflicto. El mecanismo de “*overlay*”, en cambio, consiste en una imposición de potencias externas sobre el complejo, restringiendo su dinámica. Estados Unidos, por ejemplo, desarrolla una relación de *penetración* con América del Sur, donde existen intentos por ganar una mayor autonomía, el CDS sería parte de esos intentos. No obstante, como se verá más adelante, un distanciamiento total con la potencia del norte es imposible.

En función a la evolución de los patrones de amistad y enemistad, los estados harían que los subsistemas (o regiones) transiten de “*formaciones conflictivas*” (que implica una fuerte percepción de amenazas mutuas, con la expectativa del uso de la violencia en las relaciones interestatales) hacia un “*regímenes de seguridad*” (donde los estados aún se tratan entre sí como amenazas potenciales, pero han realizado acuerdos y reglas de conducta para reducir el “dilema de seguridad”, con la expectativa de que ellas serán cumplidas), y de estos a una “*comunidad de seguridad*” (donde los estados no aspiran más a usar la fuerza militar entre ellos para resolver sus divergencias, y afianzan la cooperación para garantizar un ambiente regional seguro).

En suma, la aplicación del concepto de CSR en el actual escenario de seguridad de América del Sur cobra relevancia en un contexto en el que se proyecta mejorar las estructuras de cooperación regional en la esfera militar. La seguridad – inseguridad de estos países se define a partir de la vulnerabilidad interna y su capacidad para protegerse de amenazas externas (reales o potenciales), proceso en el cual las instituciones armadas son una pieza clave. En dicho marco, es relevante el estudio del CDS y su papel en la construcción de una “*comunidad de seguridad*” en la región. Si bien el CDS fue resultado de una decisión política, su funcionalidad involucra a otros actores como militares, empresas (públicas y privadas) y la sociedad civil. Por tanto, la continuidad del CDS en el tiempo depende de la disposición de todos estos actores estatales y no estatales, con miras a enfrentar de forma conjunta los desafíos regionales y globales.



Capítulo II

CONTEXTO REGIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL PRIMER DECENIO DEL SIGLO XXI

Suramérica está inmersa dentro de los procesos de cambios claves en el sistema internacional, tras el fin de la Guerra Fría y la irrupción violenta del terrorismo transnacional (en el 2001). A nivel geoeconómico, el eje de gravedad del poder económico global se ha desplazado del Atlántico hacia el Asia Pacífico, por su dinámico crecimiento con impactos importantes en la economía suramericana. Actualmente, Asia y Suramérica desarrollan una intensa relación económica – comercial³ que incide en el “declive relativo” de la influencia estadounidense en la región, afectada por la crisis financiera iniciada en el 2008.

Otro cambio global importante, a nivel geopolítico, es el posicionamiento y la influencia de las llamadas “potencias emergentes” en la construcción de un orden multipolar. En el 2001, el economista Jim O’Neil acuñó el término BRIC para referirse a Brasil, Rusia, India y China como las futuras economías dominantes hacia el 2050. En el 2009, se estableció una alianza informal entre estos países (a la cual luego se sumó Sudáfrica en el 2011) para exigir reformas en los actuales regímenes multilaterales políticos-financieros y propiciar instrumentos y mecanismos alternativos dirigidos a contrapesar el poder hegemónico que ostenta Estados Unidos en el sistema internacional. Sobre la base del multilateralismo, estas “potencias emergentes” procuran fortalecer el diálogo y la cooperación en asuntos de interés mutuo, tomando en cuenta las asimetrías y las potencialidades de cada uno.

Asimismo, el fin del período bipolar y la globalización dieron lugar al incremento de la interdependencia de las relaciones humanas y de las economías nacionales, proceso que repercute en la interdependencia de seguridad en distintos ámbitos. Ello se vio reflejado en el tratamiento multidimensional de la seguridad que incluyó la lucha contra las “nuevas amenazas” y la consolidación de la democracia como requisito de la Seguridad Hemisférica post Guerra Fría. Así las fuentes de inseguridad dejaron de ser solo de carácter estatal, sino también de

³ China, por ejemplo, se ha convertido en el principal socio comercial de Brasil y de otros países de la región.

índole transnacional (como el crimen organizado, tráfico ilegal de personas y bienes, entre otros). Dicha percepción de inseguridad aumenta en un contexto de confluencia de crisis de diversa naturaleza en un mundo globalizado. Según Barrios, el actual funcionamiento del sistema capitalista mundial incita cuatro crisis simultáneas: la crisis alimentaria, la crisis financiera, la crisis energética y la crisis de los recursos naturales (Barrios, 2011:19). Estas “crisis” tienden a agravarse con los impactos del cambio climático, provocando grandes flujos migratorios y hasta conflictos entre naciones.

En dicho marco mundial, se delinea a continuación las características propias de la dinámica en América del Sur en materia de seguridad y defensa durante la primera década del siglo XXI, para conocer el contexto en el cual surge el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

1. Ascenso de la Izquierda política y su impacto en la integración suramericana.

Un cambio importante en la vida política suramericana en el primer decenio del siglo XXI fue el ascenso de gobiernos de izquierda o neodesarrollistas al poder, con un fuerte discurso social. Esto se debió en parte al desgaste político y social de los gobiernos que apoyaron el Consenso de Washington, promoviendo reformas neoliberales, y que terminaron en crisis internas. Así, los resultados electorales entre el 2000 y el 2010, confirmaron el viraje hacia la (centro) izquierda política en la mayoría de los países de la región, en algunos casos con amplio respaldo popular. Al triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela (2000-2012) y Lula da Silva en Brasil (2002-2010), le siguieron el *Kirchnernismo* en Argentina (2003-2015), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005-2010), Evo Morales en Bolivia (2005 a la fecha), Michelle Bachelet en Chile (2006-2010), Alan García en Perú (2006-2011), Rafael Correa en Ecuador (2007-2017) y Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012). En Colombia, el poder político estuvo en manos de un gobierno de derecha, presidido por Álvaro Uribe (2002-2010), cuyas diferencias ideopolíticas con sus vecinos, género en Colombia una percepción de aislamiento.

Con el arribo de gobiernos de izquierda en la mayoría de los países de América del Sur, se inició un nuevo proceso de integración interestatal, más amplio y complejo. En los años noventa, con el retorno de la democracia, los primeros esfuerzos integracionistas se limitaron al

plano subregional y con énfasis en lo comercial. Expresión de ello son la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, que surgieron bajo el modelo de “regionalismo abierto”⁴ de la Cepal, con resultados actuales modestos. Esta visión subregionalista y concentrada en lo comercial comienza a cambiar a partir del 2000, en el marco de la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, en Brasilia, y como respuesta al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por Estados Unidos. En dicha Cumbre se revalorizó la importancia de una región estable e integrada, como condición para convertirse en un actor clave en la reconfiguración del sistema internacional. Sin embargo, no será hasta el 2004, cuando los países decidan avanzar hacia una institucionalidad de alcance regional, con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Al interior del CSN, se estructuró la idea de ampliar la discusión regional hacia temas de orden militar en un contexto de cambios en la seguridad hemisférica. La I Reunión de Ministros de Defensa de la CSN, celebrada en Bogotá el 14 de julio del 2006, es importante en ese sentido, ya que, por vez primera, se procuró agendar y discutir la cooperación en defensa y seguridad en clave suramericana, en los siguientes términos:

“La necesidad de fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa, la cooperación entre las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos para consolidar a Sudamérica como área de paz y estabilidad, y desarrollar una lucha más efectiva contra las diversas amenazas que puedan enfrentar nuestros estados y sociedades”(CSN, 2006).

En abril del 2007, en el marco de la Cumbre Energética en Isla Margarita (Venezuela), se aprobó la propuesta del ex presidente Hugo Chávez de modificar el nombre del CSN por la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con lo cual se añadía mayor valor político al proyecto integracionista, pero diseñada bajo marcos estructurales *minimalistas*. Un año después, fue aprobado el texto final del Tratado Constitutivo de la Unasur, el cual entró en vigor en

⁴ Según la definición de la Cepal, el “*regionalismo abierto*” es el proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el “*regionalismo abierto*” es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen (Cepal, 1994:12).

noviembre del 2010, luego de ser ratificado por las legislaciones de nueve países. Brasil fue el último en ratificarlo, en julio del 2011⁵.

La conservación de la legitimidad democrática interna en los Estados miembros se convirtió en una condición ineludible para desarrollar una agenda regional con temática variada, incluida la cooperación en defensa. A raíz de la crisis interna en Ecuador, originada por la rebelión policial, en noviembre del 2010, los presidentes de la Unasur reunidos en Georgetown (Guyana), aprobaron la cláusula democrática como requisito de pertenencia. Este acto, a su vez, revalidó la importancia de la Carta Interamericana de la OEA (de 11 de setiembre de 2001), la cual considera la democracia como un sistema de gobernabilidad indispensable para el desarrollo y el sostenimiento de la paz en la región. Desde este modo, la Unasur se adscribía a los acuerdos internacionales ya existentes.

Los liderazgos de los ex presidentes Lula da Silva y Hugo Chávez se perfilaron como los más influyentes en el proceso de integración regional, pero con estilos y estrategias distintas. Con la llegada de Lula al poder en el 2003 se fortaleció el grupo más autonomista al interior de Itamaraty, que defendió la construcción de un liderazgo brasileño en América del Sur. Se reforzó así la dimensión suramericana como prioridad en detrimento de un concepto de América Latina, ya que en México y en el Caribe, el dominio estadounidense era incuestionable (Medeiros y Heleno, 2011: 45-46). Durante la gestión de Lula, la diplomacia brasileña fue más activa, buscando intervenir como mediador en las crisis políticas que diversos países experimentaron en la última década. El ex canciller Celso Amorim, quien acompañó a Lula en sus ocho años de gobierno (2003-2010), justificaba este accionar diplomático al precisar:

“la no intervención en los asuntos internos de otros Estados es un precepto básico de la diplomacia brasileña. Pero la no intervención no puede significar falta de interés. En otras palabras, el precepto de no intervención debe ser visto a la luz de otro, basado en la solidaridad: el de la no indiferencia” (Amorim, 2003).

⁵ Luego de momentos tensos al interior del Congreso brasileño, donde legisladores opositores como María Serrano y Emanuel Fernandes (ambos del Partido Social Democracia Brasileña-PSDB) cuestionaron la duplicidad de atribuciones entre el Mercosur y la Unasur como la creación de un Parlamento en este último bloque. Según el Dr. Rosinha (del oficialista Partido de los Trabajadores-PT), esta forma de proceder de la oposición, que dificultaba la adhesión de Brasil a la Unasur, respondía a cuestiones ideológicas.

Sobre el particular, Miriam Gomes refiere que lo dicho por el ex canciller brasileño puede significar una revisión, discreta, de los preceptos más tradicionales de la política externa brasileña no intervencionista (Gomes, 2007:136). Este comportamiento de Brasil de situarse como un interlocutor válido favorecía a la construcción de su liderazgo en la región. Estas aspiraciones brasileñas no se limitaron al ámbito regional, también proyectó alcanzar un sitial privilegiado a nivel mundial como actor global de primer orden. Esto ha llevado a algunos autores⁶ a considerar que Brasil ve en la integración regional como un instrumento funcional para su proyecto globalista. Bajo esa premisa, Unasur sería la expresión de una estrategia global de Brasil, siendo el Mercosur su “núcleo duro”.

Paralelamente, Venezuela, que pasó a ser un actor regional relevante en este proceso, apeló al ideal bolivariano y a la confrontación directa con Washington. A diferencia del pragmatismo de la diplomacia brasileña, Venezuela desplegó una diplomacia con un discurso reaccionario y antiestadounidense, con respaldo de los recursos económicos del petróleo. La aplicación simultánea de estos dos modelos disímiles generó la sensación de que Brasil y Venezuela estaban enfrascados en una disputa por el liderazgo regional. Lo cierto es que, como lo afirma Medeiros & Heleno, el viraje hacia la izquierda en casi toda América del Sur de cierta manera reforzó los *soft power* de Brasil y de Venezuela en la región y dejó a Colombia en una situación de relativo aislamiento (Medeiros & Heleno, 2011:47). Brasil estableció un eje que envolvía a Argentina y Venezuela para el éxito del proceso de integración suramericana. Venezuela, por su parte, ganó en Bolivia y en Ecuador dos importantes aliados en la región en su cruzada por el socialismo y en el enfrentamiento retórico contra Estados Unidos.

La fórmula diseñada por el ex presidente Chávez para aglutinar países bajo la órbita venezolana es la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Dicha propuesta fue presentada por primera vez por el citado mandatario durante la III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Asociación de Estados de Caribe, en diciembre del 2001, con declarada oposición al ALCA. Desde su creación formal, en el 2004, la dinámica del bloque bolivariano ha sido supeditada a la figura del ex presidente Chávez, avalado por los recursos petroleros para expandir su influencia.

⁶ Paulo Laraburu Nascimento argumenta la existencia de una lógica instrumental del proyecto integracionista brasileño, que concibe la integración regional como medio para alcanzar sus propósitos globales (2013:12).

No obstante, la fuerte dependencia del petróleo y el comportamiento agresivo convierten a Venezuela en un país sin fuerza suficiente para liderar la integración regional. A ello luego se sumara la muerte del líder fundador (en el 2012) y la actual crisis socioeconómica venezolana, dejando debilitada la Alianza bolivariana, con un rumbo incierto.

Tanto la Unasur como la ALBA son expresiones políticas contra-hegemónicas, al cuestionar el accionar unilateral y unipolar estadounidense, pero poseen niveles institucionales desiguales. En comparación a la Unasur, la ALBA es menos institucionalizado, ya que no posee agenda fija de reuniones ni temas. Otra diferencia notoria es que la “vigencia de las instituciones democráticas” constituye un requisito elemental de pertenencia en la Unasur, mientras que en el caso al bloque bolivariano esta pertenencia está asociada fundamentalmente con la identidad ideológica. De otro lado, si bien en los dos bloques son explícitas las preocupaciones en materia de defensa, las formas de abordarlas son diferentes. En el 2000, Venezuela propuso crear una fuerza militar conjunta que sirva de instrumento disuasorio ante una eventual intervención y/o injerencia extranjera. Ello dista de la propuesta brasileña, favorable a la creación de un mecanismo de coordinación militar intergubernamental, en el seno de la Unasur.

Cabe mencionar que en este periodo ocurrieron algunos hechos que pusieron a prueba la construcción del liderazgo brasileño y venezolano en la región. Brasil, por ejemplo, tuvo que afrontar conflictos en torno a las operaciones de sus empresas en Bolivia en 2006 (caso Petrobras), en Ecuador en 2008 (caso Odebrecht) y en Perú en 2010 (caso Inambari), así como los reclamos paraguayos respecto al pago de energía proveniente de Itaipu en 2009. En todos estos casos, el gobierno brasileño optó por una postura moderada y flexible para resolver estos conflictos. Respecto a Venezuela, los cuestionamientos provenían de aquellos países que vieron en la influencia bolivariana como un peligro para su estabilidad interna. Destaca el caso de la Casa del ALBA en Perú, que fue investigado por el Congreso, cuya conclusión en el 2009 determinó que hubo injerencia venezolana en asuntos internos. A ello se suma los conflictos con Colombia en 2005 (caso Rodrigo Granda) y 2008 (caso Raúl Reyes), que llevaron a Venezuela a movilizar sus tropas en zona fronteriza (“conflicto pre-bélico”) y paralizando el comercio entre ambos países. Las dificultades que afrontaron los proyectos de liderazgo de

Brasil y de Venezuela estuvieron asociadas con recelos vecinales sobre las intenciones de expansionismo político y económico de estos dos países, en desmedro de sus intereses.

2. Dinámicas de seguridad subregionales relativamente opuestas.

Una de las particularidades que marcó la evolución de la defensa y seguridad en Suramérica en un contexto de redemocratización, fue el contraste entre la relativa pacificación del Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile) y la conflictividad en la región andina-amazónica (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia). Tickner afirmaba que “en lugar de una “comunidad de seguridad” similar a la que puede existir, por ejemplo, entre los países del Mercosur, en los Andes tenemos más bien lo que se podría llamarse una “*comunidad de inseguridad*” (2008: 22). De esta forma, aún se mantiene válido la división de subcomplejos planteada por Buzan y Waever para América del Sur, aunque con ciertos matices y con niveles de interacción intra-subregional distinta. Existen variables sociopolíticas y de seguridad que explica tal dicotomía entre el Cono Sur y los Andes-Amazonía, siendo el principal elemento diferenciador el prolongado conflicto armado interno en Colombia, y donde Estados Unidos se posiciona como un aliado importante. A continuación se aborda las principales variables:

- a. ***Los peligros regionales derivados de situaciones de ingobernabilidad interna.*** A diferencia del Cono Sur, donde Argentina tuvo que afrontar una crisis interna a inicios del Siglo XXI, que provocó la salida del presidente de turno, en los Andes-Amazonía las crisis de gobernabilidad política fue una característica común de sus integrantes a lo largo de la primera década de este siglo, con riesgo de traspasar las fronteras. A la crisis política peruana del 2000, tras los casos de corrupción política-militar revelados, se sumó el intento de derrocamiento contra el presidente venezolano Hugo Chávez en el 2002, seguidamente Bolivia y Ecuador enfrentaron una espiral de crisis sociopolíticas, que provocó cambios abruptos en el Poder Ejecutivo y reformas constitucionales. Así en menos de cinco años Bolivia tuvo seis presidentes, mientras que Ecuador tuvo cinco⁷. Colombia, por último, corría el riesgo de convertirse en un *Estado Fallido*⁸

⁷ En el caso boliviano, Hugo Banzer, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa no llegaron a concluir sus mandatos, mientras que en lado ecuatoriano, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez tuvieron el mismo destino.

debido a altos niveles de violencia que registró este país en más de cincuenta años de conflicto armado interno, con alarmantes efectos negativos hacia sus vecinos.

Antes de finalizar la primera década del nuevo milenio, se produjeron dos importantes crisis andinas: el “conflicto separatista” en Bolivia (2008-2009) y la “sublevación policial” en Ecuador (2010), y en las que Unasur tuvo una intervención resolutive. El primer caso, la Unasur respaldó la gestión del presidente Morales y estableció una Comisión para ayudar a poner fin a la crisis sociopolítica boliviana, y esclarecer los hechos de violencia registrado en Pando⁹. En segundo caso, Unasur condenó de forma unánime la sublevación policial contra el gobierno de Rafael Correa y resolvió incluir la cláusula democrática al Tratado Constitutivo del bloque como condición esencial para la estabilidad y desarrollo regional. En ambos sucesos, hubo una interpretación política por parte de la Unasur asociada a intentos golpistas y que, por tanto, de no ser resueltos, crearían peligrosos precedentes.

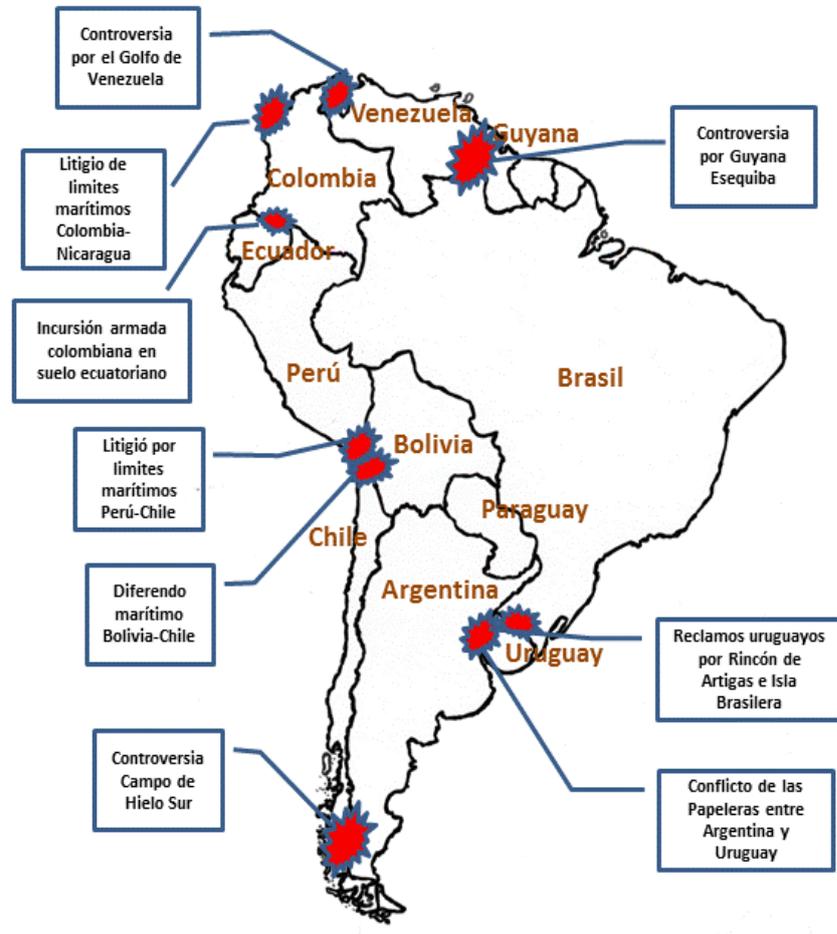
- b. Disputas territoriales y/o fronteras de larga data inciden en los patrones de amistad y enemistad con rasgos subregionales distintos.* Las controversias limítrofes (terrestres y marítimas) entre países vecinos reactivadas en el periodo reciente obedecen a distintas razones: jurídicas (por desacuerdos con tratados firmados en siglos pasados) geoeconómicas (por el valor de los recursos allí asentados) y políticas (generar distracción frente a problemas internos o con fines electorales). Algunos de estos diferendos aún no están resueltos de forma definitiva (como se detalla en el Anexo 1), lo cual influye en las desconfianzas entre los países involucrados, proclives a reproducir tensiones tanto en el Cono Sur como en los Andes/Amazonía.

⁸ No existe una definición de forma consensuada sobre el concepto de *Estado Fallido*. Autores como Robert Rotberg señala que los “Estados fallan cuando se ven consumidos por la violencia interna y cesan de suministrar a sus habitantes bienes políticos beneficiosos. En ellos, sus gobiernos pierden credibilidad y la permanencia de la naturaleza del propio Estado Nación se vuelve dudosa e ilegítima en los corazones y mentes de sus ciudadanos” (2007:153). Susan Rice, por su parte, lo define como aquellos países en los que “el gobierno central no ejerce un control efectivo, ni es capaz de entregar servicios vitales a partes significativas de su territorio debido a conflictos, gobernanza ineficaz o colapso del Estado” (2003).

⁹ El informe elaborado por la Comisión de la Unasur para investigar los acontecimientos violentos en Pando, expresa que allí se cometió una “masacre”, al verificar el asesinato de veinte campesinos.

Grafico N° 01

Principales controversias territoriales y limitrofes en America del Sur



Fuente: elaboración propia basada en informaciones oficiales y medios de comunicación.

No obstante, el Cono Sur presenta mejores condiciones para abordar sus controversias fronterizas en comparación con los andes amazónicos, ya que los primeros han desarrollado una densa e intensa relación y cooperación en defensa y en otras áreas en comparación a los segundo. Así, por ejemplo, los principales actores del Cono Sur, Brasil, Argentina y Chile dejaron de lado sus fuertes rivalidades del pasado militar para iniciar una nueva etapa en sus relaciones que hoy son consideradas estratégicas, incluido en el plano de la defensa. Expresión de ello fueron los pasos dados por Argentina y Chile en el desarrollo de una metodología estandarizada para la mediación del gasto militar (2001) y la constitución de la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur” (2006), que integran sus Fuerzas Armadas, una iniciativa sin precedentes en América Latina y en la que Brasil ha mostrado interés por participar.

Adicionalmente, existen importantes aproximaciones en el área de la industria militar que data de los años noventa. Destacando, por un lado, la cofabricación argentina brasileña del vehículo liviano “Gaucho” (iniciado en el 2004) y, por el otro, la asociación estratégica entre la brasileña Embraer y la chilena Enaer para fortalecer sus industrias aeronáuticas. El más reciente de estos esfuerzos es el desarrollo del avión de transporte militar KC-390, donde participan los tres países.

El factor de la Guerra de las Malvinas (en 1982), que reflejó las falencias de los instrumentos de seguridad interamericana, contribuyó a que lo (sub) regional adquiriese un valor especial en la agenda exterior de Brasil y Argentina. Así se fundó el Mercosur, mediante el Tratado de Asunción (del 26 de marzo de 1991), con efectos positivos en la seguridad del Cono Sur. Desde el Mercosur se ha procurado multilateralizar los esfuerzos para mejorar la cooperación en defensa y seguridad, en virtud de la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, de 1998, y el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, de 2004. Dentro de las medidas relevantes adoptadas fue la implementación del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (Sisme), orientado a la lucha contra el crimen organizado transnacional, y se acordó en el 2007 la creación de un Sistema Multilateral de Operaciones de Ayuda en Caso de Desastres, a cargo del Comité de Comandantes del Ejército de Países del Mercosur y Asociados (CCEPMA). Estas iniciativas reflejaron las intenciones de ir más allá de los propósitos originales del Tratado de Asunción y de fomentar un ambiente subregional seguro y estable para el desarrollo de sus integrantes.

A diferencia de lo que se observa en el Cono Sur, en la región andina, los conflictos de carácter fronterizo y/o por soberanía territorial han dificultado una cooperación militar más sustantiva y efectiva. Adicionalmente, los signos de politización de las Fuerzas Armadas en los países del Eje bolivariano hacen difícil una cooperación vecinal más intensa. Incluso, dentro del mismo bloque bolivariano no existen avances significativos a pesar de compartir la idea de conformar Fuerzas Armadas conjuntas y una Doctrina

militar común, motivo por el cual se creó la Escuela de Defensa de la ALBA en Santa Cruz (Bolivia), pero sin llegar a funcionar. En los Andes/Amazonía el desarrollo de la capacidad industrial militar es menor en comparación a la instalada en el Cono Sur, sobresaliendo Brasil y Argentina, por lo que no constituye un factor para generar confianza interestatal tal como se da en esta última subregión.

Si bien los acuerdos de cooperación en defensa y seguridad aumentaron el primer decenio del siglo XXI, estos se limitaron en su mayoría a asuntos relacionados con la lucha contra la criminalidad y delincuencia transfronteriza, pero con resultados poco significativos. El ambiente de conflictividad en la región andina también afectó la profundización de las directrices contenidas en la Declaración sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, de 2004. Entre ellas figuran la creación de un Programa Andino de Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad y el desarrollo de una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos de Defensa, las cuales no han sido implementadas a la fecha. Esta realidad de inseguridad andina se extendió a la región amazónica, como consecuencia de una creciente dinámica delictiva y criminal difícil de controlar por parte de las fuerzas oficiales.

- c. ***La securitización del terrorismo y del narcotráfico como vehículo de penetración de Estados Unidos en la región.*** Existe la tendencia a considerar el conflicto armado colombiano y su desborde transfronterizo (*spill over*) como el principal foco de inestabilidad y de los problemas de seguridad en el Norte Andino¹⁰. Esto debido a que la ofensiva militar emprendida por el gobierno colombiano provocó el desplazamiento de elementos de las FARC y otros grupos ilegales hacia zonas fronterizas, llegando incluso a cruzar los territorios vecinos para establecer áreas de descanso o bases de apoyo¹¹. A ello se añade los problemas sociopolíticos derivados de la estrategia de

¹⁰ Jaramillo afirma: “desde que el conflicto colombiano se internacionalizó en la década de los noventa, Colombia empezó a ser considerada como una amenaza regional en distintos círculos gubernamentales, académicos y demás” (Jaramillo, 2008: 96)

¹¹ Por ejemplo, en el 2004 fue capturado Rodrigo Granda en territorio venezolano y en el 2008 se descubrió un campamento de las FARC en suelo ecuatoriano, que fue motivo de un ataque militar colombiano, provocando la muerte de Luis Edgar Devia Silva, alias “Raúl Reyes”, uno de los principales dirigentes de las FARC. En el 2010, en la selva brasileña fue capturado José Samuel Sánchez, alias “Tatareto”, sindicado como un importante miembro de la FARC a cargo de una red de tráfico de drogas.

fumigación concentrada en el sur colombiano y la crisis humanitaria de los refugiados, que generó tensiones con Ecuador¹².

La dimensión política e ideológica del conflicto colombiano que le imprimió el gobierno de Álvaro Uribe incidió en el cuadro de tensiones con el bloque bolivariano. Por un lado, Colombia criticó a Ecuador y Venezuela su falta de colaboración contra las FARC, debido a sus supuestos vínculos con los gobiernos de estos dos países, que no la reconocían como terroristas. En marzo del 2008, se vivió el momento político-militar más tenso en las relaciones entre estos países, como consecuencia del ataque aéreo colombiano contra una base de las FARC situado en territorio ecuatoriano fronterizo. De otro lado, las acciones militares estadounidenses en Colombia son vistas con desconfianza por la mayoría de sus vecinos, incluido Brasil, fundado en el temor de que eventualmente dicho accionar trasgreda sus soberanías, con el pretexto de la lucha antisubversiva y antinarcóticos. Esos temores aumentaron en el 2009 con el anuncio de Bogotá de autorizar a Washington el uso de siete bases militares, por lo que, a través de Unasur, se buscó garantías en salvaguarda de sus espacios territoriales¹³. Sin embargo, dicho acuerdo militar no prosperó, ya que fue declarado *inexequible* por la Corte colombiana al no contar con el aval del Congreso.

Perú es otro país que todavía sufre la resistencia subversiva que, al aliarse con el TID y delitos conexos, busca dar soporte económico a sus actividades armadas y proselitistas. Las principales organizaciones terroristas como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) sufrieron duros golpes en los años noventa, pero ahora tratan de reorganizarse, estableciendo redes de apoyo dentro y fuera del Perú. La ofensiva policial y militar contra los remanentes terroristas y el narcotráfico también cuenta con el apoyo de Estados Unidos, lo cual ha conllevado, al igual que en

¹² El presidente Correa interpuso una demanda ante la Corte de La Haya por daños colaterales causados por las fumigaciones de los cultivos ilícitos.

¹³ Se consensuó que “*la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede con sus medios y recursos vinculados y objetivos propios amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana*”.

Colombia, impasses entre Perú y los bolivarianos, en particular con Bolivia de Evo Morales¹⁴.

Entre el 2008 y 2009, en Bolivia se produjeron varias denuncias acerca de la existencia de un grupo terrorista que fomentaba el separatismo. La Fiscalía boliviana acusó a Eduardo Rózsa Flores¹⁵ de ser el líder de esta supuesta célula terrorista, quien murió tras el enfrentamiento con la policía en abril de 2009. Otras versiones señalan que el “caso terrorismo” fue un montaje gubernamental para socavar la corriente autonómica que impulsaban los líderes cruceños en la llamada “Media Luna”, calificada por el gobierno como una *pretensión secesionista*. Lo cierto es que los ataques de uno y otro lado, dejaron a Bolivia a pie de una “*guerra civil*”. El gobierno boliviano acusó a Washington de ayudar a desestabilizar su régimen, evocando temores de un intento de golpe como el ocurrido en Venezuela en el 2002. Tal situación conllevó a que Bolivia opte por romper las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, llegando incluso a anular la cooperación antinarcótica.

En el Cono Sur, la Triple Frontera (entre Brasil, Argentina y Paraguay) se ha convertido en la zona de mayor riesgo en esa subregión por el intenso flujo de contrabando y otros ilícitos que allí se desarrollan. Incluso, Estados Unidos ha advertido que dicha región estaría sirviendo como fuente de financiamiento para el terrorismo islámico, algo que Brasil rechaza, ya que considera que detrás de esta preocupación se esconde el interés estadounidense de acceder a los recursos naturales ubicados en esta parte del continente. Sin embargo, la realidad del Cono Sur se torna cada vez más compleja tras el surgimiento de movimientos cuyo accionar tienden a semejarse al terrorismo. En Paraguay surgió en el 2008 el llamado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que opta por el uso de la violencia armada para lograr sus objetivos sociopolíticos, mientras que

¹⁴ El presidente Evo Morales mantiene una postura crítica contra la instalación de bases militares estadounidenses en la región, la cual ha sido puesta de manifiesto en diferentes foros multilaterales. De allí que ve la relación militar entre Perú y Estados Unidos con recelo. Las diferencias ideológicas entre los presidentes Evo Morales y Alan García produjeron impasses diplomáticos con el peligro de que las relaciones quedasen rotas en el 2009. Sin embargo tal situación no se produjo, y se pasó una etapa de distensión que terminó con la reactivación del Convenio de Ilo (firmado en 1992). Esto no significó que el mandatario boliviano dejase de criticar iniciativas peruanas relacionadas con la cooperación militar con Washington y la Alianza del Pacífico.

¹⁵ En el 2008, él declaró a favor de la “independencia” de Santa Cruz de la Sierra para crear un “nuevo país”. Otros integrantes como Elod Toasó y Mario Tadic fueron detenidos en el 2009 por alzamiento armado con fines secesionistas. Ellos admitieron su complicidad en ese delito.

en Chile facciones reaccionarias de mapuches¹⁶ y anarquistas suelen manifestarse de forma insurreccional, con comportamientos y acciones que han sido calificados como “terrorismo doméstico”.

3. Desvalorización de los esquemas de seguridad hemisférica post 11/09

A partir de los años 90, se van a producir cambios en la visión de seguridad hemisférica influenciados por el fin del orden bipolar mundial y la aceleración de la globalización (asimétrica). En este nuevo marco, se produce una revisión del concepto de seguridad militar y unidimensional que había regido hasta ese momento. Dicho concepto centraba su atención en la defensa de la soberanía territorial y, en ese sentido, el Estado se constituyó en la institución a la que había que proteger (visión estadocéntrica). Sin embargo, en los años noventa, se promueve un nuevo paradigma de Desarrollo Humano, que ubica a la persona en el centro de preocupaciones del Estado (Castro, 2003: 24). Esto conllevó a una visión más humana de la seguridad, adquiriendo un carácter multidimensional, que incorporó, además de la seguridad militar, otras variables: políticas, sociales, económicas, ambientales y de salud.

De esta forma, la seguridad multidimensional abarcó tanto las “amenaza tradicionales” (de naturaleza política-militar) como las llamadas “nuevas amenazas” (como terrorismo, narcotráfico, delincuencia transnacional, entre otros). Este enfoque quedó establecido en el ámbito de la OEA luego de los sucesos del 11 de setiembre de 2001, con la firma del Acuerdo de Bridgetown (Barbados, 2002) y la Declaración sobre Seguridad en las Américas (México, 2003). En el numeral 2 de esta última dice:

“Nuestra concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en los valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (Declaración, México, 2003).

¹⁶ La Coordinadora Arauco Malleco (CAM), que surgió en los años noventa, es considerada la organización mapuche más radicales en Chile, siendo sus principales banderas de lucha la autonomía y la recuperación de las tierras ancestrales. En el 2009 emitió una “declaración de guerra” contra el estado chileno, mediante la cual se manifestaba públicamente “la renuncia a la nacionalidad chilena y la declaración de la nación autónoma mapuche desde el río Bío Bío al sur”.

La reformulación del concepto de seguridad hemisférica no fue acompañado de una reestructuración efectiva de los órganos interamericanos creados durante la Guerra Fría. Tanto la Junta Interamericana de Defensa (JID) como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se distinguieron por su inacción. Se arguye que estos órganos, en el contexto de post Guerra Fría y post 11 de setiembre, no responden con eficacia a las necesidades reales en materia de *defensa colectiva*. Según María Pilar Llorens:

“Se puede afirmar sin temor a dudas que los mecanismos de seguridad y defensa del sistema interamericano han perdido terreno y legitimidad entre las naciones suramericanas como el foro adecuado para la solución de la crisis políticas e institucionales que se planteen entre ellas. Si bien pueden llegar a ser el ámbito para el tratamiento de otras cuestiones, la tendencia actual del comportamientos de los estados miembros de la Unasur es que éste reemplace paulatinamente a la OEA” (Llorens, 2012:10).

En este contexto, en gran parte de América del Sur cobró fuerza la noción de “Seguridad Cooperativa”, que alude a una colaboración multilateral de forma coordinada y permanente en función a intereses comunes específicos con el fin de evitar el surgimiento de conflictos. La redemocratización en los países de la región y su apertura al mundo, así como la emergencia de “nuevas amenazas” que son tratadas de formas distintas, son factores que explican la tendencia a optar por la *Seguridad Cooperativa*. Sin embargo, ello no significó dejar de lado estrategias disuasivas en el subcontinente, por el contrario, se buscó potenciarlas a través del incremento del presupuesto y de las adquisiciones militares.

4. Alarma de una carrera armamentista en América del Sur.

América del Sur, como se señaló, es aún una región desigual e inestable, pero con menor incidencia de conflictos bélicos en comparación a otras regiones del mundo. En esa línea, América del Sur es vista como una región relativamente pacífica, libre de armas de destrucción masiva y con posibilidades de guerra convencional muy remotas. Ello se debe en parte a los subprocesos de integración Andina, Amazónica y del Cono Sur iniciados en las décadas anteriores al 2000 y al desarrollo de algunas medidas de confianza post dictaduras militares. Otra razón es el uso de la vía diplomática como la principal opción adoptada por los países de la

región para resolver sus conflictos, antes que iniciar una guerra por los altos costos que ello acarrearía. Sin embargo, a diferencia de los años 80 y 90, caracterizados por un bajo interés gubernamental en el sector defensa, en la primera década del siglo XXI, se observa un continuo incremento del gasto militar en la mayoría de las naciones suramericanas.

Según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), entre el 2001 y 2009, el gasto militar regional incrementó en un promedio anual de 3.7%¹⁷. En el 2010, alcanzó el promedio más alto, con un aumento de 5.8% (de más de US\$63 mil millones). Gran parte de estos recursos fueron destinados a gastos de personal, que abarca entre el 50% y 70% del presupuesto de defensa. En ese período, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela fueron los países que más incrementaron sus gastos militares en relación al resto de países de la región (ver Tabla N° 2).

Tabla N° 2
Gasto Militar en América de Sur (2001-2010)

Table 4A.4. Military expenditure by country, in constant US dollars for 2001-10 and current US dollars for 2010
Figures are in US\$ m. at constant 2009 prices and exchange rates for 2001-10 and, in the right-most column, marked *, in current US\$ m. for 2010. Figures are for calendar years except for the USA, where the figures are for financial years. Countries are grouped by region and subregion.

State	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010*
<i>South America</i>											
Argentina	1 953	1 664	1 714	1 764	1 853	1 910	2 211	2 512	2 982	[3 179]	[3 344]
Bolivia ²⁶	266	264	292	284	274	277	307	361	347	314	322
Brazil	21 679	22 079	17 614	18 301	19 802	20 504	22 114	23 528	25 704	28 096	33 538
Chile ²⁷	3 763	4 013	4 074	4 723	5 090	5 633	5 781	5 626	5 679	6 198	6 909
Colombia ²⁸	5 347	5 530	6 429	6 340	6 541	6 909	7 430	8 323	8 569	9 191	10 717
Ecuador	589	689	934	873	1 146	1 108	1 493	1 628	1 915	2 116	2 191
Guyana	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Paraguay ²⁹	102	98.9	88.4	105	93.6	106	108	119	126	146	160
Peru ³⁰	1 291	1 206	1 222	1 296	1 434	1 476	1 416	1 387	1 712	1 992	2 156
Uruguay	401	348	334	324	335	341	349	398	503	491	589
Venezuela ³¹	3 329	2 445	2 380	3 374	4 558	6 014	5 020	5 562	4 273	3 106	3 328

²⁶ The figures for Bolivia include some expenditure for civil defence.
²⁷ The figures for Chile are for the adopted budget. They include direct transfers from the state-owned copper company Corporacion Nacional del Cobre (CODELCO) for military purchases. These transfers increased rapidly between 2005 and 2008 owing to rising copper prices, then fell in 2009, also along with copper prices.
²⁸ The figures for Colombia for 2002-2007 include special allocations totalling 2.5 billion pesos from a war tax decree of 12 Aug. 2002. Most of these allocations were spent between 2002 and 2004.
²⁹ The figures for Paraguay in 2003 are for the modified budget, rather than actual expenditure. Spending on military pensions is not included and for the years 2007, 2008, 2009 and 2010 amounted to 208, 239.3, 271.7 and 293.9 billion guaranies, respectively.
³⁰ The figures for Peru from 2005 do not include spending from revenues from natural gas that are used to fund military and police procurement.
³¹ The figures for Venezuela do not include substantial extra-budgetary expenditure on arms imports.

Fuente: SIPRI Yearbook 2011:207

¹⁷ SIPRI Gasto Militar Mundial 2010 publicado por la Fundación No Proliferación para la Seguridad Global.

Es importante precisar que el gasto militar de Venezuela sería mucho mayor si se incluyera la asignación de recursos extra presupuestarios para compras militares. De hecho, América del Sur experimentó en la primera década del siglo XXI un aumento en las importaciones de armas. Según datos del SIPRI, las ventas de armas hacia Suramérica entre el 2006-2010 fue 24% superior al quinquenio anterior, siendo Chile y Venezuela los mayores compradores de armas en la región, llegando a ocupar los puestos 12 y 15 respectivamente en el ranking mundial de grandes importadores de armas.

Este creciente rearme suramericano ha generado que ciertos sectores gubernamentales y académicos advirtieran sobre la posibilidad de una “carrera armamentista” en la región. Algunas reacciones sugieren cierto movimiento en esa dirección. Bolivia y Perú vieron con alarma el incremento del gasto militar de Chile, debido a los problemas territoriales de larga data, y que aún genera desconfianza en algunos círculos políticos y militares influyentes. Tal situación llevó a los dos países también a incrementar sus presupuestos de defensa, aunque en menor proporción que Chile. A ello se sumó, la desconfianza de las autoridades colombianas en torno a las compras de armas por parte de Venezuela, arguyendo que ello aumentaría el desequilibrio militar con su país. En Brasil también hubo similar preocupación respecto al rearme venezolano (Malamud, 2010:20). Sobre esto último, Rafael Duarte sostiene que, en realidad, las compras de armas sofisticadas de otros países (en especial de Venezuela y Chile) fueron utilizadas por altos mandos militares brasileños como excusa perfecta para hacer lobby en el Ejecutivo y en el Congreso con el fin de obtener mayores presupuestos (Duarte, 2008: 26).

Además de lo señalado, el aumento del gasto militar regional, y el consecuente incremento de las compras, responde a otras causas de orden coyuntural y estructural, tales como:

- ***El buen desempeño económico de Suramérica durante la primera década del siglo XXI, con altos niveles de crecimiento entre el 2003 y 2008.*** En esos años, todos los países suramericanos en forma simultánea crecieron continuamente, un fenómeno altamente inusual, lo que sirvió para financiar sus planes militares. En el período comprendido entre el 2003 y 2010, las economías de la Unasur crecieron a una tasa

media anual de 5,3% (un promedio del 4.6% anual en términos del PIB per cápita), debido a al comercio de materias primas, como el cobre y el petróleo, cuyos precios se elevaron a inicios de la década 2000. Así, por ejemplo, los altos precios internacionales de cobre en esos años¹⁸, contribuyó a aumentar los ingresos en las arcas militares chilenas para (re) equiparse, en virtud de la Ley de Cobre¹⁹. Similar casos son los de Ecuador y Venezuela, favorecidos por la alza del precio del petróleo, que posibilitó un significativo gasto en defensa.

- **Las motivaciones geopolíticas estratégicas de los principales proyectos de liderazgo regional: Brasil y Venezuela.** Sobre el primero, Brasil busca proyectar su poder e influencia dentro y fuera de Suramérica a través de la modernización de su sector militar, que cumple una activa participación en misiones internacionales de paz en el seno de la ONU. Para las autoridades brasileñas (civiles y militares), la condición de Brasil como “*global player*” emergente demanda una mejora sustantiva de sus Fuerzas Armadas para defender y hacer valer sus intereses y objetivos externos, entre ellos ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, con miras a intervenir en las discusiones internacionales decisivas. A nivel interno, Brasil proyecta contar con poder militar en proporción con su vasto territorio y población, así como sus extensas fronteras secas y marítimas²⁰, que requieren ser protegidas para garantizar la inviolabilidad de su soberanía.

Respecto a Venezuela, uno de los argumentos utilizados por el gobierno bolivariano de ese país para justificar su rearme es la posibilidad de que Estados Unidos invada su territorio. Ante este escenario, según las autoridades venezolanas, existe la necesidad de preparar una reserva militar para enfrentar una eventual “guerra asimétrica”. Otra importante razón estuvo vinculada con la necesidad de dar soporte militar a su

¹⁸ De acuerdo con los datos de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), el precio del cobre refinado pasó de 80.734 centavos de dólar por libra en el 2003 a 315.316 centavos de dólar por libra en el 2008 (en valor nominal).

¹⁹ De acuerdo con la Ley del Cobre (de 1958) el 10% de los ingresos chilenos por exportaciones de cobre va directamente a adquisiciones de equipo militar, al margen del presupuesto regular. Merced de los altos precios internacionales de dicho metal entre 2001-2005, Chile adquirió siete fragatas misilísticas reacondicionadas y dos submarinos Scorpene de fabricación franco española. Demás adquirió 28 cazabombarderos F-16 (18 reacondicionados y 10 nuevos) y 118 tanques Leopard II reacondicionados.

²⁰ Desde el 2007 se ha descubierto importantes reservas de petróleo cerca a la costa sureste, en el Atlántico Sur.

“diplomacia del petróleo”, para defender el llamado *Socialismo del siglo XXI*, y que se vio reflejado en su propuesta de integrar las Fuerzas Armadas de la ALBA.

- ***Las crecientes preocupaciones internas y externas a la seguridad impulsan también a un mayor gasto militar en algunos países.*** La actuación de elementos subversivos y la expansión de las redes del narcotráfico y otros ilícitos conexos obligó a Colombia y Perú a aumentar sus capacidades represivas, con intervención activa de los militares. En el caso colombiano, en la lucha contrainsurgente y antinarcóticos el Ejército desempeña una función central, cuya estructura está orientada básicamente para actuar en “conflictos de baja intensidad”²¹. En Perú, además de los temores derivados de las inversiones militares de Chile, existe la preocupación por el resurgimiento de las actividades terroristas y sus vínculos criminales con el TID, lo cual lleva a las autoridades del país a militarizar la lucha contra estos flagelos.

De otro lado, Venezuela y Ecuador, a través de una mejora de la capacidad operativa militar, buscan reforzar la seguridad de sus fronteras, en especial la frontera con Colombia. Esto como consecuencia del desplazamiento de elementos guerrilleros o criminales colombianos hacia sus territorios, tras la ofensiva militar-policial emprendida en Colombia. Una realidad que no es ajena al Perú ni al Brasil.

- ***La formación y diversificación de alianzas extra regionales para la provisión de armamento sofisticado.*** El principal argumento vertido por los gobiernos suramericanos es revertir el estado obsoleto de su reversa militar, que datan, la mayor parte de ellos, de los años 60 y 70, y los menos antiguos de los años 80. Para llevar adelante sus planes de modernización militar algunos países se valen de mecanismo extra presupuestales como son los casos de Chile (la Ley de Cobre), Venezuela (Ley Paraguas) y Perú (el Fondo de Defensa Nacional).

²¹ Concepto que surge en la década de 1980 en Estados Unidos como una readecuación de la doctrina de contrainsurgencia de los años sesenta. Es decir, aparece como respuesta a la nueva situación de conflictos de tipo revolucionario y guerrillero establecidos en regiones periféricas. Su vigencia se ha extendido en este contexto de post Guerra Fría para explicar las llamadas guerras irregulares u otros conflictos contemporáneos, distintos al tradicional enfrentamiento armado interestatal.

En ese marco, se produce una diversificación de los proveedores de armamentos, en algunos casos el componente político e ideológico influyó en su elección. Las fuerzas militares de Colombia tienen el apoyo directo de Estados Unidos, y éste último no tiene reparos en vender armamento a Chile y a Brasil. Venezuela, tras el embargo de armas impuesto por Estados Unidos en el 2006, se vio obligada a buscar nuevos proveedores, más afines políticamente. Así Rusia, Bielorrusia y China se constituyeron en las principales alternativas para abastecer a las Fuerzas Armadas venezolanas. Brasil estableció una asociación estratégica con Francia e Italia en el área de defensa, con el propósito de absorber la tecnología militar de estos países europeos y con ello fortalecer su base industrial militar.

Ante las posibilidades de una “carrera armamentista” en América del Sur, se produjo renovados llamados para mejorar la transparencia de los gastos militares y las compras de armas. Con ese objetivo, algunos países suramericanos reformularon sus libros blancos de defensa (Argentina: 2006-2010 y Chile: 2003-2010) y otros iniciaron su elaboración (Brasil y Paraguay).

5. Nuevos roles militares y la defensa de los recursos naturales.

Con la globalización y el avance tecnológico, actores delictivos y redes criminales cobran fuerza y desafían la capacidad de respuesta de los Estados, incluso a los más poderosos. Los atentados terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, y en España el 11 de marzo del 2004, son algunas muestras de ello. En Suramérica, el circuito del tráfico ilegal de drogas, armas y lavado de dinero representa el foco de mayor preocupación. Las deficiencias estructurales de los sistemas judiciales (gran impunidad) y policiales (alta corrupción), además de las vulnerabilidades socioeconómicas locales, agravan y prolongan esta situación, convirtiendo a América del Sur en una de las regiones más inseguras del planeta. Esto ha llevado a que en gran parte de la región las Fuerzas Armadas asuman tareas que deberían recaer en las fuerzas policiales.

La porosidad de las fronteras débilmente guarnecidas y empobrecidas, constituyen un terreno fértil para la proliferación de la delincuencia y criminalidad transnacional. Ante esta situación,

la mayoría de los países, en especial los de la Cuenca Amazónica, optaron por emplear las Fuerzas Armadas para combatir estos flagelos, pero sin abandonar su rol tradicional. Países como Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y en menor medida Brasil emplean a los militares no sólo para custodiar sus fronteras, sino también para el manejo de crisis de seguridad interna. Este nuevo rol militar obedece a los cambios en la naturaleza de las amenazas a la seguridad, caracterizada por el surgimiento de actores delictivos y criminales que expresan simultáneamente riesgos internos y externos.

La lucha contra las amenazas transnacionales implicó una mayor conciencia cooperativa entre las Fuerzas Armadas de América del Sur. En razón de ello, se ampliaron los acuerdos de cooperación en seguridad y defensa, ya sea a nivel bilateral, trilateral o multilateral. La implementación y fortalecimiento de estos acuerdos es otra de las tareas encomendadas a los militares, como parte del desarrollo de medidas de confianza mutua, y que involucran a otros actores (policía, aduanas, migraciones, etc). Sin embargo, en medio de esta dinámica cooperativa todavía existen algunas dificultades a superar, como la falta de internalización de los acuerdos para su efectiva implementación y de una sistematización de las prioridades. A ello se suma los riesgos de politización de las amenazas externas. Así, por ejemplo, Venezuela y Bolivia ven la presencia de Estados Unidos en la región como una amenaza, utilizándolo políticamente para victimizarse, mientras que para Colombia, Chile y Perú es considerado como un socio importante.

Es importante igualmente indicar que las Fuerzas Armadas suramericanas participan, en menor o mayor medida, en tareas vinculadas al desarrollo nacional, siendo las más frecuentes la construcción de vías de comunicación, el reparto de alimentos, atención médica, entre otros. Así mismo, el apoyo militar ante desastres naturales forma parte de estas nuevas tareas militares, que, en algunos casos, se encuentran consagradas en los textos constitucionales.

De otro lado, las Fuerzas Armadas de la región incorporaron en sus objetivos estratégicos el cuidado del medio ambiente y protección de recursos naturales, debido a su alta valorización

para la vida humana, sobre todo en un contexto de alertas de crisis alimentaria e hídrica²².

Conforme argumenta el diplomático brasileño Samuel Pinheiro Guimarães:

“la defensa del patrimonio natural suramericano contra las acciones que perturben su paz y seguridad depende de la capacidad del uso de la fuerza, sea en forma disuasiva o efectiva y de cierta autonomía en el abastecimiento de los materiales bélicos, incluyendo energía, equipamiento y municiones” (Pinheiro, 2006).

De allí que Brasil mostró su preocupación, compartida con otros países, en torno a la reactivación de la IV Flota de la Armada estadounidense, en julio del 2008. Los políticos y militares brasileños asociaron esta reactivación con el interés de Washington por las grandes reservas de petróleo y gas descubiertas en el litoral del sureste brasileño. En respuesta, el presidente Lula reimpulso el proyecto del submarino nuclear, con el apoyo técnico de Francia, en virtud del acuerdo de cooperación militar suscrito en diciembre del 2008. En dicho marco, Brasil, al ser uno de los países con mayor biodiversidad, se ha convertido en el vocero de la defensa de la Amazonía frente a sus vecinos, por su valor geoestratégico y para la seguridad regional. En ese sentido, cualquier intención de Estados Unidos u otra potencia extrarregional de internacionalizar este espacio²³, ha sido percibida como una amenaza para la seguridad del país y de la región (Miranda, 2011:4).

Otro de los ejes de mayor preocupación regional y mundial es la disparidad en la dotación de agua, cuya escasez creciente²⁴ la convierte en un recurso estratégico para el desarrollo y la seguridad de los países. Los trabajos de Petrella (2008) y Bruckmann (2012) ponen énfasis sobre los peligros y desafíos que encierran una “crisis mundial del agua”²⁵. Estos peligros van desde el surgimiento o crecimiento de conflictos nacionales y disputas entre países vecinos hasta posibles enfrentamientos con actores extrarregionales. Sobre el primero, algunos casos

²² La ONU alertó que el agua puede ser objeto de grandes conflictos en el siglo XXI, y un informe de la Unesco reafirmó esta tesis, al advertir que el planeta puede tener un déficit hídrico de 40% en 2030 si no hubiera cambios en el actual modelo de consumo y preservación.

²³ En el 2007 las Fuerzas Armadas y la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) alertaron sobre los intentos de potencias extranjeras de internacionalizar el control de la Amazonia, empleando para ello ONG que operan en dicha región y que son financiados por estas potencias.

²⁴ Sus causas son múltiples: incremento demográfico, la movilidad geográfica de la población, la aparición de nuevas necesidades y la creciente demanda energética, sumados al calentamiento global.

²⁵ Suramérica posee el 28,9% del total de recursos hídricos globales (agua dulce) con una tasa de renovación natural de más de 20000 m³ per cápita, teniendo una población de menos de 6% de la mundial, lo que implica que los recursos hídricos regionales son abundantes y la puntual escasez de agua es económica y no física. También posee 25 cuencas de ríos transfronterizos (Cuenca del Plata y Cuenca del Amazonas) y 30 acuíferos transfronterizos. La región alberga 5 de los 17 países megadiversos del mundo, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. (Forti, 2014).

más representativos son la “Guerra de Agua” en Bolivia (2005), la lucha indígena por el control del agua en Ecuador (2009)²⁶ y el *Baguazo*²⁷ en Perú (2009). En estos conflictos la oposición y resistencia indígena desempeñó un rol decisivo en la defensa de los derechos del agua, registrándose mayores avances en Bolivia y Ecuador, al reconocer constitucionalmente el derecho humano al agua y la soberanía de los recursos naturales.

Respecto al segundo escenario, existen algunas disputas entre naciones vecinas por el usufructo transfronterizo del agua o el desvío del curso de algún río compartido. Uno de los casos más críticos es aquel que enfrenta a Bolivia y Chile por las aguas del Silala. En agosto de 2009, Chile y Bolivia presentaron un pre-acuerdo para preservación, sostenibilidad, empleo y aprovechamiento de sistema hídrico del Silala; sin embargo, ello no avanzó, siendo considerado hasta hoy como una de las “*cuencas hidropolíticas más vulnerables del mundo*”²⁸. La dilatación de este conflicto es susceptible de ser instrumentalizado con fines políticos y militares.

Y, finalmente, el tercer escenario, guarda estrecha relación con las estrategias de apropiación y dominio por parte de las potencias extranjeras y/o empresas transnacionales, que buscan convertir al agua como un *commodity* más (Burckmann, 2012) o una “*petrolización*” del agua (Petrella, 2008). Según Petrella “*así como el petróleo fue considerado el “oro negro” de los siglos XIX y XX, y fue el detonante de numerosos conflictos que arrasaron regiones enteras del planeta, también se piensa que el agua, el “oro azul” de este siglo, está destinada a convertirse en la principal causa de las guerras*” (2008:5). Por ejemplo, el Acuífero Guaraní, una de las reservas de agua dulce más grande del planeta es celosamente custodiada por los países que conforman su área de influencia (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) frente a cualquier intervención o presencia regular de actores extrarregionales.

²⁶ En ese año, se intensificaron los conflictos indígenas contra el proyecto de “Ley de Aguas” que limita la participación indígena en la gestión del recurso hídrico. El escalamiento de las protestas obligó a las autoridades legislativas a postergar su aprobación y llevar el proyecto a una consulta popular.

²⁷ Así se le conoce mediáticamente al enfrentamiento entre los indígenas de Bagua y las fuerzas del orden, que dejó un saldo de 33 personas muertas (23 policías y diez civiles). El origen del conflicto fue el rechazo indígena a un conjunto de Decretos Legislativos relacionados a la aplicación del TLC con Estados Unidos, y que favorecía a la explotación de recursos naturales por inversionistas extranjeras.

²⁸ La “vulnerabilidad hidropolítica” se define según el riesgo de conflicto político en aguas compartidas. Wolf señala al respecto que “la probabilidad de conflicto aumenta cuando el ritmo de cambio de la cuenca excede la capacidad institucional de absorber dicho cambio” (PNUMA, 2007: 4). Sobre este tema véase los trabajos de Susana Jiménez, “El Agua: Objeto de Seguridad Nacional” (2012, elaborado para el Ministerio de Defensa de Chile) y de Cristián Faundes Sánchez, “El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos” (2008), publicado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – ANEPE.

Si bien el agua es vista como una importante fuente de conflictos, también es un factor de cooperación entre países, aunque esto último no sea siempre fácil. En general, los recursos naturales de la región han sido “securitizados” y hoy se perciben como aspecto central de la seguridad nacional. Sin desmedro de ello, en el ámbito de la Unasur y en especial del CDS se busca abordar esta problemática desde la óptica de la seguridad regional, que puede influir en la necesidad de adoptar un modelo de *seguridad colectiva y/o defensa colectiva*.

6. A modo de conclusión: América del Sur ¿una CRS estándar o centrado?

Los cambios políticos-militares y económicos producidos en la última década (2000-2010) llevaron a pensar de que América del Sur estaba atravesando por un proceso de transición de un Complejo de Seguridad Regional (CSR) de tipo estándar, como lo plantearon Buzan y Waever, hacia uno de tipo centrado. Ello, no obstante, dependerá de la consolidación de Brasil no solo como potencia regional sino también como potencia mundial (centrado unipolar) o el fortalecimiento de la Unasur (centrado institucional). En la primera década del siglo XXI se inició el proceso de institucionalización de América del Sur como un todo, lo cual implicó no solo una revalorización territorial, sino también la búsqueda por generar prácticas y reglas compartidas entre los actores diversos que dirigen los destinos estatales, en un contexto hemisférico y global cada vez más complejo.

En este periodo, sin duda Brasil jugó un rol activo e influyente en esa dirección, a tal punto que pasó a ser visto como una potencia regional con proyección mundial, favorecido por su relativa estabilidad política y buen desempeño económico. De este modo, en términos de polaridad, Brasil se convirtió en el principal poder regional, secundado por otros poderes de mediano peso como Venezuela, Argentina, Chile, Colombia y Perú, y detrás de ellos los países tampones (Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador) y los marginales (Guyana y Surinam). Sin embargo, la legitimidad de Brasil como líder regional enfrentó reparos provenientes de algunos países vecinos, debido a las grandes asimetrías en distintas áreas, incluida la defensa, y que los coloca en una posición de desventaja. De allí que tales reparos suelen estar asociados con temores de un “subimperialismo brasileño” en curso, lo que obliga a Brasil a adoptar una actitud cautelosa

dado los altos costos que acarrear tal liderazgo, cuando todavía quedan serios problemas internos por resolver.

En esa línea, la Unasur respondería al interés de Brasil de involucrar al resto de países para que ellos asuman también los costos ante un eventual conflicto regional. Es decir, busca contener riesgos que alteren el clima pacífico regional y que ello le permita avanzar en la consecución de sus objetivos internacionales. Si para algunos la flexibilidad institucional de la Unasur puede ser su fortaleza, para otros es su mayor debilidad. Sobre esto último se observa, entre otras vulnerabilidades, la falta de un mecanismo efectivo de solución de controversias y de un activo canal de internalización de los acuerdos dentro de cada país, aspectos que limitan la actuación de la Unasur para alcanzar una mayor integración, similar a los niveles registrados por la Unión Europea. La intervención de Unasur en crisis internas de algunos países de la región refleja sus potencialidades, que deben ser consolidadas. En consecuencia, la Unasur sigue siendo un proyecto en construcción.

Una característica del CSR de tipo estándar unipolar, es que la potencia regional, además de no ser una potencia mundial, no domina la dinámica de la seguridad en la región. A partir de ello el análisis del rol de Brasil como principal poder regional, guarda una doble ambivalencia: por un lado, un Brasil con liderazgo indiscutible puede aumentar los recelos vecinales en lugar de disiparlos, dificultando con ello los consensos a nivel regional y, del otro, que guarda relación con lo anterior, el discurso integracionista de Brasil no supone un esquema de carácter supranacional (que implique ceder soberanía); por el contrario, existe poco interés de avanzar en esa dirección, ya que ello le permite obrar con mayor libertad. En consecuencia, la seguridad regional no solo pasa por lo que pueda hacer o no Brasil, sino también en la forma de proceder del resto de naciones con demandas y visiones diferentes.

Desde el punto de vista de la seguridad, en América del Sur se distingue dos subcomplejos: uno corresponde al Cono Sur (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile) y el otro a la región andina-amazónica (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela). Ambas subregiones han vivido situaciones de tensión y conflictividad en la última década, aunque con mayor notoriedad en el caso del segundo, dada la confrontación ideológica que allí impera. En la región andina

amazónica se concentran las principales zonas de potenciales conflictos militares. Además, el Cono Sur registra mayores progresos en materia de cooperación militar en comparación con los Andes/Amazonía (en términos de interoperabilidad e industria militar), condiciones que contribuye hacia una mayor interdependencia, haciendo difícil el uso de la fuerza para resolver sus conflictos.

En la dinámica de la seguridad regional, Estados Unidos mantiene un rol influyente, principalmente en la región andina, sea como aliado (Colombia, Chile y Perú) o como enemigo (Venezuela, Ecuador y Bolivia). La hipótesis de activismo de colaboradores del terrorismo islámico en la Triple Frontera y las operaciones criminales del EPP en territorio paraguayo no ha implicado una presencia militar efectiva de Estados Unidos, como si se aprecia en los Andes. De allí que el Cono Sur, con relativa estabilidad e integración, puede ser vista desde una perspectiva kantiana (el paso de un *régimen de seguridad* hacia una *comunidad de seguridad*), mientras que los Andes-Amazonía, caracterizada por ser inestable y fragmentada, se adscribe al punto de vista lockeano (el tránsito de *formación conflictiva* hacia un *régimen de seguridad*).

América del Sur es vista externamente como una región relativamente pacífica, ante la ausencia de guerras en primer decenio del siglo XXI, pero internamente es violenta e insegura. En ese periodo, crecieron las amenazas no tradicionales (como el crimen organizado, crisis ambientales, entre otros) como potenciales generadores de conflictos interestatales. Igualmente en este periodo se registran escenarios de alta conflictividad social, algunos de ellos incluso han obligado a las autoridades a emplear a las fuerzas militares para contenerlos. Por tanto, estas *nuevas amenazas* representan los mayores desafíos tanto para la gobernabilidad de los países como para la estabilidad suramericana.

En este marco, nace el CDS como un intento por imprimir una mayor convergencia entre el Cono Sur y los Andes/Amazonía, tendencia visualizada a partir del 2000 y con cierta legitimada ante las deficiencias operativas mostradas por las instancias interamericanas existentes. A través del CDS se busca impulsar una agenda de *desecuritización* hacia dentro y *securitización* hacia fuera, como se verá más adelante, siendo la defensa de los recursos naturales un factor persuasivo para tal fin. Sin embargo, el CDS solo es una pieza de la Unasur, cuyo trabajo

necesita articularse con otros órganos afines para su éxito. En consecuencia, el futuro de una posible “*comunidad de seguridad*” está más asociado con el futuro de la Unasur en lugar del Mercosur (como sostenían Buzan y Waever).

En los capítulos posteriores se profundizarán sobre estos aspectos cuando se aborde los primeros resultados alcanzados por el CDS y los desafíos que enfrentará para que el Complejo de Seguridad Suramericana pase del actual *régimen de seguridad* hacia una *comunidad de seguridad* en el futuro. Antes es necesario tener en cuenta otras variantes asociados con la internalización de las amenazas a la seguridad de las naciones (viejas y nuevas) y que incide en la forma de identificación entre ellas (enemigo, rival o amigo) y en el modo de actuar (securitizar o dessecuritizar). En esa línea, en la siguiente sección se abordará sobre los tratamientos nacionales en torno a la defensa y seguridad, incluida la definición de amenazas reales y potenciales, lo cual supone la identificación de sus principales vulnerabilidades y la existencia de un proceso de socialización interna. Y a partir de ello determinar los intereses y perspectivas de cada Estado en torno a la creación y el funcionamiento del CDS. Esto es relevante para comprender el proceso de institucionalización del CDS iniciado en el 2008.

Capítulo III

VISIONES E INTERESES NACIONALES EN TORNO A LA DEFENSA Y SEGURIDAD

En el capítulo anterior se explicó sobre las principales características de seguridad regional durante la primera década del Siglo XXI y se concluyó que todavía América del Sur puede ser considerada como un CRS tipo estándar. Ello debido a que Brasil, sin bien se sitúa como potencia regional, aun no es una potencia mundial y ejerce una limitada incidencia en la dinámica de seguridad regional, ya que su liderazgo carece de legitimidad unánime y distribuye los costos bajo estructuras regionales no vinculantes en sus reglas. Ahora, es importante profundizar la dimensión doméstica de cada país, para determinar sus intereses nacionales y visiones estratégicas en materia de defensa y seguridad, que incluye la definición de sus principales amenazas. Ello es de gran relevancia para los propósitos de esta tesis.

1. Procesos nacionales en el tratamiento de la defensa y seguridad

En función a sus intereses nacionales y visión geopolítica cada Estado establece sus políticas de defensa y seguridad en estrecha correspondencia con sus estrategias de desarrollo y proyección internacional (Anexo 2). En esa línea, se explica en esta sección la evolución del tratamiento nacional de la defensa y seguridad, que incluye la definición de las amenazas y el nivel de industrialización militar alcanzado. Sobre el primero, resquemores de guerras pasadas en algunos países y el factor político e ideológico de los gobiernos de turno juegan un rol central en esa definición. En el segundo aspecto, se reconoce el papel del empresariado vinculado con la defensa para atender tanto las motivaciones políticas-estratégicas como las económicas-comerciales. Ambos aspectos son relevantes para identificar los intereses y las perspectivas que posee cada Estado en torno a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

1.1. Argentina

Con la caída del militarismo autoritario en 1983, tras su derrota militar en la guerra de Malvinas, los sucesivos gobiernos democráticos han procurado hacer efectiva la subordinación militar al poder civil. Dicho proceso implicó una redefinición del rol institucional de las Fuerzas Armadas, en particular la “desmilitarización de la seguridad interior” y reformas doctrinales (Saín, 2003:2). Desde entonces se estableció un consenso de que la principal función de las Fuerzas Armadas recaía en la seguridad externa (“agresiones de origen externa”) y, por tanto, no debían actuar en el frente interno, separación que quedó plasmado en la Ley de Defensa Nacional de 1989 y en la Ley de Seguridad Interior de 1992. No obstante, esta última abrió la posibilidad de usar a los militares de forma subsidiaria en asuntos de seguridad interna solo en situaciones de “extrema gravedad”. Estas Leyes y otras que se dieron en la primera etapa post militarismo formaron el nuevo marco jurídico en materia de Defensa y Seguridad, que luego será ampliado y profundizado en el primer decenio del siglo XXI.

En 1999, Argentina publica su primer Libro Blanco de Defensa que reivindica el control civil sobre el estamento militar y presenta una nueva orientación hacia la región. Se resalta sobre el particular el cambio de una visión de vecino como peligro por una de asociación (Libro Blanco, 1999). Muestra de ello es el valor estratégico que Argentina otorga a su relación con Brasil y Chile en distintas áreas, incluido la Defensa²⁹, lo cual ha permitido superar las rivalidades que existieron durante el pasado militar. Esta aproximación entre los principales actores del Cono Sur, cada vez más interdependiente, hace remota cualquier posibilidad de conflicto bélico entre ellos. Lo anterior ha permitido que Argentina se muestre a favor de la integración regional, y visualice a la defensa como una pieza clave en este proceso. En la renovación del Libro Blanco en el 2001, Argentina reafirmó la necesidad de integrar los sistemas defensivos de los países del Mercosur.

²⁹ La aproximación entre Argentina y Brasil en el campo nuclear contribuyó a la búsqueda de una mayor cooperación en otras áreas, incluido el de defensa, como la fabricación de vehículos de empleo general aerotransportable, denominado “Gaucho”. Con Chile, la resolución de los diferendos territoriales en los años noventa favoreció el acercamiento militar, que permitió, entre otras iniciativas, la creación de la Fuerza Binacional “Cruz del Sur”

Con el ascenso del Kirchnerismo se introduce nuevos parámetros jurídicos e institucionales que marcan la evolución de la actual política de Defensa argentina, en cuanto a su organización, funcionamiento y ejes doctrinales³⁰. Este renovado cuerpo normativo, a groso modo, tiene las siguientes características:

- Se reafirmó y precisó el concepto de Defensa referido al resguardo de la soberanía, independencia e integridad territorial ante agresiones militares externas.
- El modelo estratégico adoptado por Argentina es de carácter defensivo.
- Se visualizó, junto a los países vecinos, la conformación de un sistema de defensa subregional.
- Se incorporó oficialmente la metodología de planeamiento por capacidades, en reemplazo de las clásicas hipótesis de conflicto.

Todos estos avances normativos y cambios en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa³¹ condujeron a la reactualización del Libro Blanco de Defensa en el 2010. En su contenido se aprecia las principales preocupaciones y/o amenazas para Argentina y que influyen en las relaciones militares con sus pares en la región, tales como:

- La disputa territorial con Reino Unido por el ejercicio pleno de la soberanía de las islas Malvinas, Georgia del Sur y Sándwich del Sur. La recuperación de estos territorios constituye para Argentina un objetivo permanente e irrenunciable. Las autoridades argentinas han privilegiado la vía diplomática para buscar una solución al pleito, haciendo extensivo su reclamo a organismos regionales e internacionales.
- La naturaleza transnacional del crimen organizado y el terrorismo es vista con preocupación por los militares argentinos, más aun cuando se considera lejana la posibilidad de una guerra convencional con algún país vecino. Empero, a pesar del crecimiento del narcotráfico en ese país, las autoridades civiles han sido reacios de

³⁰ Sobre esto último destacan: la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/2006), la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/2006), el Ciclo de Planeamiento para la Defensa (Decreto N° 1729/2007), la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN, Decreto N° 1714/2009), entre otros.

³¹ En el 2008, se reestructuró orgánicamente el Ministerio de Defensa, que incluyó la creación de la Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (por Decreto N° 1451/2008).

emplear a los militares para enfrentar este flagelo directamente. Esta apreciación militar anticrimen y antiterror, avalada por la opinión pública argentina, cobra mayor relevancia al extenderse la necesidad de combatir los delitos virtuales.

- Una de las principales misiones actuales asignadas a las Fuerzas Armadas es la defensa de los recursos naturales. Argentina alberga importantes recursos naturales, como el Acuífero Guaraní, que despierta la codicia internacional, con el riesgo de que ello desencadene futuras disputas y/o conflictos.

En el periodo reciente, se han producido algunos esfuerzos para avanzar en la recuperación de la capacidad industrial instalada en el área de defensa, desde una visión autonomista. En el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cobró fuerza la idea de que la Defensa Nacional solo puede ser sustentable si se producen instrumentos con capacidades propias. Muestras de ello son la re-estatización en el 2009 de la empresa Fábrica Argentina de Acciones “Brigadier San Martín” (FAdeA), la producción en el INVAP de radares de vigilancia con tecnología nacional (como el Radar Primario Argentino 3D) y la participación de Fabricantes Militares en el Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID), que entre sus productos nacionales destacan el Lanzacohetes Múltiple CP-30. Destaca también el Astillero Talleres Navales Dársena Norte (Tandanor), con capacidad de atender tanto navíos de guerra como mercantes, y el Astillero Río Santiago, que es otro de los principales complejos de reparaciones y modernización de navíos de guerra para la Armada argentina.

El proceso de recuperación de la industria argentina de defensa involucra también al sector privado, mediante asociaciones con las empresas estatales para el desarrollo de nuevos productos tecnológicos para uso civil y militar. La Fuerza Aérea argentina cuenta con los servicios de la Empresa Nostromo Defensa para la fabricación de aeronaves no tripuladas y de la empresa LMA-ASA para el ensamblaje de aeronaves de entrenamiento y ataque leve AT-63 Pampa. A fin de seguir impulsando la industria militar, Argentina aprobó en el 2010 el Plan de Capacidades Militares (o Plan Camil), que define para los próximos veinte años las acciones en seis áreas, entre ellas el “sostén logístico”, lo cual alude a la importancia de

mejorar la capacidad industrial militar instalada en el país. Uno de sus objetivos es aumentar los niveles de independencia industrial y tecnológica para abastecer a las Fuerzas Armadas y con fines comerciales. Desde el 2012 Argentina sufre un bloqueo impuesto por Reino Unido³² para la compra-venta de equipos cuyos componentes son proveídos por la industria británica. De allí que las negociaciones entre Argentina y Suecia para adquirir los cazas Gripen no prosperaron, ya que el 30% de los componentes de este avión eran de origen británico. Por tanto, la continuidad de los proyectos militares implica realizar mayores inversiones, con el fin de garantizar unas Fuerzas Armadas bien equipadas y con tecnología de punta para cumplir sus obligaciones constitucionales (Ugarte, 2012).

Además de los proyectos nacionales, es importante para Argentina la incorporación de emprendimientos combinados con otros Estados, que estimulen las capacidades productivas del país. Por ejemplo, Argentina, a través de FAdA, participa en el desarrollo del avión militar brasileño KC-390, el proyecto más ambicioso de Embraer, cuyo primer prototipo estará en venta en los próximos años. También Argentina y Brasil desarrollan conjuntamente el satélite de observación oceanográfica SABIA-MAR³³, con planes de ponerlo en órbita en el 2018 y orientado principalmente a la vigilancia de los océanos, de la zona costera y de aguas interiores de América del Sur.

El visto bueno de Argentina sobre la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el seno de la Unasur, se enmarca en el interés por reforzar la labor diplomática (civil y militar) desplegada en torno a la cuestión de las Malvinas y demás islas. Es decir, a través del CDS, Argentina procura asegurar el respaldo político suramericano, a efectos de acumular mayor presión internacional para una solución favorable a su litigio contra el Reino Unido y anexar a su soberanía dichas islas, que poseen un valor económico y estratégico para el control de los extremos sur del continente. Asimismo, Argentina busca mantener la relación diferenciada que existe con Brasil, y que ello se traduzca en liderazgo compartido dentro de la Unasur, algo similar como ocurre en el Mercosur (*“poder*

³² En ese año, las tensiones entre Argentina y Reino Unido por las islas Malvinas aumentaron en el marco de los treinta años de la guerra.

³³ En el 2013, concluyó la primera fase de este proyecto binacional consistente en el planeamiento. La siguiente fase está relacionada con el diseño del proyecto preliminar del satélite que permitirá en la última fase incorporar los equipos, pruebas de los sistemas y su lanzamiento.

equilibrador”). En correlación con ello, se busca generar oportunidades para su industria bélica que atraviesa un proceso de revitalización, con miras a reducir la brecha tecnológica frente a proveedores externos.

1.2. Bolivia

Con la llegada de Evo Morales al poder en el 2006, se produjeron ciertas transformaciones estructurales en Bolivia, que van desde el cambio de denominación del país (Estado Plurinacional) hasta la reestructuración de las entidades públicas, incluido las Fuerzas Armadas. Se observa al respecto tres elementos centrales en el proceso de reestructuración del sector defensa.

- Primero, la profundización del accionar de las Fuerzas Armadas en asuntos no militares. Si bien mantienen su rol tradicional, los militares son convocados de modo permanente para mantener el orden interno y apoyar en el proceso de desarrollo del país. Vale precisar que el interés de involucrar a los militares en asuntos de seguridad interna no es reciente, también fue adoptado por los gobiernos de derecha. Así se aprecia en el Libro Blanco aprobado durante la gestión del ex presidente Carlos Mesa en el 2004, a través del cual se indica que *“uno de los fundamentos de la Defensa Nacional es orientar su acción al mantenimiento tanto de la seguridad interna como externa”* (Libro Blanco, 2004:36). Todo ello responde, por un lado, a las situaciones de crisis interna que vivió Bolivia a inicios del nuevo milenio y, del otro, a los crecientes peligros derivados del crimen transnacional, en particular el narcotráfico.
- Segundo, la incorporación de conceptos y enfoques etnonacionalistas en el discurso y en los objetivos de la defensa. La aprobación de la Nueva Constitución Política en el 2009, introduce el concepto de “Vivir Bien”, como fin supremo del Estado Plurinacional y, por ende, principal eje orientador de la acción de las Fuerzas Armadas. En mérito de ello, los militares también se ocupan de la protección de la “Madre Tierra”, bajo una visión de preservación del medio ambiente relacionado con

los recursos naturales del país (Tellería, 2010:149). Esto refleja la adecuación de la estructura y misión militar a la nueva realidad política boliviana con fuerte connotación indigenista y “descolonizadora”³⁴. Al mismo tiempo, se observa una progresiva identificación de las Fuerzas Armadas con la ideología y proyecto político del presidente Morales y del Movimiento Al Socialismo (MAS) al adoptar una postura antiimperialista³⁵.

- Tercero, desde el 2010, el proceso de reformulación de la doctrina y política de Defensa cobra mayor atención en la agenda gubernamental, con la presentación del documento titulado “*Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*”. En dicho documento, se añade el término “integral”³⁶ a la Seguridad y Defensa, que pone énfasis en el fortalecimiento de la alianza entre las Fuerzas Armadas y el pueblo (“*comunidad plurinacional*”) para hacer frente a toda agresión interna o externa. En esta nueva visión, la defensa y seguridad se unen indivisiblemente y se articulan plenamente con el Desarrollo Integral, a fin de asegurar la supervivencia del Estado en el tiempo (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa, 2010: 34).

En dicho marco, Bolivia ha definido como un objetivo irrenunciable la reintegración de la salida soberana al mar, marcando profundamente el sentido de la defensa y la agenda exterior de ese país. Bolivia perdió su acceso directo al mar tras su derrota con Chile en la Guerra del Pacífico, una herida que sigue abierta, y dificulta el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones, rotas desde 1978. La pretensión marítima boliviana se enfrenta a la negativa chilena de buscar una solución que implique ceder soberanía (terrestre y marítima). Si bien el gobierno boliviano optó por la vía jurídica internacional para superar la controversia con Chile, al recurrir a la Corte de La Haya en

³⁴ Los planes de reformas a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas bolivianas incluyó el tema de la “descolonización” como una forma de erradicar la discriminación y racismo en las instituciones castrenses.

³⁵ Esto se vio reflejado en las expresiones vertidas en el 2010 por el entonces Comandante del Ejército, general Antonio Cueto, quien dijo: “*Nos declaramos antiimperialistas porque en Bolivia no debe existir ningún poder externo que se imponga (...)* También nos declaramos anticapitalistas porque este sistema está destruyendo a la madre tierra”.

³⁶ A partir del concepto de “Seguridad y Defensa Integral”, el Ejecutivo pretendería desarrollar un “sistema de milicias” en Bolivia, muy similar al modelo venezolano (Alda, 2011:2), con el objetivo de defender la continuidad del proceso de cambio. Una de las medidas gubernamentales adoptadas en esa dirección ha sido la instrucción militar a civiles en las diferentes regiones del país, en el marco del “Plan Patriotas” (presentado en el 2010). Dicha instrucción incluyó el manejo de armas, según las informaciones del Ejército, labor que se ha extendido incluso al interior de algunas universidades.

marzo del 2013, algunos círculos políticos y militares conservadores consideran que ello no sería suficiente³⁷. A ello se añade otros temas sensibles en la agenda bilateral, como son el uso de las aguas del Silala y el Lauca, dado que para Chile es un río con curso internacional, algo que rechaza Bolivia acusando al país vecino de desviarlo artificialmente hace más de cien años, sin contraprestación alguna.

Estas diferencias influyen en el comportamiento militar boliviano hacia Chile, signado aún por la desconfianza. Esto se ve reflejado en la inquietud boliviana por el incremento de compras militares chilenas, que amplían la superioridad de este último frente al primero. Estas desconfianzas y limitaciones militares en el lado boliviano conllevan a no descartar la amenaza convencional. De allí que en las nuevas bases doctrinarias (2010), se visualiza la preparación de las Fuerzas Armadas y del pueblo ante una “*amenaza de agresión asimétrica externa*”.

Otro foco de creciente intervención militar es la seguridad y desarrollo de las zonas fronterizas, muy vulnerables al accionar del crimen transnacional, con redes cada vez más sofisticadas. El narcotráfico y su confluencia con otros ilícitos transfronterizos (como el contrabando, la trata y tráfico de personas, etc), constituye una *amenaza inmediata* para las fuerza de seguridad, en el marco de la política de *nacionalización* antidroga iniciada en el 2006. Los vacíos tecnológicos y económicos tras la expulsión de la DEA en el 2008, ha obligado al gobierno a buscar una mayor cooperación antinarcótica con sus vecinos, en especial con Brasil y Perú; sin embargo, las distintas políticas y marcos legales en la materia limitan la efectividad de la cooperación en zonas fronteriza, donde además persiste una cultura de informalidad e ilegalidad.

Ante tal situación, el gobierno proyecta aumentar el despliegue militar en zonas alejadas con fines de desarrollo, mediante la promoción de asentamientos humanos y la instalación de unidades militares de ingenierías. Las autoridades bolivianas pretenden con ello asentar

³⁷ Este es el caso del ex comandante del Ejército y ex senador boliviano Manuel Antezana Ríos, quien manifestó en el 2010 la necesidad de “armarse” para “recuperar la cualidad marítima” del país. Por el lado chileno, también surgieron voces belicistas. El más reciente se produjo en abril del 2015 cuando el diputado Jorge Sabag expresó que “Chile le va mejor con el uso de armas que con la diplomacia”.

soberanía y reducir la posibilidad de desmembraciones territoriales por invasión pacífica de extranjeros (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa, 2010:41). Esto guarda relación con la preocupación boliviana acerca de la presencia de inmigrantes brasileños en las áreas fronterizas de los departamentos amazónicos de Pando y Santa Cruz, en este último los colonos brasileños ostentan un singular poder económico basado en la agroindustria. Lo anterior alimenta la percepción boliviana de que Brasil actúa como un “país expansionista” con fines económicos. Otro elemento de preocupación boliviana está vinculado a los temores de una presencia militar estadounidense en Paraguay, llevando al gobierno a militarizar su territorio chaqueño con apoyo venezolano.

La visión progresista adoptada por las Fuerzas Armadas de Bolivia, conforme a la Constitución, incluye el desarrollo de la industria y tecnología militar, con el propósito de superar el bajo nivel que presenta en este campo. En el 2006, se inició un proceso de reactivación de sus principales empresas militares: la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena), Empresa Naviera Boliviana (Enabol), Transval y Transporte Aéreo Militar (TAM). Todas ellas, de carácter público, tienen como objetivo incrementar la participación del sector defensa en las actividades socioeconómica y productiva de Bolivia. Actualmente, su principal desafío es desarrollar productos más sofisticados y ganar mayor competitividad.

Respecto a la propuesta de mecanismo regional de defensa, ésta es vista de modo positiva por el gobierno boliviano. Según el documento de Política de Seguridad y Defensa (2010), el CDS se constituye en un instrumento integrador que busca consensuar una voz propia de los países miembros en foros internacionales, además de crear una identidad suramericana en asuntos de defensa y consolidar a la región como una zona de paz. Ello guarda relación con su posición de reducir la influencia estadounidense en la región a través de mecanismos e instrumentos regionales propios. Otro interés sería conseguir del CDS muestras solidarias a favor de una solución negociada a la demanda boliviana. En esa línea, la aproximación militar con el Perú resulta necesaria no solo por razones históricas que comparten frente a Chile, sino que además el Perú es un actor clave para aceptar una salida boliviana por territorio chileno que antes fue peruano. Por otro lado, la posibilidad de

recibir apoyo logístico y tecnología militar es igualmente bien vista por un país con limitaciones presupuestarias y tecnológicas para atender las necesidades de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de sus misiones, incluida la lucha contra delitos transfronterizos.

1.3. Brasil

El fin de la dictadura militar en 1985 produjo cambios significativos en las relaciones civiles militares, bajo una nueva Constitución Federal (1988). En primer lugar, se incorporó a otros actores en el tratamiento de la Defensa Nacional como Itamaraty y la Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE), quienes jugaron un rol clave en la formulación de política de Defensa de 1996, a tal punto que dicho documento fue criticado por no ser propiamente de defensa (Alsina Jr., 2003:72). No obstante, la aproximación entre la diplomacia y la defensa ayudó a establecer una política orientada a la paz y con una postura estratégica defensiva, sentando con ello las bases para la cooperación regional en el campo de la defensa. En segundo lugar, la creación en 1999 del Ministerio de Defensa, en reemplazo de los ministerios militares existentes, constituyó un paso importante en el fortalecimiento del poder civil sobre los militares.

En el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), se renovó la Política Nacional de Defensa (PND) e implementó la Estrategia Nacional de Defensa (END), considerados hoy como los principales marcos referenciales para la modernización del sistema de defensa. La PND, de 2005, incorporó la concepción multidimensional de la seguridad, “*abarcando los campos político, militar, económico, social, ambiental y otros*”. Y en cuanto a la Defensa, ésta permaneció como función primordial de las Fuerzas Armadas, *encargada de proteger el territorio, la soberanía e intereses nacionales contra amenazas externas, potenciales o manifiestas* (PDN, 2005). Ello fue reafirmado en la END, aprobada en el 2008, en la cual delinea acciones para los próximos veinte años, bajo tres ejes centrales: la reorganización de las Fuerzas Armadas, la reestructuración de la industria de defensa y la recomposición de efectivos militares. Asimismo, define tres sectores estratégicos para garantizar la defensa del país: espacial, cibernético y nuclear. Ambos documentos oficiales evidencian el

interés de Brasil de elevar su poderío militar, semejante o superior al que había ostentado durante la Guerra Fría

Tanto la PDN como la END se enmarcan en los lineamientos y objetivos de la agenda exterior brasileña hacia América del Sur, ligado con el interés de profundizar el proceso de desarrollo integrado y armónico de dicha región, y en el cual las áreas de defensa y seguridad son piezas importantes. Tales consideraciones internas y externas fueron plasmadas y corroboradas con la elaboración del primer Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN)³⁸, que fue presentado en el 2012.

Todos estos documentos plasman las preocupaciones e intereses de Brasil en torno a la defensa y seguridad, y que pueden ser agrupadas en tres grandes ejes temáticos:

- a. *Áreas estratégicas prioritarias.* La Amazonía y el Atlántico Sur son definidos como espacios geoestratégico vitales para el desarrollo y seguridad del país. La prioridad que se le otorga a estas áreas en el planeamiento de la Defensa Nacional responde al valor estratégico de sus recursos y por la vulnerabilidad de acceso por las fronteras terrestre y marítima. Sobre esto último, por ejemplo, las dificultades que atraviesan Colombia y Perú para controlar la dinámica subversiva-criminal asociada al tráfico de drogas hacia Brasil, exige a las autoridades brasileñas un mayor resguardo de sus fronteras. De allí que en el 2010, se sancionó una normativa para dotar a las Fuerzas Armadas con *poder de policía*³⁹ en las fronteras y en el 2012 se estableció el Plan Estratégico de Fronteras, que conjuga operativos policiales y militares. Sin embargo, existen críticas que tales iniciativas son insuficientes por el carácter temporal y focalizado de las operaciones policiales-militares sin un gran impacto en la desarticulación efectiva de las redes criminales.

³⁸ En el 2010, mediante la promulgación de la Ley Complementaria N° 136 se modificó la Ley la Ley Complementaria N°97, de 1999, que dispone las normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas. Entre los cambios se incluyó la elaboración del Libro Blanco de Defensa Nacional.

³⁹ La Ley Complementaria de Defensa PLC 10/2010, otorga mayor poder al Ministerio de Defensa y extiende a la Marina y las Fuerza Aérea el mismo *poder de policía* del cual el Ejército ya disponía desde el 2004 para la vigilancia de las fronteras.

Igualmente, Brasil, dada su inmensa geografía, no está inmune a sufrir contenciosos y tensiones con algún vecino o potencia extranjera por recursos naturales. En esa línea, Brasil ve con cierto recelo una eventual presencia militar estadounidense en el Cono Sur, a través de Paraguay, tal como ocurre en Colombia. Esto asociado con la desconfianza que existe en el sector militar brasileño sobre los reales propósitos de Estados Unidos, advirtiendo sobre la existencia de maniobras militares y no militares (a través de las ONG) encaminadas a controlar las fuentes de recursos naturales. Asimismo, los militares brasileños han sido los principales críticos ante cualquier intento de *internacionalizar* la Amazonía, dado los riesgos que ello representaría para su país y para sus vecinos. Consideran al respecto que las importantes reservas de agua dulce, energía y tierras cultivables que posee Suramérica puede ser causa de tensiones y conflictos internacionales ante la escasez mundial de alimentos y agua. En tal escenario, para Brasil la cooperación militar regional se constituye, por un lado, en un elemento disuasivo frente a la codicia internacional sobre los recursos naturales de la región. Y, del otro, puede ayudar también a evitar controversias con algún país vecino en torno al aprovechamiento desigual de los recursos que comparten.

Otra preocupación brasileña no menor está vinculada con la situación de los colonos-productores brasileños asentados en territorios fronterizos de Paraguay y Bolivia, involucrados en conflictos agrarios en estos dos países. Tal preocupación llevó al gobierno a sancionar el Decreto 6.592, Sistema Nacional de Movilización de 2007, en cuyo artículo 2, define la “*agresión extranjera*” como “*las amenazas o actos lesivos a la soberanía nacional, a la integridad territorial, al pueblo brasileño o las instituciones nacionales, aunque no signifique invasión al territorio nacional*”. Ello abarcaría salvaguardar intereses de índole económico, político y social, en caso se presenten situaciones que puedan comprometer capitales nacionales, así como la integridad de sus connacionales establecidos fuera de sus fronteras. De este modo, existe la disposición de Brasil para proteger los intereses económicos de los colonos brasileños asociados al agronegocio.

b. *Relación entre defensa y desarrollo.* Un elemento esencial de la evolución del pensamiento militar brasileño es el fomento de un binomio más estrecho entre defensa y desarrollo. Desde el 2005 a la fecha, el apoyo a la industria nacional de defensa ha sido una constante en la agenda de políticas públicas del gobierno brasileño. En ese año, se aprobó la Política Nacional de la Industria de Defensa, que estableció directrices destinadas a incentivarla. En 2008, fue presentada la Política de Desarrollo Productivo (PDP), que consideró al complejo industrial de defensa como uno de los programas dinamizadores en áreas estratégicas, y en diciembre de ese año, la END estableció la revitalización de la industria de defensa como uno de los tres ejes estructurales para la defensa nacional, así como la integración de las bases industriales de defensa de la región para atenuar los costos de producción⁴⁰. En 2011, fueron aprobados el Plan Brasil Mayor, que dio continuidad a la PDP, y la Medida provisoria N°544, orientada a instituir un régimen especial de tributación, reglas de compras y contrataciones de productos y sistemas de defensa e incentivos al desarrollo tecnológico. La importancia de dotar de mayor competitividad a la industria militar brasileña llevó al gobierno de ese país a desarrollar un nuevo marco legal nacional sobre el particular. De allí que dicha Medida Provisoria fue convertida en la Ley 12.598, promulgada en el 2012 y cuyos dispositivos fueron reglamentadas a través de los Decretos N° 7.970 (sobre normas especiales para la compras, contrataciones y desarrollo de productos y sistemas de defensa) y N° 8.122 (sobre el Régimen Especial Tributario para la Industria de Defensa), ambos en el 2013.

La END puntualiza que defensa y desarrollo deben caminar juntos y reforzarse mutuamente. Esta dinámica supone una correlación de fuerzas políticas, militares y empresariales para fortalecer su industria militar y ampliar sus exportaciones en este rubro. Sobre el particular, Brasil pretende aumentar sus exportaciones de productos y servicios militares a niveles similares a lo ocurrido en la década de 1980, cuando era el

⁴⁰ En sus directriz 22 de la END señala “*la industria nacional de material de defensa será incentivada para competir en mercados externos para aumentar su escala de producción. La Consolidación de la Unasur podrá atenuar la tensión entre el requisito de la independencia en la producción de defensa y la necesidad de compensar costo con escala, posibilitando el desarrollo de producción de defensa en conjunto con otros países de la región*” (END, 2012)

quinto mayor exportador mundial de armamento⁴¹. Actualmente, la Asociación Brasileña de la Industria de materiales de Defensa y Seguridad (Abimde) tiene a su cargo tal misión. La Abimde representa al sector empresarial vinculado al sector defensa frente a tres poderes del Estado y la Confederación Nacional de la Industria (CNI), participando en la formulación de políticas pública para el sector industrial y en la elaboración del Libro Blanco de Defensa (en el 2012). Congrega 132 empresas, de ellas 35 son exportadoras, destacando Embraer, Avibras, Emgepron, Imbel, entre otras, con monto de negocios de aproximadamente 500 millones de dólares.

Embraer y Odebrecht son dos grandes grupos económicos consolidados que tiende a concentrar las actividades de defensa. En el 2010, Embraer inauguró la división Embraer Defensa y Seguridad⁴², centrada en el desarrollo de Jet y Sistemas de Defensa. Un año después, el grupo Odebrecht creó una filial en el área de defensa y tecnología al adquirir 50% de las acciones de Mectron y asociarse con la empresa francesa Cassidian (del grupo europeo EADS). Estas nuevas empresas contribuyen a los objetivos delineados en la actual estrategia de desarrollo y defensa nacional a través de la firma de contratos ventajosos con socios extra regionales que le permiten absorber tecnología sofisticada y con ello ganar autonomía en el largo plazo. Este el caso del acuerdo con Suecia para la adquisición de caza Gripen que prevé transferencia de tecnología y asociaciones productivas, con la posibilidad de que Brasil lo venda en Suramérica.

Gran parte de estas empresas tiene sus sedes en las regiones política e industrialmente significativas, como son Sao Paulo y Rio de Janeiro. En particular destacan Sao Bernardo do Campo y Grande ABC que buscan mejorar su inserción en el mapa de la industria de defensa de Brasil. El viaje realizado en el 2010 por el prefecto Luiz Marinho a Suecia y a Francia, donde logró acuerdos importantes con autoridades y empresas de estos países es parte de este proceso. Como resultado de ello, en el 2011,

⁴¹ En el periodo 1975-1992 las ventas alcanzaron más de cinco mil millones de dólares, monto superior al obtenido en el periodo 1993-2010, con más de mil millones de dólares.

⁴² Para ello, Embraer adquirió 50% del capital de la empresa de soluciones tecnológicas Atech y 90% del capital de la división de radares de la empresa Orbisat.

se inauguró el Centro de Pesquisa e Innovación Sueco Brasileño (CISB) y se realizaron tres seminarios de forma conjunta con la empresa sueca Saab y con la administración de la ciudad sueca de Linköping. El CISB tiene como objetivo estimular la formación de un parque tecnológico aeroespacial y de defensa en la región. Con ello se pretende genera oportunidades en beneficio de la industria local de defensa con fines de exportación. En el 2012, la prefectura de Sao Bernardo emitió un informe que, entre otros puntos, señalaba que el CDS abre la posibilidad de garantía de escalas mínimas de demanda para viabilizar, implementar y dar mantenimiento de capacitaciones productivas en el subcontinente.

Asimismo, en los últimos años Brasil ha establecido asociaciones con otros países de la región para la producción conjunta de proyectos militares estratégicos. Uno de los más importantes es el proyecto de avión militar carguero KC-390, de Embraer, y que las Fuerza Aérea brasileña prevé adquirirlo para sustituir progresivamente a los aviones turbohélice estadounidenses C-130 Hércules. El avión KC390 tiene un alto valor para los intereses comerciales y estratégicos brasileños, dotándolo de tecnología sofisticada y con capacidad para operar desde la Amazonía hasta la Antártica. Su desarrollo involucra también las industrias aeronáuticas de Argentina, Chile y Colombia, países que se han comprometido en comprar unidades de este avión, una vez concluido⁴³. De esta forma, los países de la Unasur cumplen un rol dual para la industria brasileña: son socios estratégicos y, a su vez, potenciales clientes.

Otro hecho que evidencia esta estrecha relación entre Defensa y Desarrollo es la implementación de nuevos sistemas de vigilancia de las Fuerzas Armadas, compuesto por medios satelitales y radares, como son el Sisfron y el SisGAAz. Estos proyectos, que constituyen herramientas de alta tecnología, están orientados a mejorar la presencia estatal y la lucha anticrimen en aquellas áreas de valor estratégico (como son la Amazonía y el Atlántico Sur). Estos nuevos sistemas se interconectarán a su vez con los sistemas actualmente operativos, como el SIVAM-SIPAM, del cual Perú

⁴³ La Fuerza Aérea brasileña y Embraer firmaron en el 2014 un contrato para la venta de 28 aviones KC-390 en los próximos diez años, por un valor de más de 3.200 millones de dólares. Por su Parte, Argentina y Chile planean adquirir seis unidades cada uno, mientras Colombia 12 aeronaves.

forma parte, recibiendo informaciones de interés. A ello se suma el proyecto Satélite Geostacionario de Defensa y Comunicaciones Estratégicas (SGDC), cuyo objetivo es dar seguridad a las transmisiones de *información estratégica* del país. Sin embargo, estos proyectos y otros están supeditados a la estabilidad en la asignación de los recursos económicos, los cuales, sin embargo, en los últimos cinco años han sufrido continuos recortes⁴⁴, dado que Brasil atraviesa por un mal momento económico.

Pese a ello, a diferencia de la mayoría de los países de la región, Brasil presenta mayores avances en la industria militar, a través de un creciente involucramiento del sector privado nacional, con importante experiencia e interesados en expandir sus ventas. Su prioridad es desarrollar tecnología independiente con fines estratégicos y comerciales. Esto coloca a Brasil en una posición inmejorable frente a los demás países de la región para ofrecer tecnologías y equipos de punta. De allí que Peirotti señala que existe una relación entre el CDS y las perspectivas de crecimiento económico de Brasil, en la medida que logre colocar sus producción armamentística en los países vecinos (Peirotti, 2010).

- c. *Dimensión global brasileña.* Durante el gobierno de Lula, la diplomacia militar cobró mayor activismo al servicio de los objetivos de la política externa, siendo el más ambicioso lograr un lugar permanente en un Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) reformado. En los últimos años, Brasil logró que China, Rusia, Francia y Reino Unido, cuatro miembros permanentes del CSNU, apoyaran públicamente su candidatura y reforzó la cooperación militar con estos países, que adquirió un nivel estratégico en algunos casos. Sin embargo, la reforma del CSNU, que permita la inclusión plena de Brasil, está supeditada fundamentalmente a la relación con Estados Unidos, país que vio con recelo el activismo brasileño en Oriente Medio, en particular el apoyo del ex presidente Lula y de su canciller Amorim al

⁴⁴ Alcides Costa Vez señala que “*O contingenciamento e cortes do orçamento de defesa no periodo 2011-2014 corresponderam, em média, a aproximadamente 0.8% dos cortes totais do orçamento federal, figurando a pasta sistematicamente em todos os quatro anos entre as mas afeitadas pelos cortes procedidos*”. Así se aprecia que los recortes presupuestarios totales en el 2011 fue de 50 billones de reales, de los cuales 4.3 billones de reales corresponde al sector defensa. En el 2011, de los 54 billones de reales recortados del presupuesto federal, 3.3 billones de reales son de defensa. En el 2012, el presupuesto federal sufrió un recorte total de 44 billones de reales, siendo la defensa afectada con 4.4 billones de reales. Igualmente, en el 2014, el recorte presupuestal federal total fue de 44 billones de reales, afectando la defensa en 3.5 billones de reales (2014:9).

programa nuclear de Irán. El cambio de gobierno en el 2011, le dio otro cariz a la política exterior brasileña, manteniendo su pragmatismo pero con menos protagonismo en la esfera internacional. Con Rousseff en el poder las relaciones con Irán se enfriaron y con Estados Unidos se buscó generar una nueva etapa, no obstante, fueron afectadas tras las denuncias de espionaje estadounidense contra ciudadanos y empresas brasileñas.

En este contexto, Brasil prioriza sus relaciones con los demás integrantes del grupo BRICS con énfasis en lo comercial y estratégico, además de alzarse como un bloque de presión para renovar las estructuras multilaterales políticas y financieras existentes. Lograr ser parte del CSNU de forma permanente le otorgaría a Brasil mayor poder e influencia regional e internacional para defender sus intereses nacionales (relacionados principalmente con la Amazonía y el Atlántico Sur). El diseño de la agenda regional brasileña en materia de seguridad y defensa está en congruencia con este viejo propósito. Y en esa línea, se consigna también el interés de Brasil para auxiliar a sus vecinos en tiempos de crisis, a efectos de mantener un entorno vecinal estable, y que ello le permita concentrar sus esfuerzos para convertirse en un país desarrollado y consolidarse como “*player global*”.

A partir de lo señalado se puede colegir los intereses brasileños por la operatividad del CDS como mecanismo exclusivamente suramericano. Primero, la profundidad del diálogo y cooperación regional que se espera alcanzar mediante este mecanismo, puede ayudar a contrarrestar acciones unilaterales extra regionales y que afecten la soberanía de sus miembros, principalmente asociados a los recursos naturales. Asimismo, se constituye en una vía para salvaguardar los intereses de sus connacionales y empresas asentados en países vecinos ante posibles *agresiones*. Segundo, el CDS sirve a los objetivos económicos brasileños al constituirse en una plataforma para las exportaciones de sus productos y tecnologías militares en la región y que ello redunde favorablemente en la macroeconomía del país. Y, por último, El CDS forma parte de la estrategia binomial brasileña (Defensa y Desarrollo) de contar con mecanismos e instrumentos regionales que sean funcionales a sus

intereses de orden internacional. Es decir, Brasil busca consolidar un entorno vecinal estable en el tiempo, que le permita fortalecer su proyección como *player global*.

1.4. Colombia

Los serios problemas de seguridad en Colombia marcado por el conflicto armado y la guerra contra los carteles, llevó a este país disolver los límites entre defensa y seguridad interna, al integrar sus Fuerzas Militares y Policía Nacional en la llamada *Fuerza Pública*. El eje central de su política de Defensa ha sido la recuperación del control estatal sobre el territorio afectado por la subversión y la criminalidad, estableciendo para ello, a nivel interno, una *estrategia ofensiva* y, a nivel externo, una *defensiva*. Dicha política cuenta con el apoyo militar y tecnológico estadounidense (a través del Plan Colombia y Plan Patriota), orientado a fortalecer el despliegue operativo de la Fuerza Pública contra los grupos armados ilegales calificados como terroristas (las Fuerzas Revolucionarias de Colombia-FARC y el Ejército de Liberación Nacional-ELN) y las grandes estructuras del narcotráfico. No obstante, la militarización de la seguridad interna, con presencia militar de Washington, y el desborde criminal trasfronterizo, incidió en el desarrollo de relaciones vecinales complicadas y que, en algunos momentos, provocaron serias tensiones.

La identificación de Estados Unidos como el socio más confiable en la lucha antidroga y antiterrorista en Colombia, no solo fue una opción de alineamiento político ideológico a nivel de Gobierno, sino también respondió al carácter estructural de la relación bilateral, que es muy profunda (Cardona, 2010:22). Esta cooperación estadounidense se tornó más intensa durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), en el marco de la llamada “*Seguridad Democrática*”, con profundas repercusiones regionales. Esta política reconocía el conflicto armado como una amenaza terrorista y para derrotarlo no existe soberanía de naciones, sino *soberanía democrática*. Con esta afirmación, según Neves, Colombia parecía estar sugiriendo una relativización del concepto de soberanía y la adopción de una política de ataques preventivos, en la línea del ataque que se ejecutó en Angostura (Ecuador) en marzo del 2008 (Neves, 2013: 106), y que generó una crisis política-militar con Ecuador y Venezuela.

En virtud de la aplicación de las Política de Defensa y Seguridad Democrática, el gobierno logró reducir los niveles de criminalidad y recuperar el control en gran parte de las zonas de influencia de grupos armados ilegales (FARC y ELN)⁴⁵. El siguiente paso fue el retorno de la institucionalidad en los territorios recuperados, bajo la *Doctrina de Acción Integral*⁴⁶. Sin embargo, en varias de las zonas donde operaban los paramilitares fueron ocupados por Bandas Criminales (Bacrim) vinculadas al narcotráfico y delitos urbanos (secuestro y extorsión). La capacidad de resistencia mostrada por las FARC y las Bacrim han sido las principales amenazas del país y un riesgo permanente para sus vecinos.

La llegada del ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos al poder en el 2011 significó una continuación de las políticas de defensa y seguridad de la anterior gestión. El eje central de su Política de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PSDP) es atacar y afectar militarmente la subversión y los crímenes comunes, que junto a las amenazas externas (como el cambio climático y delitos virtuales) y desastres naturales, son los cuatro grandes factores de riesgos para ese país. Entre las acciones adoptadas por el Gobierno contra la subversión criminal figura la implementación desde el 2012 del Plan de Guerra denominado “Espada de Honor”, que consiste en la ejecución de acciones ofensivas, conjuntas y focalizadas geográficamente, con el fin de neutralizar la capacidad de agresión del enemigo y proteger la infraestructura económica del país.

Las relaciones entre Colombia y sus vecinos están signadas por los impactos del conflicto armado interno, cuyo desborde generaron tensiones con sus vecinos, incluso hasta alarmas belicistas. Las diferencias ideopolíticas con Ecuador y Venezuela incidieron en un ambiente subregional andino amazónico conflictivo, como el que se produjo en marzo del 2008, con la incursión de la fuerza aérea de Colombia a territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC allí asentado, lo cual fue calificado por Ecuador como una

⁴⁵ Una de las medidas para tal efecto fue la creación del programa “Soldado de mi pueblo” (2003), que consistió en proporcionar a los pequeños municipios un pelotón de soldados conformado por campesinos originarios de la zona.

⁴⁶ Con la Doctrina de Acción Integral, dentro del objetivo de consolidación del control territorial, se combina el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad.

violación a su soberanía, trasladando a sus militares hacia frontera con Colombia. Así las partes se enfrascaron en una crisis *pre bélico*, desafiando la estabilidad de toda la región.

No obstante, los lazos diplomáticos con Ecuador y Venezuela se normalizaron durante el primer gobierno del presidente Santos, anunciando nuevas iniciativas de colaboración en aspectos tan relevantes como la seguridad fronteriza y la guerra contra las FARC. Más tarde, surgieron nuevos desencuentros con Venezuela por asuntos territoriales y por las consecuencias del paramilitarismo en la frontera común. Primero, en mayo del 2015 con la reactivación del conflicto por el control de la zona del Golfo de Coquivacoa⁴⁷. Segundo, en agosto de ese año con la crisis social-humanitaria en la frontera binacional, tras su cierre unilateral en el lado venezolano, con más de 20 mil colombianos expulsados. Ambos episodios tensos reflejaron el alto grado de volatilidad política que existe en la subregión andina/amazónica y que afectan las dinámicas de cooperación, prolongando así las desconfianzas vecinales.

Con Brasil y Perú, en líneas generales, las relaciones han sido buenas a nivel de Gobierno, aunque también existieron ciertas desconfianzas. Al respecto, en el 2011 el ex presidente Lula admitió que desconfiaba del ex mandatario Álvaro Uribe, que dificultó desarrollar una intensa colaboración. Una explicación de ello sería la posición renuente de Brasil de apoyar a Colombia para calificar a las FARC como una organización terrorista, algo que Perú sí respaldó. También existe la percepción colombiana de que Brasil era demasiado blando con Venezuela, ante los hechos de represión chavista en el frente interno y su actitud confrontacional en el ámbito externo. Con la llegada de Santos al poder, las relaciones con Brasil y Perú se mantienen en buen estado, siendo uno de los ejes centrales la seguridad fronteriza, reflejado en el establecimiento de planes que involucran a sus instituciones castrenses para desarrollar acciones conjuntas de fiscalización en las fronteras compartidas.

⁴⁷ Desde Colombia cuestionaron el Decreto N° 1787 firmado por el presidente venezolano, Nicolás Maduro, para crear Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular (Zodimain), que incluía áreas de disputa con Colombia pendientes de resolución, y que ostentan un importante valor económico y energético. Ante ello, Colombia envió una nota de protesta a Venezuela condenando su postura unilateral. Asimismo, desde Colombia se señala la intención de Venezuela de generar distracción externa frente a la crisis interna que atraviesa ese país y generar “cohesión patriótica”.

De otro lado, la dinámica del conflicto y las estrategias gubernamentales antiterroristas permitieron el desarrollo de una base industrial militar, principalmente integrada por empresas estatales, como Indumil y Cotemar. En los últimos años, esta base industrial militar ganó visibilidad tanto en el plano interno como en el externo, suministrado materiales y equipos a las Fuerzas Militares⁴⁸ y exponiendo sus productos a nivel internacional con fines de comercialización. Al respecto, entre el 2010 y 2012, las exportaciones de Indumil crecieron un 429%, al pasar de 1.5 millones de dólares a 8,1 millones de dólares.

A fin de profundizar el desarrollo de su base industrial para atender el suministro de bienes y servicios en apoyo a la Defensa, se estableció en el 2011 el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), siendo ubicada dentro de los 30 grupos empresariales más grandes de Colombia. El GSED, vinculada al Ministerio de Defensa, es responsable por dirigir la política corporativa de 19 empresas del sector defensa. Entre las empresas públicas colombianas que están desarrollando innovaciones en tecnologías relacionadas a la defensa y seguridad destacan: Indumil, Cotecmar, Codatec y Ciac. Sin embargo, todavía existe una débil relación con el sector privado que permita consolidar su base industrial de defensa.

Ante esta dificultad, algunas empresas agrupadas en el GSED desarrollan una importante cooperación con empresas de países vecinos para la ejecución de proyectos militares estratégicos y que ello le permita abrir nuevos mercados. Por ejemplo, Cotecmar tiene una sociedad con la brasileña Emgepron para el desarrollo conjunto del Buque Patrullero Amazónico que entrará a operar en los ríos de la Amazonía, e Indumil tiene una alianza estratégica con la brasileña Avibras para la confección del cohete en aluminio aire tierra. Desde la Unasur, Colombia está interesada en promover mayor conocimiento de las industrias militares de los países miembros, con el objetivo de identificar experiencias exitosas y complementarias para generar posibles asociaciones empresariales con países vecinos y con ello fortalecer el mercado regional.

⁴⁸ En los astilleros estatales de Cotecmar se inició en el 2009 la modernización de los submarinos ARC pijao y ARC Tayrona, mientras que la estatal Indumil continúa produciendo los fusiles Galili de diseño israelí y la Corporación de la Industria Aeronáutica renovó los helicópteros Bell UH-1.

En dicho marco, la aceptación de Colombia a incorporarse al CDS obedece a su interés por buscar respaldo político de dicho Consejo a sus acciones contra el *narcoterrorismo* que afecta al país y, de ser posible respaldo militar si dicha amenaza actúa de manera transfronteriza. De este modo, busca que su estrategia de seguridad goce de cierta legitimidad regional, aunque la presencia militar de Estados Unidos sigue siendo un factor de preocupación para algunos vecinos. En el marco de esta estrategia, el CDS representa para Colombia la posibilidad de desarrollar tecnologías para el monitoreo de fronteras, y profundizar los acuerdos de seguridad fronteriza existentes con las Fuerzas Armadas de Brasil y Perú, a fin de optimizar la lucha contra los criminales y proteger sus recursos naturales. Otra razón importante para que Colombia participe en el CDS, está asociada a salvaguardar los intereses de sus connacionales hoy refugiados en países vecinos a causa del conflicto interno.

1.5. Chile

Tras la caída de la dictadura militar en 1989, la inserción de las Fuerzas Armadas al proceso democrático fue lenta, retrasando los cambios en la política de defensa y seguridad heredada por Augusto Pinochet. Recién en 1997 con la publicación del Libro Blanco de Defensa y su actualización en el 2002 se evidencia una transición democrática de la defensa. En la lectura de ambos textos se reflejan la evolución del pensamiento militar, que separó las funciones de la defensa y seguridad interna. No obstante, a diferencia del Libro Blanco de 1997, limitada a la visión realista (estado-céntrica), el Libro Blanco de 2002 agrega algunos postulados de la escuela liberal (perspectiva cooperativa), al señalar que la defensa contribuye a la seguridad del país a través de la disuasión y la cooperación internacional (Libro Blanco, 2002).

Otro elemento central en el proceso de democratización de la defensa fue la reforma constitucional del 2005, orientada a terminar con la autonomía militar⁴⁹ y afirmar la

⁴⁹ Hablar de autonomía debe entenderse como la formulación independiente de objetivos por parte de las Fuerzas Armadas.

dirección política- civil sobre la Defensa. En virtud de la Ley 20.050, de 17 de septiembre del 2005, se le otorga al Presidente la facultad de elegir a los jefes de los Altos Mandos Militares, responsabilidad que hasta esa fecha recaía en los máximos jefes militares. Asimismo, durante la gestión de Michelle Bachelet (2006-2010), se mejoró las relaciones con las Fuerzas Armadas, se actualizó el Libro Blanco y se promulgó la Ley 20.424, que introdujo cambios importantes en el ordenamiento del sistema de defensa. En virtud de esa Ley, el Ministerio de Defensa fue reestructurado, al suprimir las subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones. Así, las tres subsecretarías militares fueron reemplazadas por una Subsecretaria de las Fuerzas Armadas dentro dicho Ministerio, mientras las dos últimas pasaron a depender del Ministerio de Seguridad Pública.

Respecto a la nueva edición del Libro Blanco de Defensa (2010), en líneas generales, se revalida varios de los enunciados de la anterior edición (2002), destacando:

- Se reafirma que la función de defensa existe para dar seguridad externa al país. En esa línea, Chile considera que las llamadas “*amenazas no convencionales*” deben ser considerados como problemas de seguridad interna de los Estados y no como amenazas en el ámbito de la defensa. El concepto de “amenaza” debería reservarse para aludir, entre otros casos, a “*la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo*” (Libro Blanco, 2010: 130). Por tanto, para Chile la defensa se restringe al campo de las amenazas convencionales, no descartando la posibilidad de un conflicto tradicional con otro país. Mientras que las *no convencionales* considera que deben ser tratados por las fuerzas de seguridad pública. No obstante, cabe mencionar que los conflictos mapuches, proclives a adoptar comportamientos violentos, ha obligado al gobierno chileno a recurrir a la intervención militar como medio de sofocamiento.
- La defensa contribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional. Esta última materializada, entre

otras actividades, por la participación de medios militares chilenos en esquema multilaterales cooperativos, en operaciones de paz, en intercambios militares y en ejercicios combinados multilaterales, que se insertan en el variado abanico de las medidas de confianza mutua.

- La *securitización* de la cuestión energética por Chile se adscribe a la visión geoestratégica militar, al ser un país dependiente en importaciones de gas. En efecto, este recurso energético constituye un factor geopolítico fundamental, para el posicionamiento de Chile como potencia media en la región. El desequilibrio energético y de dotación hídrica chilena frente a sus vecinos lo obliga a mantener su hipótesis de conflicto. Este déficit energético que aqueja Chile ha llevado a los militares y autoridades gubernamentales de ese país a evaluar la posibilidad de reactivar su programa nuclear con fines de desarrollo y de seguridad, sin mayores avances.

A partir de lo señalado, la política de Defensa de Chile esta fundamentalmente determinada por su vinculación con los vecinos, con los que aún persisten antagonismos históricos asociados a cuestiones territoriales. Con Argentina, aún queda pendiente resolver la delimitación territorial del Campo de Hielo Sur, y que ha sido motivo de impasses diplomáticos entre los dos países en el 2006. No obstante, a diferencia de sus otros vecinos, Chile avanzó con Argentina la integración de sus Fuerzas Armadas mediante la Fuerza de Paz binacional Cruz del Sur, constituyéndose en un instrumento valioso para mejorar la confianza bilateral, y evitar así la apertura de diversos frentes de conflicto en sus fronteras vecinales. Esto quedó ratificado en octubre del 2009 con la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, el cual amplía y complementa el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

Con Perú y Bolivia, si bien registran algunos avances, subsisten problemas territoriales, que prolongan las desconfianzas. Con Bolivia la Agenda de Trece Puntos significó el más reciente esfuerzo por mejorar la relación y cooperación entre ambos países, que incluyó puntos críticos como la demanda de un acceso soberano al Pacífico. En el plano de defensa,

se formó en noviembre del 2006 un Plan de Trabajo bilateral, que fue revalidado en el 2008, considerado como el primer acuerdo en materia de defensa desde el siglo XIX. Entre las áreas contempladas, figuró una metodología estandarizada para el cálculo del gasto en defensa y mayor cooperación militar. No obstante, el cambio de gobierno producido en el 2010, con la llegada de Sebastián Piñera al poder, reavivó las diferencias políticas con Bolivia, lo que condujo a la paralización de la citada Agenda y el traslado de la demanda marítima boliviana a la Corte de La Haya.

Con Perú, en el 2001 se creó un mecanismo de cooperación en materia de seguridad y defensa, cuya agenda trato, entre otros temas, acordar un sistema estándar común de medición de los gastos de defensa. En el 2006 se firmó otro acuerdo que incluyó ejercicios bilaterales entre las Fuerzas Armadas y la creación de un grupo de trabajo para crear una Fuerza de Paz Combinada Conjunta, similar al logrado con Argentina. Sin embargo, la demanda peruana contra Chile ante la Corte de La Haya en el 2008 constituyó un hecho que tensionó las relaciones bilaterales, y dificultó la concreción de estos acuerdos. Perú y Chile acordaron respetar el fallo de la Corte, el cual se produjo en el 2014, emitiendo una resolución sin definir un claro vencedor. Chile, en este contexto, abrió la polémica de que la Corte le había dado la razón sobre la pertenencia del *Triángulo Terrestre*, ubicado en suelo tacneño, algo que Perú rechazó rotundamente.

Ante esta situación vecinal, continúa válido en Chile el principio de superioridad militar cualitativa adoptado en el siglo XIX, según el cual la defensa del país depende del mantenimiento de una superioridad tecnológica, operacional y de entrenamiento de recursos humanos. La Ley Reservada del Cobre se constituye en el principal soporte para el financiamiento de los programas de modernización de las Fuerzas Armadas, otorgando el 10% de las ventas externas de Codelco⁵⁰. Esto genera desequilibrios con sus vecinos en materia de equipamiento militar, provocando denuncias, particularmente desde Perú, de que estaría en curso una “carrera armamentista” en Suramérica. En este escenario cobra de especial interés para Chile fortalecer sus vínculos con países tradicionalmente más

⁵⁰ En el año 2000 las ventas de Codelco eran de 3500 millones de dólares y en el 2010 fueron 13.459 millones de dólares (Codina, 2011:9). La seguridad dada por esta Ley medio siglo explica la resistencia que existe para su derogatoria, y sustituirla con otra que permita mayor nivel de transparencia en el uso de estos recursos.

cercanos, especialmente Brasil y Ecuador, y consolidar los nuevos vínculos conseguidos como es el caso de Colombia.

En materia de industria de defensa, coexisten junto a las empresas estatales – Famae⁵¹, Asmar⁵² y Enaer⁵³ – una creciente variedad de industrias privadas dedicadas a la producción de bienes de usos militar cada vez más especializada y de alta tecnología. Así, por ejemplo, las empresas Cardoes⁵⁴, Makina, Linktroni, Sogeco, DTS, R.M.S. desarrollan tecnologías de uso dual (civil y militar). Ellas junto con las empresas estatales configuran un dinámico sector industrial que cumplen tanto la función de proveer modernas tecnologías defensivas al país y, al mismo tiempo, incorpora tecnologías empleadas para la actividad privada. Ello ha permitido que la industria militar chilena alcance mayor diversidad, aunque con niveles de competitividad internacional todavía bajos. Por ejemplo, la Famae fabrica armas, componente y municiones, así como la producción de cohetes y misiles para distintos propósitos. Enaer, por su parte, desarrolla una importante colaboración con la brasileña Embraer en materia de industria aeronáutica⁵⁵, como la provisión de fuselaje y la rampa para el avión militar KC-390.

En ese contexto, además de contar con un poder militar creíble, con capacidad disuasiva efectiva, Chile considera relevante avanzar en la cooperación regional. Según el Libro Blanco, la cooperación en el terreno militar, sea ella regional o bilateral, se presenta como una expresión de los intereses de Chile en el exterior. Por un lado, desarrollar una política de constante refuerzo en sus relaciones políticas-militares con Brasil a efectos de convertirlo en un aliado importante que respalde su política externa. Del otro, en el ámbito del CDS, desarrollar estrategias y posiciones sobre la base del consenso, excluyendo asuntos de seguridad interna y extremismos ideológicos. Ello deja entrever el recelo

⁵¹ La Fábrica de Armamento del Ejército (Famae) produce armamento, munición, cohetes y misiles y está certificada para realizar mantenimiento en vehículos blindados.

⁵² La estatal Astilleros y Maestranza de la Armada (Asmar) mantiene buques de la Armada. Asmar se asoció con la francesa DCNS para le asistencia en la modernización de submarinos de tipo 209.

⁵³ Empresa Nacional de Aeronáutica (Enaer) presta servicios de mantenimiento y modernización de los sistemas de aeronaves de la FACH, tales como F-5E/F Tigre III, Mirage M-50 y C-130 Hércules. Junto con la israelí Elta System LTD conformaron la empresa DTS para el desarrollo de tecnologías de la información, electrónica y comunicaciones.

⁵⁴ Cardoes produce helicópteros multipropósitos, cañones autopropulsados de largo alcance, camiones semioruga y cohetes unidireccionales, entre otros.

⁵⁵ La asociación entre Enaer y Embraer se inició en la década de los noventa cuando la primera fue proveedora de estructuras para el jet ER-J45 fabricado por Embraer.

chileno frente a iniciativas bolivarianas conducentes a crear una fuerza militar operativa, y, en ese sentido, Chile ve en el CDS un medio para contener tales propuestas. Asimismo, los militares chilenos se muestran favorables a la ampliación de una posible industria bélica regional, especialmente con Brasil y Argentina.

1.6. Ecuador

Si bien se procuró anular la injerencia militar en la política ecuatoriana luego del retorno de la democracia en 1978, las Fuerzas Armadas actuaron en algunas ocasiones fuera de su mandato constitucional. Los militares, por ejemplo, participaron y manejaron la crisis política tras el derrocamiento de los ex mandatarios Bucaram y Jamil Mahuad y retiraron su apoyo a Lucio Gutiérrez. Desde la transición política de 1979 hasta el 2006⁵⁶ la política de defensa y seguridad se basó en el “paradigma estatocéntrico” de la seguridad, reflejada en el Libro Blanco publicada en el 2002 (Romero, 2010:7), alineándose con la visión realista de las relaciones internacionales.

A partir del 2007, con la llegada del gobierno de la Revolución Ciudadana, liderada por Rafael Correa, se reestructuró el sector de defensa y seguridad, pasando de una visión estatocéntrica a una visión antropocéntrica, enmarcado en la Constitución vigente desde el 2008⁵⁷. En ese año, el Ministerio Coordinador de Seguridad (MCS) presentó la “Nueva Agenda de Seguridad Interna y Externa” como el marco orientador hacia una nueva institucionalidad de la defensa. Dicha Agenda incorporó el concepto de “Seguridad Integral”, con énfasis en la participación ciudadana y en la seguridad humana, llegando a insertar la defensa en asuntos de seguridad interna. Si bien las Fuerzas Armadas mantienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial, también se involucran en actividades económicas.

⁵⁶ En el 2006, durante la gestión del presidente Alfredo Palacio se abrió una etapa revisionista de los contenidos doctrinarios y políticos de la defensa y seguridad. Dicho proceso incluyó la reedición del Libro Blanco, que no sufrió cambios significativos. Por el contrario reafirmó la visión “estatocéntrica”, que incidió en la necesidad de diferenciar entre defensa y seguridad. El debate se extendió hasta el Congreso, instancia que a finales del 2006 aprobó la Ley Orgánica de Defensa Nacional (10 enero del 2007) en reemplazo de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

⁵⁷ De ser anteriormente consideradas como “garantes de la democracia”, ahora las Fuerzas Armadas son “obedientes y no deliberantes y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución” (art.159).

El direccionamiento de la acción de las Fuerzas Armadas fue plasmado en la Agenda Política de la Defensa, en correspondencia con el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) y al Plan Nacional de Seguridad Integral (2011)⁵⁸. En esta Agenda, se conceptualiza a la defensa como un derecho que involucra a todos los habitantes (bien público), no solo para combatir cualquier amenaza externa, sino también como un elemento central en la constitución de la sociedad y cultura. Además, se reafirmó que la actitud estratégica defensiva de Ecuador, lo cual sugiere el empleo de las Fuerzas Armadas solo como recurso de última instancia.

Los actuales lineamientos de la política de defensa de Ecuador orienta el empleo de las Fuerzas Armadas hacia la vigilancia y protección de fronteras. Solucionado el litigio territorial con el Perú, con el Acuerdo de Paz de 1998, se inició un proceso de aproximación política diplomática binacional que ayudó a reducir las desconfianzas y la militarización en la frontera compartida. Con la pacificación de la frontera al sur, las preocupaciones defensivas ecuatorianas se desplazaron hacia el norte, debido a los efectos adversos del desborde del conflicto armado colombiano, tales como:

- El incremento de actividades ilícitas transfronterizas asociadas al narcotráfico y el crimen organizado, así como el desplazamiento de actores armados ilegales hacia territorio ecuatoriano.
- El aumento de refugiados colombianos y los daños ambientales oriundos de la práctica de fumigación en la frontera sur colombiana.

Otro elemento de preocupación entre los militares ecuatorianos está asociado al involucramiento directo de Estados Unidos en el problema interno de Colombia. Para Ecuador la ayuda financiera y militar de Estados Unidos a Colombia estaría rompiendo el equilibrio estratégico en la región andina. En respuesta a ello, el gobierno ecuatoriano implementó el *Plan Ecuador* en el 2007, consistente en una acción integral para la defensa

⁵⁸ Dicho Plan sostiene que “las Fuerzas Armadas asumen nuevos roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en apoyo a la Seguridad Interna y Orden Público” (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011:38).

de los derechos, libertades y garantías de las poblaciones fronterizas⁵⁹. Además, desde el conflicto con Colombia en marzo de 2008, las inversiones militares ecuatorianas aumentaron a US\$950 millones en dos años, realizando compras a Sudáfrica, China, Rusia e Israel. El involucramiento militar en el control de la seguridad interna refleja también las preocupaciones gubernamentales en torno a los potenciales riesgos de desestabilización derivadas de las protestas sociales e indígenas, visión que se plasmó en el Plan Militar de Defensa Interna “Escudo” (2013) y en el Manual de Derecho de Operaciones Militares (2014).

En tal contexto, es importante para Ecuador que el sector Defensa contribuya en el cambio de la matriz productiva del país. Por tal motivo, se creó un Comité de Industria de la Defensa encargado de diagnosticar a las empresas estratégicas del sector para fortalecer la industria y la soberanía científica tecnológica, a fin de reducir los niveles de dependencia externa en estas materias. La industria de defensa está conformada por Astinaves⁶⁰, Santa Bárbara, Industria Aeronáutica de Ecuador (DIAF)⁶¹ y Fabril-Fame, empresas que producen los prototipos diseñados por los institutos y centros de investigación para uso dual (militar y civil), logrando cierta especialización. Adicionalmente, vienen desarrollando estrategias de innovación tecnológica, a través de asociaciones con otros estados, con el propósito de alcanzar una ventaja competitiva en el futuro.

En ese marco, el interés de Ecuador por el CDS radica en que dicho órgano de la Unasur puede satisfacer sus expectativas de coadyuvar a evitar situaciones fronterizas conflictivas, como lo ocurrido en marzo de 2008 por el operativo militar colombiano contra las FARC en territorio ecuatoriano, hecho que fue interpretado por el gobierno de Correa como una violación a su soberanía. Por tanto, Ecuador espera que el CDS, este dotado de la suficiente efectividad como mecanismo persuasivo a efectos contrarrestar eventuales transgresiones fronterizas y/o injerencias extra regionales en asuntos de seguridad suramericana. Y,

⁵⁹ En ese ámbito, los soldados ecuatorianos destacados en Esmeralda, Carchi, Sucumbíos y Orellana, brindan su apoyo a la Policía Nacional y otras entidades en actividades de control frente a prácticas ilícitas.

⁶⁰ Astinave repara, diseña y construye buques para la Armada ecuatoriana.

⁶¹ La Fuerza Aérea de Ecuador posee un importante taller de montaje y reparación de aviones en la base aérea de Taura.

asimismo, puede ser útil en el proceso de reorganización de su base industrial de defensa, participando en proyectos de interés.

1.7. Paraguay

Si bien la dictadura militar colapsó en 1989, esto no significó la interrupción de la participación militar en asuntos internos en las dos décadas siguientes. Esto debido a que la Asociación Nacional Republicana (ARN), conocido como Partido Colorado y fundada por el general Stronsser logró continuar en el poder hasta el 2008, con cierta tendencia a militarizar la política. En consecuencia, las Fuerzas Armadas fueron concebidas como instrumentos tanto para la defensa de la soberanía territorial como garante del orden social interno. Se diluyó, de este modo, las diferencias entre defensa y seguridad. Así, por ejemplo, durante el gobierno colorado de Nicanor Duarte (2003-2008), se dispuso la labor conjunta entre militares y policías para garantizar la seguridad interna. Incluso con el ascenso al poder de Fernando Lugo (2008-2012), que representó una ruptura del monopolio ejercido por la ARN, se mantuvo esa tendencia, sin importantes modificaciones en materia política y legislación en Defensa y Seguridad.

Recién en 2013, con la actual gestión de Horacio Cartes, se oficializa el primer Libro Blanco de Defensa de Paraguay, el cual reafirma la visión multidimensional de la seguridad y la postura no agresiva de ese país. Se denota, en esa línea, rasgos de continuidad y cambios en el manejo de la defensa y seguridad en función a los crecientes problemas de criminalidad y a su relacionamiento externo, entre ellos:

- Una de prioridades de la defensa es la protección de las fronteras ante el creciente problema del tráfico ilícito de drogas y armas. El involucramiento militar en tareas de seguridad interna, incluida zonas fronterizas, se afianzó con el surgimiento del Ejército Popular Paraguayo (EPP)⁶² en el 2008, como brazo armado de Movimiento Patria Libre. Sus integrantes son catalogados como “*criminales terroristas*” y estarían

⁶² En su Programa Político, escrito por Alcides Oviedo, se plantea la “Revolución Francista del Siglo XXI”. Esta revolución del EPP está orientada, según sus dirigentes, a abolir el “sistema parlamentario liberal burgués” y sustituirlo por “un régimen de congresos populares”.

vinculados al negocio de las drogas, brindando protección a los narcotraficantes⁶³, incluso existen indicios de sus contactos con las FARC para recibir entrenamiento militar⁶⁴. Entre sus principales blancos figuran los latifundistas, quienes son frecuentemente atacados. Todo ello eleva el clima de violencia en Paraguay, que aqueja, a su vez, conflictos agrarios producto de las constantes disputas por tierras entre productores agremiados y campesinos organizados (los “sin tierra”).

- Al interior del sector militar paraguayo persisten las desconfianzas con sus vecinos, debido a las heridas dejadas por las guerras que enfrentó en el pasado con Brasil, Argentina, Uruguay (de la Triple Alianza) y Bolivia (de Chaco). Esto conllevó a la adopción de una política de defensa con un carácter fuertemente nacionalista. De allí que la fuerte presencia e influencia económica de los colonos brasileños (conocidos como “brasiguayos”) asentados en las zonas limítrofes del Alto Paraná sea vista por las elites paraguayas (políticas y militares) como una amenaza a su soberanía. A ello se añade los resquemores paraguayos frente al creciente despliegue militar brasileño en la frontera binacional, relacionada con la defensa de los intereses económicos de los “brasiguayos” (que serían alrededor de 300 mil entre colonos y descendientes).

En lo concerniente a Bolivia, la aproximación militar con Venezuela iniciada en el 2006, que incluyó la militarización fronteriza, fue vista con desconfianza por cierto círculo político-militar paraguayo. Si bien Paraguay y Bolivia firmaron en el 2009 un acuerdo que fijó los límites fronterizos entre ambos países de forma definitiva, en los años subsiguientes resurgieron temores sobre el rearme boliviano. Los principales medios locales (como ABC) recogieron algunas denuncias locales⁶⁵ dejando entrever

⁶³ Existen sospechas que el EPP tiene vínculos con el tráfico internacional de drogas. Esto basado en los contactos entre Rubén López Fernández, miembro del EPP, y el brasileño Osmar de Souza Junio, del Primer Grupo Catarinense (PGC), organización criminal transnacional brasileña ligada al tráfico de drogas. En noviembre del 2013, ellos escaparon de la cárcel de Concepción junto con otros cinco reclusos (McDermott, 2015: 7).

⁶⁴ En el 2008, tras el ataque aéreo de Colombia contra un campamento de la FARC ubicado en territorio ecuatoriano, y que causó la muerte de “Raúl Reyes”, fueron incautados archivos digitales, cuyo interior se halló un mensaje sobre la llegada de tres a cinco paraguayos de Patria Libre para realizar un curso de entrenamiento previsto para el 20 de julio del 2003.

⁶⁵ En el 2012, el ex presidente paraguayo del Tribunal Militar, Carlos Liseras, manifestó que “*Bolivia siempre fue un potencial enemigo de Paraguay y Chile, debido a que, con la guerra del pacífico, ellos perdieron su salida al mar y lo primero que hicieron fue buscar una salida por el río Paraguay. Esa fue una de las causas de la Guerra del Chaco*” (fuente: diario boliviano Los Tiempos con fecha 21 de agosto de 2012).

de que esta rearme obedecería a la intención boliviana de recuperar el territorio perdido (de 235,000 km²) durante la guerra de Chaco.

Paraguay trata de crear una base industria militar que hasta hace poco era inexistente. El Complejo Industrial de la Dirección de Material Bélico (Dimabel) ha reanudado su ciclo de producción, incorporando en el 2011 maquinaria moderna de origen belga, a fin de abastecer municiones para el armamento de las Fuerzas Armadas y la Policía. La Dirmat de la Armada paraguaya, por su parte, se encuentra en un proceso de fortalecimiento, para cumplir con las tareas de mantenimiento de las unidades de la Armada, que cuenta, a su vez, con los Astilleros Cavel y Chaco Paraguay.

La aprobación paraguaya a la creación del CDS está asociada al interés por contar con un mecanismo regional de presión que impida la escalada de contenciosos fronterizos, como el de la región del Chaco. Asimismo, para Paraguay es importante la articulación de esfuerzos con sus pares suramericanos en la lucha contra crímenes transnacionales vinculadas al tráfico ilícito de drogas y armas, y, en ese sentido, el CDS puede ser un medio importante para conversas sobre estos temas. En esa línea, el CDS, desde el punto de vista militar, vislumbra la posibilidad de acceder a materiales bélicos más modernos, ya que actualmente Paraguay no los produce. Ello puede incluso contribuir a mejorar su base industrial militar, que hoy en día es casi inexistente, sostenida básicamente por Dimabel y los dos astilleros mencionados, y con ello lograr reducir las profundas asimetrías frente al resto de países de la región.

1.8. Perú

En el 2001, tras la caída del régimen fujimorista, ligada a una crisis de corrupción que involucró a altos mandos militares, el Perú recobró su institucionalidad democrática. En dicho marco, las Fuerzas Armadas fueron sometidas a un proceso de reforma, teniendo como eje principal el fortalecimiento de control democrático sobre este sector. Se repensó en la importancia de incluir la participación de actores de la sociedad civil en esta discusión y su aplicación, conforme a la Constitución vigente desde 1993. No obstante, la búsqueda

por fortalecer el liderazgo civil sobre la defensa, no implicó una división clara con las funciones de seguridad interna.

En el 2005, Perú publica oficialmente su Libro Blanco de Defensa, elaborado por el Ministerio de Defensa en coordinación con Relaciones Exteriores, con la finalidad de transparentar su política y objetivos estratégicos de defensa y seguridad. Dicho documento concibe la Defensa Nacional como “*el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, y se desarrolla en los ámbitos externo e interno*” (Libro Blanco, 2005: 62). Con ello se adopta una visión multidimensional, al señalar que la Defensa Nacional se conduce en todos los campos de la actividad nacional (político, social y militar). Otro componente central es la valorización geopolítica y geoestratégica del Perú como país amazónico, andino y bioceánico, y como depositario de importantes recursos naturales.

De este modo, se consagra el empleo militar tanto en el frente interno como en el externo, para combatir las amenazas identificadas:

- Entre *las amenazas internas*, se listan las acciones de grupos terroristas y subversivos, los radicales que promueven la violencia y desborden social, delincuencia común, TID, corrupción y degradación ambiental. La mayor amenaza a la seguridad proviene del narcotráfico y su vinculación con el terrorismo, que desafían la capacidad operativa desplegada conjuntamente por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El gobierno peruano intensificó el empleo militar en los últimos años para erradicar los rezagos del terrorismo y su alianza con el narcotráfico en el Vraem en virtud de la Ley 2822 (en 2004) y su posterior reglamentación (D.S. N° 024-2005-DE) y modificatoria (D.S. N°007-2008-DE). A ello se suma el aumento de conflictos socioambientales en distintas regiones del país, y que motiva la intervención militar para restablecer el orden interno.
- Entre *las amenazas externas*, se consideran aquellas que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, así como el terrorismo

y delincuencia internacional. Se señala, por ejemplo, la existencia de vínculos entre las FARC y Sendero Luminoso con fines políticos y de entrenamiento en tácticas de guerrilla, a partir de la revisión de los mensajes guardados en la computadora de “Raúl Reyes”, y que fue incautado en el 2008. Aunque ello no se descarta, este supuesto acercamiento de estos dos grupos puede estar más asociado a la compra y venta de armas y drogas. Lo cierto es que existe desplazamientos de elemento de las FARC hacia el lado fronterizo peruano para establecer bases de apoyo logístico, incidiendo en la inseguridad de esa zona.

Uno de los objetivos delineados en la Política de la Defensa Nacional está vinculado a la protección y promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Ello se sienta sobre la base de una activa diplomacia de carácter preventiva y en permanente coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional, así como la adopción de una estrategia defensiva-disuasiva. En esa línea, Perú considera relevante aumentar las medidas de confianza con sus vecinos y que ello contribuya a la creación de un sistema de seguridad suramericano (Libro Blanco, 2005: 66), lo cual es bastante complejo, que demanda un mayor grado de entendimiento político y su internalización en cada sociedad.

La dinámica relación que Perú y Chile desarrollan en los últimos años no ha estado exenta de tensiones, especialmente relacionadas con problemas limítrofes. El anuncio de ambas partes de acatar el fallo de la Corte de La Haya sobre el diferendo marítimo, generó la perspectiva de una resolución pacífica en el corto plazo. Sin embargo, Chile abrió una controversia en torno al *Triangulo Terrestre*, que considera como parte de su territorio, algo que Perú rechaza enérgicamente basándose en el Tratado de 1929. Ante tal situación, es de especial atención por parte de los militares peruanos el avance del armamentismo chileno, que incluye la compra de armas ofensivas y el desarrollo de ejercicios militares simulando ataques contra un país ficticio.

Ante este panorama, el presupuesto peruano del sector defensa, si bien se incrementó gradualmente a partir del 2005⁶⁶, siguen siendo insuficientes para atender adecuadamente los requerimientos de las Fuerzas Armadas. Ello coloca a nuestras fuerzas en una posición de desventaja ante una eventual crisis política militar con Chile o algún otro actor con intenciones hostiles. Además, el desarrollo de la industria de defensa en el Perú es todavía incipiente, a pesar de algunos avances registrados en los últimos años. Destacan los Servicios de Mantenimiento (Seman), Servicios de Material de Guerra (Semag) y Servicio Electrónica (Selec) que son fundamentales para el mantenimiento y operatividad de los aviones de la Fuerza Aérea peruana. La estatal Servicios Industriales de la Marina (SIMA) presta servicios de construcción y reparación naval para la Armada, incluso con capacidad para reparar submarinos de tipo 209.

En enero de 2009, se sancionó la Ley 29314, a través del cual se busca impulsar la recuperación de las industria militares. Al respecto, en virtud de esta Ley se creó la Fábrica de Municiones del Ejército– FAME SAC, empresa estatal con accionariado privado del sector defensa, cuyo objetivo es fabricar armas y municiones para las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los Comités de Autodefensa. Esta Ley, a su vez, precisa que las industrias militares del sector defensa son, además de la FAME, SIMA y la Industria Aeronáutica del Perú (Indaer), que dan cierta autonomía en el abastecimiento de artículos básicos para la defensa nacional, pero no es suficiente.

En tal sentido, en diciembre del 2012, se promulgó el Decreto Legislativo N°1142, Ley de Bases para la Modernización de las Fuerzas Armadas a través del cual se establece cinco ejes estratégicos de acción, incluido la industria y tecnología de la defensa. En virtud de esta Ley, las Fuerzas Armadas quedan facultadas para producir y coproducir unidades para la industria militar, así como participar en transferencia de tecnología y en compensaciones industriales. Existen al respecto negociaciones avanzadas con Rusia, Corea del Sur y Estados Unidos para tal fin.

⁶⁶ Mediante el Decreto Supremo N° 11-2005-DE se aprueba el reglamento de la Ley 28455, la cual crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Dicho Fondo está destinado única y exclusivamente para la adquisición de equipamiento, modernización, renovación tecnológica, reparación y mantenimiento del equipamiento militar-policial. Los ingresos del Fondo provenían de la explotación del gas de Camisea.

En esa línea, las posibilidades de cooperación en materia de industria militar prevista en el CDS despiertan cierto interés del Perú, en particular la industria naval orientada a proteger sus intereses marítimos. Asimismo, el CDS puede ayudar a presionar para una mayor transparencia en los gastos militares, entre ellos los que realiza Chile y que son motivo de preocupación peruana, reflejado en su propuesta de firmar un “*Pacto de No Agresión*” entre los países de Unasur. Detrás de esta posición, existe un interés geoeconómico y geoestratégico (planteado en su libro Blanco), de situarse como la principal plataforma de conexión entre América del Sur y el Asia Pacífico, siendo la paz un requisito estratégico indispensable para ello. Chile también aspira dicho objetivo, enfrascándose con el Perú en una competencia portuaria.

1.9. Uruguay

Luego de la restauración democrática en 1985, se distinguen dos momentos o etapas de la evolución en el manejo de la política de la defensa. La primera etapa (1986-2004), se caracterizó por la omisión en el tratamiento público e innovador de la política de defensa por parte de los gobiernos de derecha en ese periodo, alternado por los partidos Colorado y Nacional (o Blanco). Ante el “desgobierno civil de la defensa”, los militares fueron construyendo un cuerpo doctrinario que, en los hechos, dieron sustento a la existencia de las Fuerzas Armadas⁶⁷. En esta etapa, el tratamiento de la Defensa Nacional tuvo las siguientes características:

- Se establece la diferencia entre defensa y seguridad, siendo la primera la faceta externa de la segunda. En ese sentido, la principal misión de las Fuerzas Armadas será mantener las condiciones que permita a Uruguay asegurar sus intereses primarios ante posibles amenazas o acciones del exterior.

⁶⁷ Son los documento Bases para una Política de Defensa Nacional (1999) y el libro “La Defensa Nacional. Aportes para un Debate” (enero del 2005). Las definiciones allí contenidas no fueron sometidas a la discusión pública.

- Se incluye el concepto de *diplomacia preventiva* como parte de la estrategia defensiva uruguaya, y en la que la Cancillería asume un rol central. De esta forma, la estrategia de defensa se apoya esencialmente en el ámbito diplomático y militar.
- La concepción de seguridad humana influyó en la reorientación y objetivos de la defensa, al incluir entre sus funciones, además de la defensa territorial, la protección de la identidad cultural y el apoyo al desarrollo económico del país. Incluso, se comenzó a expresar cierto interés en profundizar las relaciones de cooperación con los países de la región en el área de defensa, en especial con sus socios del Mercosur.

Segunda etapa, de reforma estructural (2005-2014). Con el ascenso del Frente Amplio al poder, primero con Tabaré Vázquez (2005-2010) y luego con José Mujica (2010-2014), Uruguay comenzó un importante proceso de reforma del sector defensa. La noción del país productivo planteado por el Frente Amplio influyó en el proceso de reorganización de la Defensa Nacional y el rol de las Fuerzas Armadas. Entre el 2006 y 2009 se organizó el “Debate Nacional sobre Defensa”, que concluyó con la reorganización del Ministerio de Defensa y la promulgación de la primera Ley Marco de Defensa nacional (Ley N° 18.650, de 19 de febrero del 2010). Esto se constituyó en el marco normativo central y en virtud del cual se produjeron nuevas acciones durante la gestión de José Mujica, quien aprobó los “Lineamientos para la Formulación de la Política de Defensa Nacional”. Como resultado de este proceso, en el 2014 se presentó oficialmente la “Política de Defensa Nacional”. Entre los puntos contenidos destacan:

- La Defensa Nacional comprende un conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la constitución y las leyes (art. 1, ley 18.650 de 2010 y Política de Defensa).

- La Política Defensa de Uruguay establece una división entre defensa militar y seguridad pública, ambas categorías articuladas bajo el concepto de Seguridad regional. Es decir, Uruguay entiende que el mantenimiento de su integridad territorial, la soberanía y la paz del país, demanda un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales. Si bien no se percibe en lo inmediato la existencia de conflictos que afecten su integridad territorial, no se descarta en el futuro disputas o presiones de distintas índole (Política de Defensa, 2014:3). Se reafirma la vocación no agresiva de las Fuerzas Armadas, al adoptar una postura estratégica defensiva.
- La política de defensa también reconoce los riesgos que significa las nuevas formas de amenazas para Uruguay, las cuales tienen el potencial para afectar la seguridad del país. Las autoridades de ese país han listado las siguientes amenazas y/o elementos de preocupación: el deterioro del medio ambiente, las pandemias, el crimen organizado y terrorismo, delitos virtuales, problemas democráticos en la región, crisis económica, surgimiento de guerras extra continentales y la apropiación y el control indebido de los recursos estratégicos (Política de Defensa, 2014:21-25).
- Proteger los recursos naturales se ha convertido en un objetivo estratégico para la Defensa, así como fortalecer la presencia del estado en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional. En este sentido, cobra especial valor la cuenca del río de La Plata por ser la puerta de entrada del núcleo vital del Cono Sur y, por ende, zona sensible que demanda mayor atención militar. En esa línea, se prevé fortalecer las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región para defender los recursos naturales y del medio ambiente (Política de Defensa, 2014:20). Y, en esa línea, se establece la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.

Sobre esto último, la actual Política de Defensa enfatiza el valor geopolítico del CDS por su impacto estratégico para la preservación de los recursos naturales estratégicos y la biodiversidad y la consolidación de Sudamérica como zona de paz y cooperación (Política

de Defensa, 2014:10). Esta posición reflejaría un cambio de percepción respecto a la anterior gestión (de Tabaré Vázquez), toda vez que la propuesta CDS fue recibido inicialmente con cautela. Los motivos de este cambio de actitud estarían ligados a las posibilidades y potenciales que representa el CDS a favor de los intereses uruguayos en materia de política exterior e industria y tecnología militar. Al respecto, el referido documento indica:

- El fortalecimiento del bloque regional se constituye en una prioridad estratégica insoslayable, siendo de suma importancia impulsarla, como una plataforma que potencie la capacidad de inserción externa del país.
- La participación en el desarrollo de la cooperación regional en materia tecnológica, en el ámbito de la CDS, se revela como clave para Uruguay.

Uruguay no posee una industria militar propiamente dicha, puesto que en ese país no se producen armamentos de ningún tipo. Algunas empresas como Servicios de Mantenimiento Aeronáutico (SEMA) y Servicios de Construcciones y Reparaciones de la Armada (SCRA) generan bienes y servicios de aplicación mayoritariamente civil, con algunos proyectos militares como el balizador fluvial *ROU Orión*. Existe la perspectiva que este tipo de iniciativas aumente en el futuro. Con Brasil existen por ejemplo convenios para construir patrulleros costeros menores a 500 toneladas. Según Peláez (2009), cooperando en el marco de UNASUR, Uruguay tiene la posibilidad de obtener un triple beneficio:

- Profundizar los lazos de amistad que lo une a los países de la región.
- Favorecer la instalación en Uruguay de actividades productivas que incrementen el trabajo y las exportaciones del país⁶⁸.
- Adquirir armamento militar a precios más convenientes que los que ofrece el mercado internacional.

⁶⁸ En febrero del 2011, los ex ministros de defensa de Brasil Nelson Jobim y de Uruguay Luis Rosadilla mostraron interés de crear una asociación conjunta que permita la instalación de un parque industrial en territorio uruguayo para la fabricación de piezas de acciones militares.

1.10. Venezuela

Desde 1999, con la aprobación de la nueva Carta Magna, el gobierno venezolano otorga a las Fuerzas Armadas un rol importante en asuntos internos y externos del país. Las reformas que se introdujeron en la legislación militar en la última década redefinieron las relaciones civiles-militares en ese país, bajo la doctrina de “*Defensa Integral*”. Dicha doctrina se fundamenta en la idea de “*corresponsabilidad*” entre Fuerzas Armadas y pueblo para actuar conjuntamente en la defensa de los intereses nacionales. Dos cambios destacan en este proceso:

- Primero, el alto grado de politización y “partidización” de la Fuerza Armada, reflejada en la inclusión del término “Bolivariano” en su denominación y la presencia de altos mandos militares como miembros del partido de gobierno (el Partido Socialista Unido de Venezuela - PSUV). Esto significó la defensa de un proyecto político específico y ya no de la Nación como un todo (Jácome, 2011:4)⁶⁹. Hoy los militares no solo votan, sino que además han ampliado su participación en áreas de desarrollo nacional, seguridad pública y en temas ambientales. De este modo, no existe una separación clara entre los asuntos de defensa y los de seguridad.
- Segundo, la incorporación masiva de la población en las estrategias militares⁷⁰ para la defensa del proyecto bolivariano denominado “*Socialismo del Siglo XXI*”. La mayor expresión de ello fue la creación de la llamada Milicia Nacional Bolivariana (MNB), considerada como una estructura militar paralela a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y que responde directamente a la Presidencia. Tiene como misión entrenar, preparar y organizar al pueblo con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la FANB y contribuir a la seguridad interna, a la defensa y al desarrollo integral de la Nación.

⁶⁹ En noviembre del 2010, el jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fuerzas Armadas Nacional Bolivariana (FANB), manifestó que los militares están “casados” con el proyecto socialista y bolivariano.

⁷⁰ Esto se ajusta al concepto de “Guerra popular prolongada”, orientada a lograr el desgaste moral y la laxitud de un adversario superior.

Las consecuencias de estos cambios descritos son, a nivel interno, el debilitamiento del control civil sobre la defensa y la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas. En el plano externo, el recelo de algunos de sus vecinos por el creciente rearme venezolano (Colombia y Brasil) y la ideologización de las relaciones políticas-militares extra regionales, siendo la cooperación con Rusia la más importante.

La mayor preocupación militar venezolana respecto a su seguridad está asociada a la denominada “amenaza imperialista”, identificado principalmente con Estados Unidos (desde una visión de “guerra asimétrica”). Las relaciones entre ambos países han permanecido tensas desde el 2002, cuando el gobierno venezolano culpó a Washington de estar detrás del intento de golpe de estado en abril de ese año. Otro precedente alarmante para Venezuela fue la invasión estadounidense a Irak en 2003, cuando el ex presidente Hugo Chávez comenzó a emplear el término “imperialismo” para referirse al papel de Estados Unidos en los asuntos mundiales (Ellner, 2009:118). Venezuela acusó a la Casa Blanca de mentir sobre las supuestas armas de destrucción masiva existentes en Irak para encubrir sus verdaderas intenciones: “adueñarse del petróleo”.

De allí que la primera hipótesis de conflicto visualizado por Venezuela sea una eventual invasión de tropas estadounidenses en territorio venezolano, para controlar las reservas petroleras del país. Incluso la elite gobernante venezolana (política y militar) temía que los conflictos territoriales que sostenía con Colombia y Guyana fuesen utilizados por Washington para promover un cambio de régimen en Venezuela. Según Jácome, “claramente para Venezuela el principal escenario de conflicto es una intervención de Estados Unidos, que no necesariamente tiene que tratarse de una intervención directa, sino que puede provenir a través del país vecino de Colombia” (Jácome, 2010:31).

Estos recelos antimperialistas cobraron fuerza a inicios del 2015 cuando Guyana autorizó a la petrolera estadounidense Exxon Mobil a operar en aguas en disputa con Venezuela en la región de Esequibo⁷¹, lo cual motivó la emisión de una nota de protesta por parte de Caracas. A fin de aumentar la defensa naval, el presidente Maduro decretó la creación de

⁷¹ La región de Esequibo es muy rica en recursos naturales y supone dos terceras parte del territorio guyanés.

Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular, la cual comprendía áreas marítimas que Colombia reclama como suyas, reavivando la tensión con este país. La escalada de tensión en dos frentes fronterizos obligó al gobierno bolivariano a ceder a los reclamos colombianos, derogando el polémico decreto. Mientras el presidente Maduro abrió un proceso de distensión con Colombia, mantuvo firme su posición frente a Guyana.

Por otro lado, Venezuela busca desarrollar una industria de defensa para atender los requerimientos de sus Fuerzas Armadas. Al respecto, la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (Cavim) fabrica armas pequeñas, municiones y lanchas de patrullaje y desde 2004 ensambla los vehículos tácticos Tiuna con partes importadas, algunos de los cuales se han donado a Bolivia y Cuba. Tras los acuerdos con la empresa rusa Izhevsk Mechanical Plant (IMP), Venezuela adquirió la licencia para fabricar rifles de asalto AK-103 y sus municiones y en 2012 se instaló la primera fábrica. Otros proyectos militares importantes para la industria militar son los programas de modernización de los sistemas blindados AMX-13 y V-100, a cargo del Servicio Desconcentrado de Bienes y Servicios de la FANB. Además, desde el 2013, el gobierno ha creado ocho empresas militares, todas ellas orientadas a actividades productivas (en las áreas de transporte, agrario, finanzas, comunicaciones y construcción), con el fin de potenciar la llamada “Zona Económica Militar”.

Para el gobierno venezolano, la integración regional es concebida como un elemento esencial en su proyecto bolivariano, que incluye el componente militar. En 2000, el ex presidente Chávez dio muestras de ello, al sugerir la necesidad de crear una fuerza militar conjunta conocida como OTAS. En enero del 2008, retomó dicho planteamiento pero esta vez al interior de la ALBA, para actuar ante una eventual agresión de Estados Unidos contra uno de los miembros de la Alianza. De esta manera, en el ámbito de la Alianza bolivariana, se inició un primer esfuerzo por constituir una alianza de defensa recíproca, teniendo como referencia la doctrina venezolana de “*Defensa Integral*”. En dicho marco, Venezuela apoyó la creación del CDS debido a su interés por generar mecanismos regionales que neutralicen la injerencia estadounidense en asuntos de defensa y seguridad, incluso buscar protección frente a su enemigo del norte. Bajo esa perspectiva, reafirmó la

posibilidad de establecer una alianza militar con los países de la región, similar a la OTAN, para hacer frente a la “amenaza imperialista”; sin embargo, ello no tuvo suficiente acogida entre los países de la Unasur.

2. Divergencia y confluencia de visiones e intereses nacionales en torno a la defensa y seguridad.

Los países de América del Sur experimentan procesos de consolidación democrática con ritmo distinto y, por ende, los controles civiles sobre la defensa adquieren niveles diferentes en cada estado, insertadas en las Cartas Fundamentales, que en algunos casos han sido reformadas y en otros refundadas. El tratamiento de la defensa y seguridad como política pública ha estado influenciado por diversos factores, desde crisis internas y conflictos territoriales no resueltos hasta los impactos de las llamadas “nuevas amenazas” (crimen organizado y terrorismo, entre otros). En tanto, la amenaza convencional es percibida como una posibilidad muy remota, pero no está plenamente descartada, sobre todo cuando los recursos naturales cobran mayor relevancia estratégica en un escenario de crisis alimentaria e hídrica.

A nivel doctrinario, Brasil, Chile, Argentina y Uruguay mantienen la separación entre misiones de defensa y seguridad, mientras que para el resto de países estudiados (Colombia, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Perú) tal división ha sido superada. Para la mayoría de los países de la región la seguridad no está explicada como un fin en sí, sino como una condición y medio para alcanzar el bien común. En ese marco, la defensa adquiere un sentido más integral (con inclusión de la población), pero con algunos matices propios de la realidad de cada país. Así, por ejemplo, a diferencia de Bolivia, Venezuela ha establecido estructuras permanentes para operativizar este concepto (con rango constitucional), a través de las milicias bolivarianas.

Desde inicios del siglo XXI se comenzó a concebir a la defensa nacional no solo en términos de soberanía, independencia e integridad territorial, sino en una dimensión más amplia, al incorporar cuestiones sociales, económicas y ambientales. En la revisión de los libros blancos se constató el viraje de una visión estatocéntrica (realista) de seguridad hacia una dimensión humana y multidimensional de la seguridad, pero sin abandonar el abordaje sobre la amenaza

convencional intra y extra regional. Esto ha llevado a viabilizar el involucramiento de los militares en otras tareas del estado, además de la defensa nacional propiamente dicha, situación que es más visible en la región andina. Bolivia y Venezuela son los mejores ejemplos de ello, incluso ideologizando a sus Fuerzas Armadas.

En materia de defensa, la relación entre los estados combina comportamientos disuasivos y de cooperación. Esto guarda relación con los intereses materiales y visión geoestratégica que cada país proyecta defender, y, en ese marco, apelan a un cálculo racional para ponderar los costos y beneficios de la integración. Esta dinámica interestatal se torna más compleja con la implementación de las agendas de *securitización* de los estados, donde los nacionalismos sigue siendo parte influyente en su definición. El caso de Chile es particular, ya que desarrolla una *estrategia bifrontral*, que abarca un polo disuasivo al norte (Perú y Bolivia) y un polo de integración al sur (Brasil y Argentina).

Desde la perspectiva de los países bolivarianos, la seguridad y defensa se presentan como instrumentos para la liberación de los pueblos de las tradicionales redes imperialistas. Para ellos, en consecuencia, es importante generar en la región mayores espacios que neutralicen la injerencia estadounidense en estos asuntos. De allí el apoyo político bolivariano al CDS, pero sin dejar de lado iniciativas propias como la creación de una Fuerza Armada de la ALBA, con carácter más politizado.

Los países de la Cuenca Amazónica enfrentan problemas similares relacionados a los impactos del narcotráfico y la subversión. No obstante, esta realidad tiende a replicarse en otros países no amazónicos, como Chile ante los conflictos mapuches y en Paraguay con el surgimiento del Ejército Popular Paraguayo. Todo ello, torna a América del Sur en una región cada más compleja en términos de seguridad. No obstante, la intensidad de estas amenazas es distinta y, por consiguiente, las respuestas políticas y legales para enfrentarla son diferenciadas. En este marco, las experiencias de Perú y Colombia en la lucha antesubversiva pueden servir de referencia para otros países.

Existe el interés de los países de cada vez más estrechar la relación entre defensa y desarrollo con una doble finalidad, estratégico-militar y económico-comercial. La actividad industrial es vista como un pivote clave en la defensa y seguridad nacional. Sin embargo, se aprecia diferentes niveles de avance en la industria bélica, algunos en fase de recuperación y otros han iniciado recién su construcción. A nivel subregional, el Cono Sur concentra las empresas suramericanas con mayor relevancia, principalmente en la industria aeronáutica, como son los casos de Embraer de Brasil, Enaer de Chile y FAdeA de Argentina, que desarrollan importantes capacidades tecnológicas para construir aeronaves (comerciales y militares). En caso de la industria naval también cuenta con instalaciones propias y han alcanzado cierto nivel tecnológico, destacando Tadanor de Argentina, Asmar de Chile y Sima de Perú, mientras que el desarrollo de la industria terrestre es actualmente poco expresivo, destacando las empresas brasileñas. A nivel de países, Brasil se ubica en mejores condiciones que el resto en materia de industria militar, con capacidad relativa de proveer recursos. Argentina y Chile son otros países también con gran potencial en la materia, seguidos por Colombia y Perú, países que necesitan impulsar mayores inversiones en este rubro. Por tanto, la cooperación industrial no solo puede ayudar a mejorar los niveles de confianza mutua, sino también ser un paliativo frente a los altos niveles de inversión para el desarrollo de equipos más sofisticados.

Por último, a grandes rasgos, los países suramericanos mantienen una perspectiva positiva en torno al CDS, como parte de los esfuerzos por fortalecer las medidas de confianza y cooperación entre ellos. Sin embargo, en el análisis de cada caso, se evidencia también aspiraciones e intereses propios y que el CDS puede ayudarlos a conseguir. Así Venezuela, Ecuador y Bolivia vieron en el CDS como un medio de reducir los peligros frente a un entorno vecinal (Colombia y Perú) identificado con las políticas de seguridad de Washington. En ese sentido, el CDS serviría como un importante contrapeso a la injerencia militar estadounidense en la región, similar posición es la de Brasil, pero sin llegar a la confrontación, dado que la relación con el Hegemón es necesaria para lograr el objetivo de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, lo que significaría su conversión como un actor global de primer nivel. El impulso brasileño al CDS también obedeció a su interés por mantener la estabilidad regional y que ello le permita, por un lado, evitar cualquier intromisión extranjera en

el control de los recursos naturales y, del otro, aumentar sus ventas militares dentro y fuera de la región.

El CDS representa para los intereses de Argentina una oportunidad para garantizar el consenso y apoyo suramericano a su reclamo por la soberanía de las Malvinas y demás islas, disputadas con el Reino Unido, y compartir el liderazgo con Brasil en la creación de una industria militar regional. Chile, por su parte, avaló desde el inicio la iniciativa brasileña del CDS consecuente con su interés por consolidar a Brasil como un aliado de su política exterior. El principal interés de Paraguay en torno al CDS es evitar contenciosos fronterizos, dado la susceptibilidades generadas por los llamados “brasiguayos”, que ostentan un poder económico importante y que Brasil busca salvaguardar. El visto bueno al CDS por parte de Perú estuvo relacionado con la revalorización geoestratégica del país y su temor al creciente rearme chileno, algo que es compartido con Bolivia dado el diferendo que sostiene con Chile en torno a una salida marítima soberana. Colombia y Uruguay fueron los países con actitudes más cautelosos, pero que finalmente lo aprobaron, a efecto de evitar un aislamiento con altos costos en seguridad y ampliar sus oportunidades en materia de industria militar. Sobre esto último, para los países con algunos avances en la industria militar (como Brasil, Argentina, Chile y en menor medida Colombia y Perú), el CDS le puede generar mayores oportunidades productivas y comerciales. Para el resto de países cuya industria es incipiente (Ecuador Bolivia, Venezuela, Paraguay y Uruguay) pueden beneficiarse mediante la transferencia tecnológica.

Es importante, en ese contexto, explicar ahora el proceso de negociación intergubernamental para comprender como los estados, a partir de las diferencias existentes y aquellos aspectos convergentes en el tratamiento individual de la defensa y seguridad, lograron ponerse de acuerdo para fundar el CDS.

Capítulo IV

PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS)

A partir del conflicto diplomático entre Colombia, Ecuador y Venezuela (marzo 2008) y la reactivación de la IV Flota estadounidense (julio del 2008), la propuesta de crear un CDS cobró fuerza en la región suramericana, alentada desde Brasilia. Sin embargo, su viabilidad implicaba buscar un consenso entre los diversos intereses y visiones nacionales respecto a la defensa y seguridad, sobre los cuales se ha hecho referencia en el capítulo anterior. Acercar las posiciones entre los Estados sobre cómo funcionaría este Consejo se constituyó en el principal objetivo de las reuniones técnicas que se produjeron en el marco de la Unasur. Si bien Estados Unidos no participó en este proceso, el tipo de relación entre el hegemón y los estados suramericanos influyó en los debates para definir la naturaleza del CDS.

1. Antecedentes

Las propuestas encaminadas a crear estructuras de defensa en el continente americano son de larga data. Según Griffiths las podemos encontrar en el siglo XIX, como las propuestas de Juan Egaña sobre un “Plan de Defensa General de toda América” (1810) y de Simón Bolívar acerca del “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” (1826). Sin embargo, estas iniciativas interamericanas se van a materializar a mediados del siguiente siglo, con la conformación del TIAR, la JID y la OEA, todas ellas impulsadas por Estados Unidos en un contexto de Guerra Fría. A diferencia de las primeras, que concibió a Europa como la principal amenaza militar externa, en la segunda ola fue la Unión Soviética. Como se observa, en la concepción de estos procesos la identificación de una amenaza externa común fue fundamental. El fin del período bipolar y los crecientes peligros derivados de la globalización, socavaron la legitimidad de los órganos interamericanos, aumentando los reclamos reformistas.

En el siglo XX, también tendrá lugar los primeros intentos para conformar estructuras regionales desde el Sur. En los años setenta, Brasil planteó el establecimiento de una

Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS)⁷², basado en la asociación con Argentina y Sudáfrica. Ello, además, contaba con el visto bueno de los militares estadounidenses preocupados por contener la expansión del comunismo, que había llegado a instalarse en Angola. Sin embargo, dicho proyecto enfrentó la oposición de la diplomacia brasileña, debido principalmente a que una alianza con Sudáfrica bajo el régimen del *Apartheid* en materia de Seguridad podría mellar su política de influencia en el resto del continente africano. Finalmente, la guerra de Las Malvinas en 1982 cerró el asunto y en su lugar se creó en 1986 la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (Zopacas), como un ámbito de coordinación entre 24 Estados miembros para diferentes áreas de cooperación.

En agosto del 2000, el ex presidente Hugo Chávez retomó el viejo planteamiento militar brasileño, con algunas variantes. Su propuesta consistía en crear una OTAS compuesta por Fuerzas Armadas suramericanas bajo el eje venezolana-brasileña, y con inclusión de países africanos. Posición que fue reafirmada en el 2005, cuando el líder venezolano manifestó que una eventual OTAS permitiría ganar autonomía operativa frente a las acciones del Comando del Sur de Estados Unidos.

En el 2004, Brasil presenta el “*Projeto 3 tempos*” mediante el cual definen objetivos estratégicos nacionales de largo plazo (hasta el 2022). En lo concerniente a la defensa, el documento indica como meta el perfeccionamiento de la política de defensa podrá hacer con que “*Brasil fortalezca su capacidad de defensa, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de sus territorio y respaldar negociaciones en el ámbito internacional*”. En ese marco, Brasilia abrió la posibilidad de generar un mecanismo multilateral en los temas de defensa, y que éste actué en función de sus objetivos estratégicos nacionales. Ello consta en las declaraciones vertidas en junio de 2006 por el coronel Oliva Neto, entonces coordinador del Núcleo de Asuntos Estratégicos, al señalar que “*crear una fuerza militar conjunta para Suramérica inicialmente podría impedir una aventura militar futura o la presión de algún país sobre la región o sobre alguna nación en particular*”.

⁷² El tema de la OTAS fue discutido durante una visita que realizó el entonces ministro de Marina de Brasil almirante Geraldo Azevedo Henning en Buenos Aires en abril de 1976, donde se reunió con su similar argentino Massera.

En diciembre del 2006, se publica el Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión para “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones” que señala que *“teniendo en cuenta la especificidad de las problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Suramericana de Defensa”*. Esto último tuvo lugar dos años después, pero con el nombre de Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

2. Brasil, Estados Unidos y el CDS

En marzo de 2008, el entonces ministro de defensa, Nelson Jobim, viajó a Washington para presentar la propuesta del CDS durante su participación en la Junta Interamericana de Defensa (JID). En aquella ocasión, el ex ministro alegó que la mejor manera de que Estados Unidos ayudase sería manteniéndose al margen. Asimismo, expuso que el concepto delineado por su país estaría basado en la “no intervención, la soberanía y la territorialidad”. En una entrevista con su par estadounidense Robert Gates, el ministro Jobim calificó la iniciativa como la decisión de Suramérica de “pensar en grande” y “hablar fuerte”. Finalmente, anunció que a mediados de abril iniciaría una gira por los países de la región para presentar la iniciativa, la cual, aclaró, no contemplaba la creación de una alianza militar al estilo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La visita del ministro Jobim a Estados Unidos para dar a conocer la propuesta del CDS generó un debate académico sobre su significado, reflejándose dos posiciones distintas. Por un lado, según Montoya (2009), esta visita fue veladamente criticada por algunos gobiernos suramericanos, por dar la impresión de que Brasil buscaba la autorización de la Casa Blanca para crear el CDS. Es decir, como si estuviera asumiendo un papel de “satélite subregional estadounidense” en materia de defensa. Por el otro, desde una óptica distinta, Crisóstomo (2009) señala que Brasil, al proponer el establecimiento de una agenda regional propia en materia de defensa, que incluya la formación de una política de defensa suramericana y que represente una

sola voz en los foros internacionales, busca neutralizar la gran influencia de Estados Unidos en materia de defensa y que la ejerce en el marco de la OEA. Esta interpretación se puede asociar con lo dicho por el embajador Samuel Pinheiro Guimaraes en el 2005 al referirse a Brasil como el “*único rival posible a la influencia hegemónica de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental Sur*”. Lo cierto es que la visita a Estados Unidos le permitió a Brasil mostrarse como un actor regional con capacidad de liderar y establecer una redefinición de la seguridad hemisférica.

A inicios del siglo XXI, Brasil incorpora el concepto de América de Sur dentro de su concepción geopolítica y proyección global, desplegando una mayor autonomía diplomática. La vertiente autonomista combina el objetivo de proyección internacional con un alto grado de flexibilidad, libertad de la política externa y diversificación en las relaciones externas (Menezes, 2009: 117). Con Lula, Brasil enfatizó la formación de coaliciones en el Eje Sur – Sur (IBAS y BRICS), como medio de reducir las asimetrías de poder presentes en las relaciones internacionales contemporáneas. El involucramiento de la diplomacia brasileña en conflictos de Oriente Medio fue también expresión de ese carácter autonomista, en especial su apoyo abierto al programa nuclear de Irán, cuestionando las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual generó malestar en Washington⁷³.

La línea autonomista seguida por Brasil en los últimos años se ha caracterizado por su rechazo a cualquier ejercicio hegemónico, sin con ello adoptar una fuerte postura anti estadounidense. Esto debido a los costos que ello generaría, sobre todo cuando busca impulsar una reforma en la estructura de la ONU, y que requiere el aval de Estados Unidos, con miras a obtener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad. En esa línea, se puede señalar que el CDS y en general la Unasur se adscriben en el pensamiento geopolítico brasileño contenido en su *Marcha hacia el Oeste y Brasil Potencia*. Para Brasil, la paz y gobernabilidad democrática en América del Sur son condiciones necesarias para continuar, por ejemplo, la construcción de corredores multimodales que les permita acceder al Océano Pacífico y con ello jugar un rol protagónico en la región económica más dinámica actualmente, el Asia Pacífico.

⁷³ Ello se evidenció cuando Estados Unidos desvalorizó el acuerdo que Brasil y Turquía firmaron con Irán en mayo del 2010. Dicho acuerdo consistía en que Irán enviaría 1.200 kilos de uranio enriquecido al 3,5% a Turquía, a cambio de este le devolviera en un año 120 kilos de uranio enriquecido al 20%.

La creación del CDS desde la óptica de Estados Unidos no ha sido desestimada. Durante la administración del ex presidente George W. Bush mantuvo su respaldo, a través de la entonces secretaria de Estado, Condoleezza Rice, quien afirmó confiar en la iniciativa brasileña para prevenir y resolver crisis regionales. Este respaldo de Washington responde principalmente al propósito de coadyuvar a Brasil en su papel estabilizador dentro de la región, y atenuar la influencia socialista-bolivariana (claramente antiestadounidense) que visualizaba la conformación de las Fuerzas Armadas de la ALBA⁷⁴, y que representaba para los países suramericanos más afines a Estados Unidos, como Perú y Colombia, un peligro regional. A pesar de ello, la Casa Blanca priorizó su atención y accionar en Oriente Medio debido a los largos y graves problemas de seguridad que aquejan dicha región, y en la que existen importantes intereses geoeconómicos en juego. Además, si bien Brasil es visto por Estados Unidos como importante agente estabilizador, en la práctica Washington limita su apoyo, dado los recelos existentes ante un ascenso brasileño capaz de afectar sus intereses.

3. Gira suramericana

Entre abril y mayo del 2008, el ex ministro Jobim realizó un periplo por los once países de la región para presentar la propuesta, tal como a continuación se detalla:

Cuadro N° 02

Entrevista brasileña con sus pares suramericanos en torno a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

Fecha	Resultados
15 de abril, en Caracas (Venezuela)	Encuentro con el presidente Hugo Chávez, quien manifestó su apoyo a la creación del CDS
21 de abril, en Guyana	Reunión con el presidente Bharrat Jagdeo, quien respaldó la iniciativa.
22 de abril, en Surinam	Reunión con el presidente Ronald Venetiaan, quien manifestó su aprobación al proyecto.
28 de abril, en Bogotá (Colombia)	Encuentro con el presidente Álvaro Uribe y el ministro de Defensa Juan Manuel Santos y de Relaciones Exteriores Fernando Araujo. El mandatario

⁷⁴ El establecimiento de una alianza militar dentro de la ALBA fue discutida en la VI Cumbre de la ALBA en enero de 2008.

	colombiano mencionó que realizaría un examen para tomar una decisión.
28 de abril, en Quito (Ecuador)	Reunión con el presidente Rafael Correa y el ministro de Defensa Javier Ponce, quienes expresaron su respaldo a la iniciativa.
05 de mayo, en Lima (Perú)	Reunión con el presidente Alan García y los ministro de Defensa, Antero Flores Araoz, y de Relaciones Exteriores, José A. Belaunde. El mandatario peruano consideró interesante la propuesta, pero indicó que antes de dar su visto bueno tendrá que evaluarlo a fondo.
07 de mayo, en Asunción (Paraguay)	Reunión con el presidente Nicanor Duarte y el ministro de Defensa Nelson Mora, quienes declararon su apoyo a la creación del CDS.
13 de mayo, en Buenos Aires (Argentina)	Reunión con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y la ministra de Defensa Nilda Garré, quienes expresaron su visto bueno a la iniciativa.
14 de mayo, en Santiago (Chile)	Reunión con la presidenta Michelle Bachelet y ministro de Defensa José Goñi, quienes recibieron “con entusiasmo” la idea del Consejo de Defensa.
16 de mayo, en Montevideo (Uruguay)	Reunión con los ministro de Defensa José Bayardi y de Relaciones Exteriores Gonzalo Fernández, quienes señalaron que la propuesta sería trasladada al presidente Tabaré Vázquez para su discusión.
19 de mayo, en La Paz (Bolivia)	El presidente Evo Morales y el ministro de Defensa Walker San Miguel manifestaron estar de acuerdo con el proyecto.

Como resultado de esta gira realizado por el entonces ministro Jobim se evidencia dos posiciones, los que respaldaron la iniciativa del Consejo de Defensa sin mayores reparos, y los que adoptaron una postura más cautelosa. Colombia, Perú y Uruguay representaron este último grupo de países, debido al escepticismo sobre la efectividad real de este proyecto. Los problemas territoriales e ideológicos entre estos países y sus vecinos influyeron en su decisión de evaluar la conveniencia del CDS, para determinar los costos y beneficios que ello acarrearía. Moreira y Saint Pierre han señalado la existencia de cuestionamientos por la falta de un documento oficial con el contenido de la propuesta durante la gira suramericana de Jobim (Moreira, 2009:9; Saint Pierre, 2009:15). Sin embargo, lo que se buscaba era generar confianza en torno al proyecto recogiendo las impresiones de sus vecinos y abrir un diálogo regional que posibilitara la construcción del Consejo, y que ello no se viera como una imposición brasileña. De allí que el ministro brasileño haya adoptado una postura flexible en relación con los problemas e intereses de cada país visitado, reafirmando así la complejidad suramericana para ponerse de acuerdo.

Ante esta situación, los mandatarios de la región reunidos el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, tras la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur, decidieron establecer un grupo de trabajo

encargado de analizar la viabilidad de la propuesta brasileña⁷⁵. Si bien Colombia se negó a participar en el futuro Consejo, no se opuso a la creación de este grupo de trabajo.

4. Reuniones Técnicas

Fueron en total cuatro reuniones técnicas llevadas a cabo por el grupo de trabajo cuyo balance fue presentado por el Ministerio de Defensa de Chile en julio del 2009, y que a continuación se resume:

- Los días 23 y 24 de junio de 2008 se llevó a cabo la Primera Reunión en Santiago. Se discutieron los principios básicos que regirían la actuación del Consejo de Defensa, tales como la soberanía e inviolabilidad territorial, la transparencia, la solución pacífica de controversias, reducir las asimetrías entre los sistemas de defensa y la subordinación constitucional de la defensa al poder civil, entre otros. Asimismo, coincidieron en la importancia de seguir por el camino de la gradualidad, indicando que es necesario identificar donde hay consenso y disenso para seguir avanzando en forma concertada sobre mínimos comunes.

Respecto a los objetivos y arquitectura del CDS, las delegaciones realizaron un amplio intercambio sobre los elementos que deberían incluirse, tomando en cuenta la heterogeneidad de los doce países y los mecanismos de integración subregionales existentes. En general, se resaltó la necesidad de avanzar hacia un sistema de defensa regional sobre la base de un mínimo común denominador de criterios y visiones, con el objetivo de fortalecer la identidad regional centrada en la paz y el desarrollo.

Igualmente, manifestaron la intención de explorar las posibilidades de cooperación de las industrias militares nacionales y en la protección de recursos naturales. Por último, se llevó a cabo un debate sobre las dicotomías entre los temas de defensa y seguridad. Al respecto, se destacó la necesidad de trabajar con las convergencias entre los países, reconociendo las diferentes aproximaciones existentes sobre la materia.

- El 22 y 23 de julio de 2008, tuvo lugar la segunda reunión. Colombia condicionó su ingreso al CDS si se incluye en la lista de principios del Consejo que las decisiones se adoptan por consenso, se reconozcan a las Fuerzas Armadas instituidas constitucionalmente como encargadas de la defensa nacional y se manifieste un rechazo a los grupos violentos ilegales. Tales condiciones fueron el epicentro de los debates de todas las sesiones. Si bien existió acuerdo general respecto a los términos de su contenido, varias delegaciones coincidieron en que debían realizar consultas a sus respectivos gobiernos antes de aprobarla. En esta segunda reunión también se inició el debate sobre algunos conceptos básicos tales como zona, cooperación, identidad, confianza, transparencia, desminado humanitario, desastres naturales y operaciones de paz.
- El 25 y 26 de agosto de 2008, se realizó la tercera reunión y se discutió los principios pendientes del CDS que se centraron en tres ejes temáticos: rol de las Fuerzas Armadas, el rechazo a la violencia de grupos armados ilegales y la participación ciudadana en materia de defensa. A

⁷⁵ Documento titulado “Consejo Suramericano de Defensa: Marco Político Estratégico”.

diferencia del tercer punto, en los dos primeros que fueron planteados por Colombia generó objeciones y salvedades por parte de las delegaciones. En el primer punto, se consideró inconveniente de tratar temas de carácter constitucional que están fuera del marco de competencia del CDS, empero se aceptó la importancia de incluir como parte de los principios del Consejo el reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa consagradas por las constituciones de los estados miembros.

Acerca del segundo punto, Bolivia y Venezuela discreparon con la propuesta colombiana, argumentando que el terreno de acción del Consejo en este tema es un punto delicado en cuanto al cumplimiento de los principios de no intervención en los asuntos internos y que no es conveniente singularizar situaciones coyunturales en los principios del CDS, en la medida que son circunstancias que no responden a la realidad general de la región. Empero, las demás delegaciones manifestaron su interés en explicitar el rechazo a los grupos armados ilegales en los principios ya que no significa necesariamente una acción del CDS que implique intromisión en la soberanía de los Estados. Además, aclararon que los hechos de violencia son parte de la realidad de algunos Estados miembros, mas allá de la situación colombiana. Pese a ello, Bolivia y Venezuela reiteraron su oposición a la inclusión de este tema en los principios del CDS.

A fin de hallar un entendimiento sobre el particular, la Presidencia del Grupo de Trabajo presentó la siguiente propuesta: *“condenar las amenazas y acciones que en materia de defensa se ciernen sobre la convivencia pacífica de nuestros pueblos y sus sistemas democráticos de gobierno y rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales, que ejercen o propicien la violencia, cualquier sea su origen”*. A pesar que, en general, esta propuesta fue considerada satisfactoria, Venezuela presentó una nueva propuesta: *“condenar las amenazas y acciones que en materia de defensa se ciernen sobre la convivencia pacífica de nuestros pueblos y sus sistemas democráticos de gobierno y rechazar la presencia o acción de grupos armados ilegales y la IV Flota, que ejercen o propicien la violencia, cualquier sea su origen”*. El añadido de la IV Flota, que situaba a Estados Unidos como una amenaza, generó un intenso debate, ya que para la mayoría de las delegaciones ello no tenía cabida en una declaración de principios, además se consideró que la alusión a países ajenos a la región iba en contra del espíritu de la Unasur en el sentido de no intervenir en asuntos de terceros. Tras arduos intercambios y por falta de consenso, Venezuela retiró su propuesta.

- El 10 y 11 de diciembre de 2008 se celebró la última reunión en Santiago, donde se buscó consensuar un documento definitivo sobre la creación del CDS. El debate nuevamente se centró en la inclusión de una condena a los grupos armados ilegales, único tema pendiente. Se acordó redactar finalmente el siguiente texto: *“Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen”*. De esta forma, se logró un documento consensuado dentro del Grupo de Trabajo que fue presentado y ratificado por las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno en la Reunión Extraordinaria de Unasur que tuvo lugar en Brasil el 16 de diciembre del 2008⁷⁶.

El correlato de los eventos refleja la complejidad del proceso fundacional del CDS, marcado por las perspectivas de cada país sobre cuál debería ser el rol del Consejo en la región, considerando

⁷⁶ El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónicas de su gestación, Ministerio de Defensa de Chile, julio 2009, pp. 69-82

para ello sus intereses nacionales ligados con la defensa y seguridad. El debate sobre la condena de grupos armados ilegales y la mención a la reactivación de la IV Flota estadounidense reflejó lo difícil de tratar las amenazas a la seguridad, dado las diferentes ópticas que existen en torno a estos temas. Así, por ejemplo, no hubo un criterio uniforme entre los gobiernos suramericanos sobre si las FARC son o no un grupo terrorista. A esto se añade la confrontación del socialismo bolivariano, liderado por Venezuela, contra Estados Unidos, ya que este último es visto como amenaza para sus objetivos geopolíticos, mientras que para otros gobiernos de la región la relación con Washington resulta determinante para sus intereses económicos y comerciales (Malamud, 2010). Incluso en aquellos países que aquejan problemas de drogas y terrorismo (Colombia y Perú), Estados Unidos ha logrado introducir su visión de seguridad asociada con el uso de una estrategia preventiva y de la fuerza militar en las guerras antidrogas y antiterror. Estas dificultades terminaron por dejar de lado el debate sobre conceptos como seguridad regional, riesgos, amenazas, prevención de conflictos, entre otros. Sin embargo, esto no significó un asunto cerrado, por el contrario, y como se verá más adelante, se buscó crear un marco regional como el CDS que permitiese posteriormente abordar tales asuntos.

Los debates técnicos se produjeron bajo una lógica democrática para la defensa. En efecto, la redemocratización de las naciones suramericanas constituye un potencial facilitador para dialogar y colaborar en asuntos que en tiempos de dictadura militar eran difíciles, como la de avanzar hacia un sistema de defensa regional. En este sentido, la interacción entre los Estados miembros en el marco de las negociaciones sobre la creación del CDS se caracterizó por la búsqueda de “mínimos comunes” basado en las distintas realidades nacionales y subregionales. Debido a esta profunda heterogeneidad se optó por conducir un proceso gradual y flexible, con el propósito de mantener cierta dinámica. Es decir, si bien los acuerdos se adoptan por consenso, la implementación de los mismos en cada uno de los países será conforme a sus circunstancias políticas, económicas y sociales internas. Lo anterior, no obstante, puede dar lugar a múltiples velocidades que terminen por entorpecer el buen funcionamiento del CDS y con ello debilitar respuestas mancomunadas frente a los desafíos regionales actuales o futuras.

5. Naturaleza y limitaciones del Consejo de Defensa Suramericano

El 16 de diciembre del 2008, el CDS fue oficialmente creado con la aprobación de su Estatuto (Anexo 3), que define la naturaleza consultiva y de coordinación de este órgano. De esta forma, el CDS no es una alianza operativa militar como la OTAN, que incorpora en su marco institucional una cláusula de *defensa colectiva*. Avanzar en esa dirección implica una confluencia mayor de intereses y políticas entre las naciones, pero en el caso suramericano esto es aún incipiente.

La Unasur, a través del CDS, apunta a discutir y plantear una política de defensa y seguridad común, tal como otras regiones del mundo vienen desarrollando de acuerdo a sus realidades particulares. Con la firma del tratado de Lisboa en el 2009, la *Unión Europea* reemplaza la *Política Europea de Seguridad y Defensa* (del 2003) por la *Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)*, como un marco político que se ocupa de las operaciones militares y de las misiones de paz de la Unión en el exterior. Dicho marco le permite a la UE recurrir a la fuerza militar de sus miembros en escenarios en los que están en juego sus intereses extra continentales y/o proyectarse como “*garante de seguridad*”. Asimismo, se establecieron la “*cooperación estructurada permanente*” y la “*cooperaciones avanzadas*”, las cuales en la práctica no se han desenvuelto como se esperaba, sobre todo en un contexto de crisis económica, que limita los presupuestos de defensa afectando las inversiones y capacidades militares. En consecuencia, la seguridad de la UE sigue dependiendo de la OTAN, al reafirmarla como organismo de ejecución de su *defensa colectiva*, en mérito de los compromisos establecidos y revalidados en la *Cláusula de Asistencia Mutua del Tratado de Lisboa*. En suma, a la fecha la UE no ha logrado avanzar hacia una mayor integración en defensa y seguridad, centrada en gestionar y resolver su crisis económica-financiera.

La *Unión Africana* (UA), institucionalizada en el 2002, constituye otro ejemplo importante en la construcción de una política regional en defensa y seguridad. La UA representó una *renovación* del panafricanismo anterior practicado por la OUA⁷⁷, e introdujo importantes cambios en su

⁷⁷ La Organización para la Unidad Africana (OUA) hizo hincapié al principio de no interferencia, mostrando total indiferencia hacia los abusos contra la población civil en situación de conflicto.

agenda de paz y seguridad. Dos de ellas, tal vez las más significativas, están relacionados con la construcción de una política común de defensa y un cambio en la cultura de seguridad hacia la *no indiferencia*, como parte del desarrollo de una *Arquitectura de Paz y Seguridad en África* (APSA). Sobre el primer punto, el *Consejo de Paz y Seguridad (CPS)* funciona desde el 2004 como un foro con el objetivo de mejorar la coordinación entre sus miembros respecto a la prevención, gestión y resolución de crisis en el continente. En virtud de ello se instituyó las bases para la adopción de una *Política Común Africana de Defensa y Seguridad* (con acento en la seguridad humana) y se trabaja para hacer operativa una *Fuerza Africana Despliegue Rápido* (ASF) y mejorar otros mecanismos (como el Sistema Continental de Alerta Temprana). El segundo aspecto refiere de forma explícita al derecho de intervenir (político y militarmente) en los asuntos internos de un estado miembro en situaciones de crímenes de guerra, de genocidio, crímenes de lesa humanidad y en caso de *amenazas serias al orden legítimo*⁷⁸. No obstante a estas iniciativas, en la práctica, la UA carece de medidas coercitivas más eficaces, ya que entre el 2003 y 2012 se produjeron 12 golpes de estado. A ello hay que añadir la dependencia financiera de la UA del exterior, principalmente de la UE, y las rivalidades entre diferentes países africanos, aspectos que terminan por limitar la operatividad del CPS.

Ambos procesos europeo y africano, que comenzaron a inicios del Siglo XXI, no han logrado consolidarse, lo cual refleja la complejidad en el abordaje regional sobre la institucionalización de una política común en defensa y seguridad. En el caso de América del Sur, el CDS evidencia una emergente agenda de defensa y seguridad con elementos similares y diferenciadores en relación a los dos procesos anteriores. En los tres casos rige un *paradigma minimalista* de la integración en asuntos de defensa y seguridad, siendo el consenso el método preferido para la toma de decisiones. También comparten la visión de resolver sus propios problemas sobre todo en el caso africano y suramericano (la búsqueda de mayores grados de autonomía), con un enfoque multidimensional de la seguridad, aunque con distintas formas de actuar para ello. A diferencia de Europa y África, en América del Sur aún no cuenta con una política común de defensa y seguridad ni un sistema de alerta temprana, ni menos una fuerza militar conjunta para prevenir y actuar frente a los riesgos y amenazas a la paz suramericana. Sin embargo, la

⁷⁸ Fue incluido en el Protocolo de Enmienda al Acta Constitutiva de la Unión Africana, firmado en Maputo, Mozambique, en el 2003.

intervención de Unasur en la crisis boliviana, mencionado anteriormente, muestra una actitud de no indiferencia ante situaciones que puedan comprometer la seguridad y el desarrollo regional.

En dicho marco, el despliegue del CDS está orientado a la consecución de los siguientes objetivos principales:

- Consolidar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos, y como contribución a la paz mundial.
 - Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.
 - Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.
- (Estatuto del CDS:2008)

Para la consecución de estos objetivos, se consideró como punto de partida las experiencias de cooperación en defensa que algunos países desarrollan de manera bilateral, junto con las medidas de fomento de confianza que las naciones llevan adelante en el marco de las responsabilidades asumidas en la OEA. De esta forma, se inició un proceso de institucionalizar el diálogo político y la cooperación regional en defensa en el ámbito de la Unasur, con miras a constituirse como garante y promotor de paz. Así, según Rial, el CDS se presenta, al menos en el inicio, como una suerte de *“institucionalización regional de las medidas de confianza recíproca”* (Rial, 2014: 93).

El CDS fue creado bajo el amparo de los artículos 5 y 6 del Estatuto de la Unasur. Marco en el cual, el Consejo de Delegadas y Delegados eleva la rendición de cuentas al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda (art. 5). En dichas instancias se definen las prioridades de sus planes de acción, programas y proyectos de integración a ser implementados (art 6). Sobre esto último en el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unasur se señala que el *“proceso de construcción de la integración deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada estado adquiera los compromisos según su realidad”*. La existencia de diferentes grados de

compromisos sobre las decisiones adoptadas, puede desestimular la participación activa de los estados miembros, con el riesgo de postergar o dificultar el logro de los objetivos trazados.

El CDS no sustituye las actuales estructuras interamericanas de defensa, que dependen de la OEA. Países como Chile y Colombia le interesa preservar el papel del sistema interamericano en la solución pacífica de las controversias, mecanismo que no cuenta el CDS. Para otros estados suramericanos, en cambio, la OEA no sería un foro adecuado para el diálogo en seguridad y defensa, al ser visto como un instrumento de Estados Unidos. Ante esta situación, han surgido posiciones intermedias a favor de una reforma de dicho sistema para incluir la “visión de Unasur”. Asimismo, se dejó abierta la posibilidad futura de incorporar en el futuro nuevos miembros latinoamericanos y caribeños, algo complejo dados los efectos contraproducentes que ello puede generar si primero no se consolida la base institucional del CDS. Otro aspecto a tener en cuenta es la fuerte influencia política y económica que ejerce Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe.

Respecto al procedimiento, el consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se encarga de protocolizar los acuerdos del CDS, dándole formas resolutivas o mandatos para que sean discutidos por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur. Esta dinámica hace que varias decisiones del CDS demoren por lo menos dos años para su aprobación, luego de los cuales recién podrán ser implementados por los países, supeditado a las circunstancias internas de cada uno, conforme a los principios de gradualidad y flexibilidad ya mencionados (Acosta, 2012:12). La supeditación a tales circunstancias puede ser un factor limitante, haciendo difícil que el CDS desarrolle una dinámica sostenida en el tiempo, más aun cuando persisten los conflictos territoriales y diferencias ideológicas.

A efectos de poner en funcionamiento y evaluar los resultados del CDS se acordó en el 2009 la ejecución de un Plan de Acción, el mismo que es reactualizado de forma anual. Este Plan de Acción se constituye en un mecanismo de coordinación técnico que permite unificar criterios y dar direccionalidad estratégica al trabajo del CDS. Según Acosta, dicho Plan es prácticamente la fuerza dinámica de este Consejo, al convertirse en procedimientos de trabajo propios de cada

Delegación Nacional, de acuerdo a sus realidades (2012:14). Si bien ello es cierto, también lo es el hecho de que su factibilidad depende de la energía y recursos que los estados puedan otorgar.

El Plan de Acción del CDS ha sido estructurado bajo cuatro “ejes temáticos” que agrupan diversas actividades con sus respectivos responsables, estos son: 1) Políticas de Defensa; 2) Cooperación militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; 3) Industria y Tecnología de la Defensa; y 4) Formación y Capacitación. A través de este cuerpo temático, se busca imprimir un mayor nivel de confianza y entendimiento, que permita implementar estrategias para impedir una agresión interna (seguridad cooperativa) y/o una invasión externa (defensa colectiva). Desde esa perspectiva, el CDS puede convertirse en un núcleo articulador dentro de la Unasur, es decir, desarrollar la capacidad de provocar estímulos para incorporar a lo largo del tiempo nuevos actores y sectores relevantes de la región (efecto *Spill Over*).

6. A modo de Conclusión: Dinámicas interestatales e interregionales en defensa y seguridad

Conforme a la teoría del CSR, el proceso de gestación del CDS muestra los patrones de relacionamiento a nivel interestatal e interregional, así como el nivel de penetración de Estados Unidos, como potencia global, en la dinámica de seguridad suramericana. En el plano interestatal, el debate sobre qué debería ser y cómo funcionaría dicho Consejo puso en relieve las divergencias ideológicas y conceptuales en materia de seguridad y defensa. Mientras algunos países consideran que la defensa no debe involucrarse en cuestiones de seguridad interna, otros han avanzado en el sentido contrario. Además, las percepciones de amenazas difieren entre los Estados en función a su posición geográfica, interacciones intra y extra regionales y el grado de priorización de las agendas domésticas. De allí que se haya optado por limitar al CDS a un nivel consultivo y cooperativo, con una estructura flexible y abierta, para el tratamiento regional de estos asuntos.

Ahora bien, si a ello lo comparamos con otros procesos regionales como el africano y europeo, se evidencia la complejidad para hacer efectiva la operatividad de los mecanismos regionales de seguridad y defensa. La experiencia europea y africana refleja las ventajas y algunos peligros en

la adopción de una *Seguridad Multidimensional*, que incluye la perspectiva humana. Respecto a las ventajas, el factor humano ocupa un lugar privilegiado en la *regionalización* de la Defensa y Seguridad, con marco jurídicos que apuntan hacer operativa el principio de “no indiferencia” o “Responsabilidad de Proteger” para prevenir o evitar graves violaciones a los Derechos Humanos. No obstante, la protección de los derechos humanos también puede ser usada como pretexto o justificar intervenciones cuyo trasfondo responden a intereses políticos y económicos particulares, provocando así una fuerte tensión entre los principios de no intervención y de no indiferencia. De allí que la definición de una agenda de *(des) securitización* objetiva y viable constituye una de los principales retos del CDS, con miras de consolidar a la Unasur como promotor y garante de paz, apoyando en la superación de agudas crisis internas de un estado miembro o contrarrestando eventuales conflictos entre estados que pueden llegar a afectar la estabilidad de la región.

En el plano interregional, existe la posibilidad de que el CDS se extienda a otros países latinoamericanos, como una alternativa que pueda contrapesar a la OEA en asuntos de Seguridad y Defensa, donde Estados Unidos ejerce gran influencia. Esto no significa dejar de lado a la OEA sino actuar conjuntamente en determinadas situaciones y áreas específicas en las que concurre un interés mutuo. De ello se colige dos aspectos centrales en el proceso de institucionalización del CDS, en primer lugar, la inclusión de nuevos actores latinoamericanos es una vía de largo plazo y supone la existencia de cimientos sólidos en términos político-militares y estratégicos. En segundo lugar, pasar de una *sumericanización* hacia una *latinoamericanización* en asuntos de defensa implica una mayor identificación y confluencia de intereses y perspectivas político-militares y geoestratégicas entre América del Sur y América Central y el Caribe, proceso en el cual la CELAC puede jugar un rol central.

Por último, la estrategia de penetración de Estados Unidos en la dinámica de seguridad regional está basada en el bilateralismo y la *securitización* de terrorismo y del narcotráfico. Los patrones de conflictos interestatales que dificultan generar respuestas conjuntas y efectivas contra estos flagelos, favorecen las pretensiones de Washington de seguir desarrollando una importante influencia y presencia en torno a estas materias. Sin embargo, el CDS también presenta desafíos para el Hegemón, en tanto dicho mecanismo se convierta en una fuente contra-hegemónica. Ello

guarda estrecha relación con dos subprocesos claves: Por un lado, la construcción de una autonomía e identidad regional con una visión estratégica, que vaya más allá de lo ideológico. Y, del otro, el aprovechamiento de las potencialidades de cada Estado en el terreno de la defensa, teniendo en cuenta sus asimetrías materiales, y que ello permita en el largo plazo contar con un poder regional disuasivo creíble.



Capítulo V

AVANCES Y DESAFÍOS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CDS Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL

En el anterior capítulo se señaló que el proceso de gestación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) no fue fácil, sobre todo en el momento de tratar de armonizar los intereses y visiones que cada estado poseen en materia de seguridad y defensa, y sobre los cuales operan dentro y fuera de la región. Es importante indicar, en ese sentido, cuanto ha avanzado el CDS en función a sus principales objetivos delineados a finales del 2008, a efectos de determinar las perspectivas y desafíos que debe afrontar para contribuir en la construcción de una “*comunidad de seguridad suramericana*”.

1. Consolidación de América del Sur como zona de paz

Se ha señalado que los países suramericanos comparten el interés de mantener una región pacífica y cooperativa, como condición vital para el desarrollo propio y regional. Según Carlos Maimundi “*la paz adquiere un valor no únicamente ético, sino estratégico y político, en tanto le permite priorizar la integración en defensa de sus recursos naturales*” (2012: 23), que son vitales para su crecimiento. En esa línea, el surgimiento del CDS no hace más que reafirmar el compromiso político de fomentar una cultura de paz y resolver pacíficamente las controversias, tal como quedó consignado en la Declaración de Ushuaia sobre zona de paz del Mercosur (1998) y la Declaración de Guayaquil sobre zona de paz suramericana (2002), documentos que aluden a la promoción de medidas de confianza y seguridad.

La implementación efectiva de las medidas de confianza y seguridad como amortiguador de posibles conflictos entre estados vecinos implica contar con un importante nivel de institucionalización regional. La creación del CDS representa en sí un avance significativo dentro de la nueva institucionalización suramericana que emergió con la Unasur, adquiriendo una dinámica singular, al punto de ser visto como una pieza central en este proceso integrador. Un primer paso para dotar al CDS de una estructura institucional fue la construcción de bases

normativas y procedimientos, así como la uniformización de prácticas y definiciones para un sistema de confianza y cooperación (Menezes y Maura, 2013: 144). Expresión de ello fue la elaboración y aprobación en mayo del 2010 del documento sobre *“Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”*, que abarca las siguientes áreas: a) Intercambio de informaciones y transparencia, b) actividades intra y extra regionales, c) medidas en el ámbito de la seguridad, d) garantías, y e) cumplimiento y verificación.

La importancia de estos procedimientos radica en los esfuerzos por regularizar y transparentar las gestiones sobre aspectos de defensa y seguridad que han sido y son motivo de preocupación y cuestionamiento para algunos estados. En el área de *“Actividades intra y extra regional”* se destaca la creación de un mecanismo de notificación de maniobras y ejercicios militares en zonas fronterizas, ya que algunos de ellos son vistos con recelo. El apartado sobre *“Garantías”* refuerza el compromiso de los miembros del CDS de mantener a Suramérica como zona libre de armas nucleares. Adicionalmente, se afirma la *“proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza, cualquier tipo de agresión militar o amenazas a la estabilidad, soberanía e integridad territorial”* (CDS, 2010). Este último precepto remite a una de las condiciones fundamentales para el establecimiento de una *comunidad pluralista de seguridad*, en la cual los Estados miembros desisten de la posibilidad de guerra interestatal como instrumento de política bilateral y/o regional. En dicho marco, el CDS busca contribuir a la creación de condiciones que dificulten la afectación de la paz regional. Es decir, ante un inevitable conflicto de intereses, se buscaría evitar o prevenir que ello escale hacia una confrontación desmedida.

De este modo, se generó en el marco del CDS un entendimiento regional para transparentar la relación militar con actores extra regionales y de los gastos militares, con relativo avance. Sobre el primero (vínculos militares extra regionales), destaca el acuerdo firmado entre Colombia y Estados Unidos en el 2010, que le permitía a este último ampliar su presencia militar en territorio colombiano, con el uso de siete bases militares. Dicho instrumento fue recibido con desconfianza por los gobiernos bolivarianos y de Brasil, ante los resquemores de una eventual transgresión estadounidense sobre sus soberanías territoriales con la justificación de la *“lucha narcoterrorista”*. Se inició así una discusión bajo ese tenor, en virtud de la cual se acordó *“que*

ningún país tiene el derecho a que las actividades que realice en su territorio con fuerzas militares extra regionales afecten, tenga incidencia o extraterritorialidad sobre países vecinos”, dejando así sentado las garantías demandadas. Estas preocupaciones volvieron a surgir tras la aproximación de Colombia con la OTAN para abrir oportunidades de cooperación en áreas de mutuo interés (como intercambio de información y lucha contra el narcotráfico), en virtud del acuerdo suscrito en el 2013. No obstante, este acuerdo y el firmado con Estados Unidos fueron declarados por la Corte colombiana improcedentes.

Respecto al segundo punto, el CDS trabaja para reforzar las medidas de confianza mediante la transparencia de los gastos militares de cada Estado miembro. Si bien la mayoría de los países de la región han publicado Libros Blancos de Defensa para transparentar sus políticas de defensa y potencial militar, estos esfuerzos unilaterales no son suficientes. A partir del CDS se pretende articular y complementar tales esfuerzos, con la generación de nuevas iniciativas como la elaboración de una metodología de medición de gastos militares y la creación de un inventario de defensa. Sobre la primera iniciativa, el paso inicial fue consensuar una definición sobre el concepto de *gasto de defensa*⁷⁹, el cual demoró un año. Además, las experiencias bilaterales existentes entre Argentina y Chile y la de Perú y Chile⁸⁰ sobre el particular sirvieron como referencia para extenderlo al ámbito del CDS. Con esta base, se presentó el documento “*Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa*”, cuya versión final fue aprobado en la III Reunión Ordinaria de los Ministros de Defensa de Unasur en julio del 2011.

Lo anterior sirvió para elaborar el *Registro Suramericano de Gastos de Defensa*, el cual fue presentado oficialmente en el 2014 y que comprende todos los gastos de defensa realizados entre 2006 y 2010 por parte de los Estados miembros. En ese período, según el citado Registro, el gasto acumulado de defensa ascendió a US\$126 mil millones, de este total casi 44% del gasto corresponde a Brasil, 17% a Colombia, 10.7% a Venezuela, 9% a Chile, 8.3% a Argentina, 4.5% a Ecuador y 4% a Perú, los demás países figuran con un gasto de defensa equivalentes a 1

⁷⁹ Se definió como *todos los recursos asignados por el estado, así como también la asistencia externa (monetaria y no monetaria), destinada al financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la nación*. Esto incluye el gasto de los ministerios de defensa sus organismos dependientes, las fuerzas armadas y toda otra agencia del sector público cuya función prioritaria sea la defensa del país frente a desafíos externos.

⁸⁰ El capitán de Navío Luis Lostaunau Calderón, fue el Jefe del Capítulo Perú del Comité Técnico Bilateral para el Estudio de la metodología Estandarizada para la Medición de Gastos de Defensa Perú-Chile en el 2007. Esta experiencia fue reseñada y publica en el Cuaderno de Defensa N° 1 Modernización de los Ministerio de Defensa en el 2010 (pp. 213-218)

o menos del porcentaje del total subcontinental. Los mayores desembolsos fueron para el personal con un promedio de 58.7% en ese quinquenio, mientras el nivel de inversiones e investigaciones ocuparon un lugar inferior en la distribución del gasto, con 17.3% y 0.5% respectivamente. La institucionalización de la transparencia del gasto regional de defensa constituye un factor relevante dentro de las dinámicas de seguridad. A través de estas iniciativas, en opinión de Sebilla, se busca, al menos, alejar las perspectivas de conflictos causadas por problemas de percepción (2010:12). En otras palabras, en la medida de que los estados cumplan con informar anualmente sobre las compras de armas que realizan, producirán una señal tranquilizadora, y, por ende, reducirán el efecto del dilema de seguridad.

La segunda iniciativa sobre el *Inventario de Defensa* tiene el propósito de identificar el potencial bélico de cada país, como otro elemento central para garantizar la convivencia pacífica regional. El grupo de trabajo a cargo de Chile y Perú presentó en el 2012 el *Formulario Suramericano de Inventarios Militares* (Fosim), así como los criterios y la forma de registro acordados, que fue aprobado unánimemente. Ello es fundamental para facilitar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas en situaciones de catástrofes naturales y operaciones de paz. En septiembre del 2013, se creó el *Registro Suramericano de Inventario Militar* (Resim) bajo la autoridad técnica del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) encargado de su revisión y actualización metodológica. El 19 de febrero del 2014, en el marco de la IX Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS realizada en Paramaribo (Surinam), se acordó que el 31 de julio de cada año, los países deben ingresar su inventario al mencionado registro. Con la ratificación de los Ministros de Defensa se puso en vigencia el Resim, visto como un avance sustancial para fortalecer la confianza mutua y garantizar la paz suramericana.

Otro aspecto importante es la elaboración de un “*Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la Unasur*”, que fue propuesta por Perú, que considera los aportes de Ecuador (*Proyecto Código de Conducta sobre Cuestiones de Defensa y Seguridad*) y la de Chile (*Proyecto de Arquitectura de Seguridad para Unasur*). Su concreción es una tarea aún pendiente. El grupo de trabajo a cargo se enfrascó en un debate conceptual sobre la naturaleza jurídica del Protocolo (vinculante o no), el concepto de seguridad y la forma en que se insertaría este documento en la estructura normativa de la Unasur. A pesar de la insistencia de los Ministros de Defensa de

continuar con el trabajo, la falta de consensos sobre estos puntos reflejan las dificultades que afronta la construcción institucional del CDS.

2. Construcción de una identidad suramericana de defensa.

La construcción de una identidad suramericana de defensa es la tarea más compleja del CDS, pero es un elemento indispensable para avanzar hacia una *comunidad de seguridad*. El funcionamiento en el 2010 del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), con sede en Buenos Aires, y la inauguración en el 2015 de la Escuela Suramericana de Defensa (Esude), con sede en Quito, son pasos concretos que responden a este objetivo identitario. Ambas instancias, dentro de la estructura del CDS, están orientadas esencialmente a promover la discusión para forjar una identidad regional en el ámbito de la defensa y seguridad, con énfasis en el valor geoestratégico de América del Sur en el mundo, abarcando las vertientes andina, amazónica, platina, atlántica, caribeña y pacífica. La funcionalidad de ambas instituciones, no obstante, dependen de los aportes financieros de todos los miembros.

De acuerdo con el estatuto del CEED, aprobado en mayo del 2010, dicho Centro tiene tres objetivos cardinales: a) identificar factores de riesgos y amenazas, así como oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y seguridad regional y mundial; b) promover la construcción de una visión compartida en materia de defensa y seguridad; e c) identificar enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional. Un aspecto a destacar es la inclusión de temas de seguridad en el debate y en la formación civil y militar dentro del CDS, el cual había sido dejado de lado en las reuniones técnicas referidas en el capítulo anterior. Ello marca el inicio de un importante trabajo de socialización sobre estas materias, y que será reforzada con la Esude.

En noviembre del 2011, el CEED presentó el informe titulado “*Términos de Referencia para los Conceptos de Seguridad y Defensa en la Región Suramericana*”, que representa un primer esfuerzo por establecer definiciones comunes conforme con la realidad suramericana. En el 2013, el director del CEED, Alfredo Forti, afirmó que se está generando conceptos novedosos que emergen tanto del CEED como de la propia dinámica del CDS (Forti, 2013). Lo dicho por

el citado funcionario se ve reflejado, por ejemplo, en el concepto de “*interés regional*”, definido como “*el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de Unasur*” (Forti, 2014). En Suramérica, de acuerdo con Forti, probablemente el principal factor que conjuga el interés nacional y el interés regional son los denominados “*recursos estratégicos*”⁸¹, y sobre ellos deberían los países concentrar sus esfuerzos y coordinar sus políticas de defensa. De este modo, los recursos naturales, dada su cualidad transfronteriza, poseen el potencial para conectar lo nacional con lo regional, y, por tanto, su resguardo y control implica la aplicación de estrategias conjuntas.

La labor del CEED incluye la identificación y la búsqueda del consenso conceptual sobre los riesgos y amenazas comunes, proceso complejo dada las diferencias ideológicas y enfoques que cada país tiene sobre el particular. Desde el 2010, se llevan a cabo eventos de discusión sobre “*Enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región*” con el propósito de avanzar en las definiciones comunes de conceptos tales como *Defensa Regional*, *Amenaza Regional* y *Riesgos* para la región. Sobre ello se ha procurado elaborar definiciones generales, más el tratamiento específico de las amenazas no hay mayor avance. Se ha mencionado, por ejemplo, que para los países bolivarianos, Estados Unidos es una amenaza real para el subcontinente, mientras para otros estados es un socio relevante. A eso se añade los esfuerzos de Colombia por buscar consenso regional para calificar a las FARC como una amenaza terrorista, sin éxito. Ante esta complejidad, el CDS más que actuar directamente en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se constituye en un foro para emitir opiniones y sugerir acciones en el ámbito de la seguridad contra las amenazas no tradicionales, recogiendo los aportes del CEED.

Al respecto, a pedido de Colombia, el CEED elaboró un informe titulado “*Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*”, que sirvió de insumo para la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior, celebrada en Cartagena, Colombia, en mayo del 2012. El referido informe recomienda, entre otros puntos, la creación de un

⁸¹ El carácter *estratégico* se encuentra determinado por su disponibilidad física y de suministro, que incide y condiciona a su vez la aparición de escenarios conflictivos en torno de su escasez; por el valor económico del recurso, que representa también una fuente potencial de conflicto en torno a su aprovechamiento; y por su valor como “*activo estratégico*”, esto es, la propiedad única del recurso, su esencialidad para el sostenimiento de la vida y su categoría de elemento necesario para aplicaciones claves del mundo actual, tanto de defensa y militares cuanto civiles, para las que el recurso es particular, no posee sustitutos razonables disponibles. (Forti, 2013:4)

mecanismo de cooperación regional en materia de seguridad pública y lucha contra el crimen organizado transnacional. De este modo, este documento se constituyó como un referente para el posterior establecimiento del Consejo de Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) en noviembre del 2012⁸². Los resultados del CEED en el debate sobre definiciones conceptuales en la órbita de la seguridad y defensa, arriba mencionados, sirven también a los objetivos del grupo de trabajo encargado de desarrollar un *Marco Conceptual Común en Defensa de la Región*, que sostuvieron su primera reunión en Caracas en octubre del 2015. Otro trabajo significativo del CEED es la articulación a nivel interinstitucional para la generación de futuros escenarios de riesgos para la defensa y seguridad suramericana. Al respecto, en julio del 2015 se presentó la primera parte del Estudio Prospectivo al 2025, y que aborda las tendencias sobre el aprovechamiento y demanda de los recursos naturales que la región posee.

El trabajo del CEED es complementado con las actividades que realiza la *Esude*, orientada a la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional en el nivel político-estratégico. Se proyecta en esa línea avanzar gradualmente en el desarrollo de una visión compartida en estas materias, condición que la convierte en una alternativa al Instituto de Cooperación y Seguridad del Hemisferio Occidental de Estados Unidos (otrora Escuela de las América).

Dentro de los objetivos generales de la *Esude* destaca la de contribuir a la generación de una identidad suramericana en defensa y seguridad. Su programa de estudios se enmarca especialmente en la construcción de un pensamiento estratégico propio en estos campos, mediante la reafirmación del rol geoestratégico de América del Sur a nivel internacional. Para tal efecto, se ha conformado una *Red Académica* integrada por los centros especializados de cada país, a efectos de intercambiar recursos académicos y fomentar una cultura regional de defensa. Esto último ayudará, según sus promotores, a crear una doctrina de defensa acorde a la realidad regional, que permita, por ejemplo, reducir el riesgo de injerencia extra regional. Lo

⁸² En agosto de 2013 en Cusco (Perú) se celebró la primera reunión del Consejo de Seguridad Ciudadana, aprobando un Plan de Acción con 11 ejes temáticos, 30 desafíos estratégicos y 137 acciones a implementar.

señalado refleja la influencia autonomista de Brasil, que junto a Ecuador, fueron los principales promotores de la creación del Esude.

Dada su corta existencia, la Esude enfrenta dificultades que, de persistir, puede perjudicar su desempeño. Son dos las más importantes: una estructura institucional mínima, con un Consejo Académico poco activo, y la falta de presupuesto y de personal. A fin de tratar de revertir esta situación, Brasil y Ecuador han propuesto una reforma del estatuto y reglamento de la Esude, que consiste en trasladar hacia la Secretaría General de la Unasur la responsabilidad de un presupuesto mínimo que asegure el funcionamiento de la escuela, con un Consejo Académico más activo. Incluso se prevé la incorporación del CEED a dicho Consejo, lo que permitiría conjugar esfuerzos para difundir la producción intelectual y ayudar a ampliar la confianza entre los servidores del estado.

3. Fortalecimiento de la cooperación regional en defensa.

Este objetivo inscribe al CDS dentro de una concepción de *Seguridad Cooperativa*, entendida como el carácter voluntario de los estados a someterse a un proceso de cooperación a fin de prevenir conflictos intrarregionales. Ello supone, además, que las áreas de cooperación tienden a diversificarse y adquirir un carácter estructural en tanto exista voluntad política que lo aliente.

Un primer aspecto a destacar es la búsqueda por fomentar la interoperabilidad entre los instrumentos militares de la Unasur, como un medio para mejorar los niveles de confianza mutua. Desde el 2011 se viene realizando *Ejercicios Conjuntos Combinados Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz*, con el objetivo de promover en el corto y mediano plazo estándares de interoperabilidad en materia de planeamiento y conducción de operaciones de mantenimiento de la paz. Otro objetivo, de más largo plazo, es la de contribuir a la homologación de una doctrina conjunta sobre operaciones de paz, asistencia humanitaria y atención a desastres naturales.

Estos esfuerzos por alcanzar importantes grados de interoperabilidad militar tienen un doble significado: por un lado, representa un paso relevante en la construcción de relaciones

interestatales suramericanas más estrechas; y, por el otro, contar con herramientas y canales que permitan aumentar las posibilidades de prevenir los conflictos y, en caso esto último se produzca, asumir la responsabilidad en la respuesta colectiva. Incluso la adopción del *principio de interoperabilidad* tiene también un alto impacto en la formulación e implementación de una estrategia suramericana en ciencia, tecnología, desarrollo y producción de la defensa.

En relación con lo anterior, un objetivo ambicioso del CDS es la construcción de un parque regional industrial y tecnológico militar, desde un enfoque autónomo y estratégico. Sobre el particular, se discute el diseño y construcción del primer *Avión Suramericano de Entrenamiento Primario Básico Militar*, iniciativa que Argentina presentó en el 2012. A fin de iniciar el desarrollo de este proyecto se creó la sociedad “Unasur Aero”, con la participación de las empresas brasileñas Novaer, Akaer, Flight Technologies y Avionics; la argentina FAdeA, la venezolana Cavim y la ecuatoriana DIAF. La fase de desarrollo del proyecto tendrá un costo de más de US\$60 millones, financiado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Brasil aportará con el 62% de los subsistemas (por un monto de 36 millones de dólares). Las empresas argentinas deberán participar con 28% y las venezolanas y ecuatorianas con 5% cada una. Una vez concluida, Argentina prevé adquirir 50 unidades, mientras que Ecuador y Venezuela comprarán 18 y 24 unidades, respectivamente⁸³. Con el Avión Unasur I como primera experiencia, se espera que la nueva empresa regional se convierta en el instrumento para otros proyectos de desarrollo industrial conjunto.

Otra iniciativa incluida en el Plan de Acción del CDS es la elaboración de un estudio de factibilidad para el diseño, desarrollo y producción regional de un *Sistema de Vehículos Aéreos No Tripulados (VANT)* a cargo de un grupo de trabajo coordinado por Brasil. En diciembre del 2015 fueron presentados los requisitos logísticos e industriales, así como la parte técnica (selección del motor, los sensores de carga útil, entre otros) y el modelo empresarial (plataforma aérea de porte mediano) para el desarrollo del *VANT Unasur*, con un valor estimado en US\$130 millones. En adición, se creó un *Sistema Integrado de Información sobre Industria y Tecnología*

⁸³ *Brasil contribui em produção de aeronave sul-americana*, recogida de la web del Ministerio de Defensa de Brasil en junio de 2014.

de Defensa⁸⁴, con el propósito de intercambiar información respecto a las industrias y centros de investigación de la Defensa de cada uno de los Estados miembros. En esa línea, se discute la propuesta brasileña de instalar un *Foro Permanente sobre Catalogación* que permita generar un lenguaje común para el mapeo y manejo regional de la cadena productiva de defensa, con el fin de impulsar la integración de las bases industriales de defensa existentes en la región.

La dinámica cooperativa que se desarrolla dentro del CDS contempla también la discusión de contar con instrumentos para la defensa de los recursos naturales, desde una perspectiva regionalista. Al respecto, Colombia propuso en el 2011 incorporar en el Plan de Acción la conformación de un grupo de trabajo encargado de estudiar y proponer mecanismos de cooperación para la defensa de la biodiversidad y de los recursos naturales. Dentro del tema de la biodiversidad, Bolivia planteó el abordaje de la protección de la “Madre Tierra”, connotando con ello el carácter *etno-nacionalista* de su política de defensa. En este marco, en mayo del 2013 el CEED organizó en Caracas la primera *Conferencia sobre Recursos Naturales para un Desarrollo Integral de la Región*, donde se enfatizó la importancia de desarrollar una estrategia colectiva para el aprovechamiento de los recursos naturales, y evitar intervenciones ajenas a la región.

Desde esa perspectiva, se llevó cabo en junio del 2014 la conferencia “*Defensa y Recursos Naturales*” en Buenos Aires, donde se presentó el informe del CEED sobre “*La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica: Aportes para una Estrategia Regional*”, con el objetivo de brindar mayores insumos para el debate interestatal dentro del CDS referido, entre otros temas, a la posible estructuración de un *esquema regional de defensa* basado en la protección de los recursos naturales. En ese sentido, se creó en el 2015 un grupo de trabajo para avanzar en la elaboración del inventario de los recursos naturales estratégicos y críticos de la región en coordinación con el CEED, como paso previo hacia la construcción de una estrategia de gestión colectiva y capaz de garantizar la soberanía sobre ellos. El desarrollo y aplicación de tecnologías constituyen una pieza indispensable para tal fin. En este punto, Brasil proyecta jugar un rol central, al impulsar la propuesta de crear un *Sistema Integral de Monitoreo de Áreas*

⁸⁴ El Ministerio de Defensa de Ecuador administra esta herramienta informática conforme al Plan de Acción del 2014.

Especiales, con base a la experiencia y recursos tecnológicos y humanos del Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección de la Amazonía (Censipam).

Un tema que también ha sido impulsado por Brasil e incorporado desde el 2013 en el Plan de Acción de CDS es la defensa cibernética. En ese año, Perú, como responsable de esta temática, organizó en Lima el Seminario Internacional “*Seguridad y Defensa Cibernética*”, donde los participantes dieron a conocer las distintas estrategias que han adoptado sus países para enfrentar las amenazas que se cierne sobre el ciberespacio. Con el mismo tenor se celebró el *Seminario Regional de Ciberdefensa* en Buenos Aires en mayo del 2014. El objetivo de estos eventos es establecer una política y un mecanismo regional lo suficientemente capaz de evitar o contrarrestar ataques cibernéticos y delitos informáticos en el ámbito de la defensa. Para tal efecto, existe un trabajo de coordinación con el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) con miras a reducir las vulnerabilidades de los sistemas nacionales de telecomunicación a través de la elaboración de un plan de acción en materia de seguridad de la red de fibra óptica.

La cooperación en el ámbito de la inteligencia estratégica militar constituye un nuevo elemento incorporado en la agenda del CDS que va más allá del intercambio. En setiembre de 2015 se realizó en Buenos Aires un *Taller sobre Inteligencia Estratégica Militar* con el propósito de consolidar una agenda básica para conformar un curso de inteligencia estratégica militar suramericano. En dicho evento se plantearon, entre otros aspectos, la puntualización de la amenaza externa y su relación con la amenaza interna. En esa línea, Venezuela enfatizó que cualquier esfuerzo en esa dirección debe tomar en cuenta los “intentos desestabilizadores” en los países suramericanos, a fin de estudiar y producir una doctrina común e impulsar una “*concepto estratégico militar*” para la Unasur. Lo señalado por Venezuela alude a Estados Unidos, denunciado en reiteradas ocasiones de apoyar a los sectores opositores para desestabilizar a los gobiernos contrarios a sus intereses. Dicha posición no es compartida por aquellos países que mantienen buenas relaciones con Washington o los que tienden a adoptar una postura más cautelosa. Estos enfoques políticos-militares divergentes sumadas a los distintos niveles de desarrollo de una cultura de inteligencia y su institucionalización en cada

país, pueden llevar a limitar las oportunidades que plantea esta cooperación en inteligencia estratégica militar.

Los avances y dificultades señaladas en los párrafos precedentes inciden en las perspectivas y desafíos del CDS, llamado a desempeñar un papel importante en la defensa y seguridad regional.

4. Perspectivas y desafíos del CDS ¿hacia una Comunidad de Seguridad Suramericana?

El CDS se presenta como el mayor esfuerzo por institucionalizar la cooperación y coordinación entre los suramericanos en el ámbito de la defensa. Si bien el Consejo se centra en el tratamiento de la defensa, ello tiene implicancias en la seguridad de los Estados y, por ende, en el curso de la consolidación de la región suramericana como zona de paz y de desarrollo. Esto en la medida que el CDS contribuya a incrementar los niveles de colaboración y confianza alcanzados a la fecha, con la finalidad de articular una visión e identidad propia. Avanzar en estos aspectos permitirá al CDS y en general a la Unasur evitar o contrarrestar eventuales escaladas de conflictos intra e interestatales que ponga en peligro la estabilidad de la región. Es igualmente importante profundizar la discusión regional para diseñar una estrategia colectiva disuasiva frente a potenciales amenazas externas comunes. Todos estos factores son necesarios – aunque no suficientes - para la creación en el largo plazo de una *Comunidad de Seguridad Suramericana*.

En los primeros años de su creación, el CDS alcanzó un singular dinamismo institucional con la perspectiva de construir una visión compartida en defensa y seguridad regional. Ello obedeció a un proceso de socialización gradual que se inició en el 2000, y el cual está orientado a generar una mayor identificación entre los integrantes del complejo suramericano a efectos de mejorar la confianza mutua. Sin embargo, estos avances se han producido hasta el momento bajo parámetros institucionales mínimos, postergando iniciativas más ambiciosas que permitan dotar al CDS y en general a la Unasur de estructuras e interacciones más complejas. Además persiste un contexto de desconfianzas políticos-militares entre algunos países de la región, principalmente los situados en la subregión andina-amazónica, que mellan los lazos

cooperativos y dificulta la erradicación plena de las hipótesis tradicionales de conflicto. A partir de la sumatoria de estos factores se puede afirmar que actualmente América del Sur se constituye aún como una “*régimen de seguridad*” en los términos propuestos por Buzan y Waeber (2003), el cual requiere ser superado para transitar hacia una “*comunidad de seguridad*” al menos de tipo *pluralista* (de acuerdo a lo planteado por Deutsch).

El hecho de que el cuadro político regional no ha variado radicalmente entre el 2008 y 2015, caracterizado por la permanencia de gobiernos de izquierda en la mayoría de los países de la región, puede explicar en parte este singular dinamismo. Sin embargo, ello no ha estado exento de inconvenientes derivados de los cambios de gobierno que influyen en la (re) definición de prioridades, los casos Colombia y Chile ilustran mejor lo señalado. Colombia, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, se aproximó a la OTAN con fines de cooperación, lo cual no fue bien visto por los bolivarianos y Brasil; mientras que Chile, durante el mandato de Sebastián Piñera, perdió el interés por impulsar la integración regional no comercial que había mostrado la primera gestión de Bachellet, quien nuevamente en el poder busca retomarlo. Estas marchas y contramarchas marcan el carácter volátil de la política suramericana, y que a la larga terminan afectando el sentido de la constancia que debe existir hacia la consolidación del CDS y de la Unasur en general.

Ante un contexto vecinal donde persisten ciertas desconfianzas y rivalidades, los estados ven en el intergubernamentalismo como la mejor opción para regionalizar la cooperación en defensa, toda vez que le garantiza mantener su autonomía en la toma de decisiones. Ello les permite incluso decidir por no participar en alguna política o iniciativa dentro del CDS si consideran que no favorecen a sus intereses, con lo cual puede llegar a debilitar dicho órgano. Si bien el carácter intergubernamental con el que opera el CDS dificulta emprender iniciativas más ambiciosas que implique ceder soberanía, por ahora ha funcionado bajo una lógica flexible y acuerdos mínimos, con el reconocimiento de la existencia de intereses y realidades heterogéneas. Pero el CDS solo es una pieza dentro de la Unasur y por consiguiente la seguridad regional pasa por el funcionamiento de todas las piezas de forma articulada y efectiva.

En dicho marco, el CDS busca ayudar en el abordaje y articular sinergias frente las viejas y nuevas amenazas externas (incluye las transnacionales y transfronterizas), las cuales difícilmente pueden ser combatidas de forma unilateral o aislada. Los recursos naturales y energéticos de la región han adquirido un gran valor geoestratégico, por lo que los países suramericanos procuran evitar cualquier intento de injerencia extrarregional sobre su control, la cual, de darse, puede desencadenar tensiones y/o conflictos convencionales en un futuro. De allí que la protección conjunta de los recursos naturales se haya convertido en uno de los ejes temáticos prioritarios en la actual agenda política-militar del CDS (*securitización*), desarrollando una noción de “*soberanía colectiva*” de estos recursos, cuya defensa requiere una *estrategia regional*.

Cualquier estrategia regional de protección de los activos comunes debe incorporar la dimensión de *integralidad* para que sea efectiva, según Forti (2014). Ello implica no solo el uso de la defensa, sino también la inclusión de otras políticas públicas sectoriales (diplomáticas, normativas, comerciales, industriales y medioambientales) como principales soportes para evitar intervenciones de actores ajenos a la región con pretensión de controlar los recursos estratégicos regionales. El instrumento militar sería empleado como última opción, es decir, la defensa actuaría cuando fuese vulnerada la integridad de algún estado miembro (de manera implícita ello estaría ligada a una modelo de *Defensa Colectiva*). Al colocar otras variantes antes que la defensa se busca evitar una *militarización* de los recursos naturales y, al mismo tiempo, se afirma que la defensa por sí sola no es suficiente para garantizar la estabilidad y seguridad regional.

Para operativizar esta estrategia, se ha comenzado hablar sobre la necesidad de conformar un “*Fuerza Militar Suramericana (FMS)*”⁸⁵, capaz de repeler toda agresión estatal extrarregional contra la región y sus activos estratégicos. Algunos pasos se han dado en esa dirección como los *Ejercicios Conjunto Combinado de las Fuerzas Armadas suramericanas* y el desarrollo de una *Industria Aeronáutica Regional*. Todo ello como parte de un proceso dirigido a la conformación de un “*sistema regional de defensa*” con una doble orientación: “*cooperación hacia dentro*” y

⁸⁵ En el 2009, el entonces ministro Jobim y su par Nilda Garré dialogaron sobre la idea de diseñar una Fuerzas Armadas suramericanas para proteger recursos regionales estratégicos.

“disuasión hacia fuera”⁸⁶. Esto último implica que “*las capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola para proteger los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros estados*” (Forti, 2014:20). Por tanto, la creación de una FMS, bajo la dependencia de las autoridades políticas de las naciones suramericanas, serviría para operativizar la “*disuasión hacia fuera*”. La operatividad de dicha Fuerza se enmarca dentro de un enfoque pluridimensional, en el que la defensa constituye el último recurso, pero igualmente importante junto con otras políticas.

Respecto a las llamadas “*nuevas amenazas*”, el CDS sirve como espacio de discusión y generación de propuestas que permitan mayores entendimientos, por ejemplo, en la lucha contra el crimen organizado, teniendo en cuenta los distintos impactos y respuestas estatales sobre el particular. En la actualidad, ningún país suramericano está libre del poder del narcotráfico, que diversifica sus rutas y medios para asegurar el comercio de drogas dentro de Suramérica y desde allí hacia Europa, África y Norteamérica. En la región, Brasil es el principal mercado para las drogas provenientes de Colombia, Bolivia, Perú y Paraguay, principales productores de cocaína y marihuana. Más allá de la diferenciación que se aprecia en cada país, el narcotráfico es uno de los principales causantes de que Suramérica sea calificada como la segunda región más violenta a nivel mundial. Ante esta complejidad criminal generalizada, con relativa facilidad para corromper a los agentes policiales, los gobiernos se ven obligados a emplear cada vez más a los militares en la lucha antidroga y anticrimen. Esto con mayor visibilidad en la región andina amazónica, donde existe un trabajo conjunto entre militares y policías para el resguardo fronterizo, con poca eficacia.

De allí que el CDS, a través de sus órganos académicos especializados, se constituye en un importante activo para promover el abordaje de esta problemática y otras, así como proponer fórmulas para combatirla de forma más efectiva en el ámbito de la Unasur. Un antecedente importante fue el informe del CEED (2011) sobre la criminalidad organizada y otras nuevas amenazas que impactan negativamente a la seguridad pública/interna de los países que integran el bloque. Según el citado informe, es *posible y necesario articular efectivas instancias y*

⁸⁶ El ex ministro Amorim define que el concepto de disuasión “*presupone la capacidad de imponer costos prohibitivamente altos para eventuales fuerzas adversas, de modo de desincentivar acciones hostiles, provengan de donde provengan*”.

mecanismos multilaterales regionales de cooperación, coordinación e implementación de políticas de prevención y represión del crimen organizado. Desde esa perspectiva, el trabajo de coordinación e intercambio de información entre CDS y los órganos de la Unasur que abordan la problemática de las drogas y delincuencia transnacional se hace indispensable para mejorar el entendimiento interestatal sobre estos temas y maximizar resultados concretos.

Bajo esa misma visión intersectorial, resalta la articulación entre el CDS y el Cosiplan para diseñar e implementar mecanismo de *seguridad en las telecomunicaciones*, con énfasis en la reducción de la dependencia tecnológica externa. Hoy el 80% del tráfico internacional de datos en América Latina pasa por Estados Unidos. Uno de las iniciativas previstas para reducir tal situación es la construcción de una red de fibra óptica propia y segura, conocida como “*Anillo Óptico del Sur*”⁸⁷, con una inversión estimada de US\$600 millones. Al interior del CDS igualmente se discute el diseño de políticas y estrategias regionales de ciberdefensa, con el fin de asegurar la inviolabilidad de las redes de comunicación y sistemas informáticos, considerados también como activos estratégicos comunes. Lo anterior cobra mayor atención cuando existen planes para construir un *Centro Conjunto de Comunicaciones*, en el seno del CDS, con el objetivo de contar con canales de interacción para traspaso de informaciones. Todo ello, no obstante, supone cumplir algunos requisitos por parte de los Estados miembros como adecuar o armonizar los marcos jurídicos existentes en este campo y una mayor interacción entre los órganos civiles afines. Por tanto, la tarea representa todo un reto para los Estados en ir más allá de lo declarativo, más aun frente a un contexto mundial y regional donde se advierte una intensificación de ataques cibernéticos en los próximos años.

Otro componente relevante son las perspectivas en la integración de las bases industriales existentes en la región, con fines disuasivos-estratégicos y comerciales. Una integración multinacional en esta materia no solo puede facilitar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de una doctrina común, sino también generar impactos económicos positivos en la región. Al respecto, Sousa señala algunos beneficios económicos, como *el*

⁸⁷ Esto en el marco de la Declaración de Paramaribo del 2013, mediante la cual se insta al CDS y al Cosiplan a evaluar la cooperación con otros Consejos ministeriales competentes y avanzar en sus respectivos proyectos sobre defensa cibernética y la interconexión de las redes de fibras ópticas de los países de la región, con el objetivo de tornar las telecomunicaciones más seguras, fortalecer el desarrollo de tecnologías regionales y promover la inclusión digital.

impacto positivo en las balanzas de pago de los estados, la generación de empleos y en el aumento de las potencialidades tecnológicas de las empresas del sector de defensa en la región (Sousa, 2009:163.169). El desarrollo del *Avión Unasur I* y del Sistema *VANT Unasur* son claras muestras de crear sinergias en materia de industria aeronáutica y que puede ser extendida a las industrias naval y terrestre. Sin embargo, es un proceso complejo de largo aliento con posibilidad de que surjan discrepancias de intereses gubernamentales y empresariales, en medio de un clima económico desfavorable, que termine postergando o paralizando nuevas iniciativas.

La situación descrita en los párrafos precedentes dejan entrever algunos aspectos claves que pueden contribuir a la configuración en el largo plazo de una “*comunidad de seguridad*”, siguiendo la teoría de los CRS. En primer lugar, la percepción de la existencia de amenazas comunes dentro del CDS en torno a los recursos naturales y al ciberespacio ayuda a estrechar los lazos de interdependencia entre los estados miembros y con ello crear mayores condiciones de seguridad ante un peligro común. Esto, a su vez, incide en la evolución de los patrones de amistad y enemistad existentes en la región. Si bien en el corto y mediano plazo es difícil que las rivalidades y/o desconfianzas existentes en la relación de algunos estados desvanezcan, el CDS puede coadyuvar a reducir o contener que las mismas se intensifiquen. En segundo lugar, existe el interés compartido de estudiar y producir conjuntamente equipos para la defensa encaminada a generar mayores márgenes de autonomía industrial. Ello adquiere una relevancia estratégica para compartir costos y enfrentar un eventual escenario de conflictos con potencias industriales extra regionales.

La construcción de una *identidad suramericana* en materia de defensa como uno de los objetivos centrales del CDS es un proceso inédito y complejo, pero se constituye en otra de las piezas claves para la creación de una “*comunidad de seguridad*”. Para tal efecto, los primeros pasos han sido la creación del CEED y de la Esude, instituciones que cumplen funciones complementarias para forjar y socializar un pensamiento autónomo - estratégico y generar conocimiento sobre las amenazas y oportunidades comunes en el ámbito de la defensa y seguridad regional. Ello implica un trabajo de largo aliento que permita trascender lo político-militar para incorporar progresivamente en el debate otras áreas (como economía, social, energía, entre otros) que inciden en la defensa y viceversa. Sin embargo, ambas instituciones

aún necesitan asegurar una inversión de recursos humanos y financieros adecuados, y establecer contactos permanentes con instituciones de estudios afines, con el objetivo de producir conocimiento útil para la toma de decisiones oficiales.

Otro factor a considerar en la construcción de esta identidad es a partir de la ausencia de Estados Unidos en las discusiones suramericanas sobre defensa y seguridad regional. Al excluir a Estados Unidos, lo que se pretende es evitar que las soluciones frente a eventuales conflictos en la región no se adecuen a los intereses del Hegemón. En ese sentido, el CDS expresa la aspiración suramericana de resolver sus propios problemas de forma autónoma. Ello no significa que las diferencias desaparezcan ni que la cooperación con Estados Unidos se deje de lado, por el contrario, llegar a entendimientos en medio de esta realidad reflejaría madurez política. Así mismo, a través de instancias como el CDS, se busca crear conceptos o paradigmas propios en consonancia con la heterogeneidad suramericana, y trasladarlo al campo de acción. Allí los recursos naturales aparecen como el principal *elemento de cohesión* y, por consiguiente, en punto de partida para articular un modelo identitario suramericano en el ámbito de la defensa.

En ese orden de ideas, el CDS se encamina a unificar las dinámicas de seguridad de los Andes/Amazonía y del Cono Sur. Para Buzan y Waeber estas regiones constituyen dos subcomplejos de seguridad con movimientos relativamente divergentes. No obstante, se observa en la última década una aproximación entre estas dos subregiones, estructurada a través de la Unasur, que pone énfasis en lo político como punto de inicio. De acuerdo con los mencionados autores, las potencias regionales son las que definen la dinámica de la seguridad regional. Sobre esto último, Brasil, por su ubicación y dimensión geográfica, juega un rol importante como puente articulador de ambas subregiones (Cono Sur y Andino/Amazónico), con la perspectiva de hacer de la estabilidad suramericana un patrón duradero.

No obstante, si bien Brasil, se muestra interesado en desarrollar un diálogo con todos los países de la región, esto se produce dentro de esquemas institucionales y reglas no vinculantes (*intergubernamentalismo*). Esto es compartido por el resto de países, como se señaló anteriormente, debido a que la aplicación de políticas de coordinación regional guarda estrecha relación con sus niveles de estabilidad interna y la forma como uno se identifica con el otro. La

pretensión brasileña de llegar a ocupar un asiento pleno en el CSNU es vista con recelo por algunos países, como Argentina, dada las asimetrías económicas que persisten en sus relaciones. En ese sentido, en la medida que Brasil logre tal privilegio, se ocuparía de promover y defender sus intereses en dicha instancia, lo que puede llegar a colisionar con intereses argentinos o de otros países vecinos. En todo caso, el CDS puede constituirse en un espacio de discusión sobre las acciones de Brasil u otro estado suramericano dentro del citado Consejo de Seguridad, sea como miembro temporal o permanente, para evitar iniciativas unilaterales adversas. Por tanto, es importante el rol que el CDS puede desempeñar ante crisis o disputas diplomáticas, como el reclamo de salida al mar de Bolivia a Chile, que representa el mayor de foco de tensión que puede amenazar la estabilidad regional.

A partir de lo anteriormente señalado, el CDS enfrenta desafíos de distintos órdenes, los cuales inciden en su funcionalidad misma y, en consecuencia, en el logro de sus objetivos principales. Estos desafíos pueden ser clasificados en endógenos y exógenos, las cuales, a su vez, están condicionadas por factores de naturaleza estructural y coyuntural que impactan en las dinámicas estatales y subregionales de forma distinta.

a. Endógenas

- Diferencias políticas e ideológicas suramericanas en torno a la seguridad y defensa.

La implementación del CDS como órgano de consulta, coordinación y cooperación es un paso importante, cuya marcha requiere ser profundizado. Sin embargo, ello está supeditado a las voluntades políticas de quienes están en el gobierno, donde lo ideológico (identificación con el otro) y las distintas prioridades nacionales (en lo interno y externo) son factores que inciden en la actual falta de interés por conformar una estructura regional supranacional. Esto guarda estrecha relación con el marcado carácter presidencialista que rige los sistemas políticos de los países de la región, y que tornan a los procesos de integración volátiles e inciertos.

Los cambios políticos de los dos últimos años reflejan esa situación. La victoria de Macri a la presidencia en Argentina, luego de más de una década de *Kirchnerismo* en el cargo, y

la finalización del *impeachment* en Brasil, que terminó con trece años del PT en el poder, tienen importantes implicancias políticas en el cono sur, entre ellas el interés de las nuevas administraciones de Argentina y Brasil de acercarse a Estados Unidos, y con ello un probable alineamiento en materia de políticas de seguridad y defensa. En la región andina amazónica el movimiento político bolivariano tiende a perder fuerza, reflejado en las derrotas electorales en Venezuela (donde la oposición logró mayoría en el Congreso) y en Bolivia (donde el “NO” venció a las pretensiones del MAS de alargar el período presidencial de Evo Morales). El futuro del CDS también estará influenciado por otros procesos nacionales que ocurrirán entre el 2017 y 2018 como son los próximos cambios de gobierno en Ecuador, Chile, Brasil y Paraguay.

En el campo de la seguridad, el cambio más importante fue la firma del Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y las FARC para poner fin más de cincuenta años de conflicto interno. Esto cobra realce dado que este conflicto generó las mayores tensiones entre las naciones andinas, lo cual constituye una oportunidad para mejorar las relaciones interestatales. No obstante, este acuerdo es el inicio de un proceso largo, y en el que puede ver complicaciones e incidir en el crecimiento de la amenaza criminal, en la medida que cierto sector disidente de las FARC permanezca en la ilegalidad. En suma, la *derechización política* en el Cono Sur, el debilitamiento del *socialismo bolivariano* y el *post conflicto colombiano* en los Andes/Amazónico abre una nueva etapa en la región con el desafío de imprimir mayor velocidad a los proyectos de integración regional.

El tratamiento de defensa y seguridad difieren en cada país de la región, donde algunos han optado por involucrar la defensa en asuntos de seguridad interna, con fuertes signos de politización en los casos de Venezuela y Bolivia, países que, además, perciben a Estados Unidos como una amenaza a su seguridad. A ello se suma las asimetrías en defensa y las controversias territoriales (que suelen ser instrumentalizadas para minimizar efectos de crisis internas), aspectos que constituyen focos de fricción, y que tienden a condicionar el comportamiento de los estados de avanzar o no hacia un nivel superior de institucionalidad del CDS – y en general dentro de la Unasur – que implique ceder parte de su soberanía.

- **Desarrollo institucional del CDS.** Si bien el carácter intergubernamental adoptado por el CDS ha funcionado bajo una lógica flexible y gradual, tal naturaleza la hace vulnerable a eventuales situaciones de inestabilidad política en la región. Es decir, cualquier ruptura de la institucionalidad democrática de un Estado miembro o el deterioro de las relaciones entre países vecinos puede llegar a repercutir en el proceso regional y afectar, entre otros aspectos, la cooperación en seguridad y defensa en el ámbito del CDS. De allí que es importante dotar al CDS de una institucionalidad con suficiente capacidad para ayudar a los países en situaciones de crisis (nacional o bilateral), en caso ellos lo requieran, y mantener el clima de paz.

Para alcanzar esto último, resulta necesaria la consolidación de un sistema de intercambio de información e inteligencia y mecanismos prácticos de gestión y solución de controversias, que permita fortalecer la labor de la diplomacia preventiva. Ello se constituye a su vez un elemento importante en el fomento de percepciones positivas generadores de confianza. El buen funcionamiento del CDS y de sus órganos implica también contar con recursos suficientes para el desarrollo de sus agendas de trabajo. Así, por ejemplo, recién en el 2013 se le asignó un presupuesto al CEED solo con los aportes de Argentina⁸⁸ y Ecuador, mientras que la Esude aún no cuenta con un presupuesto sostenido. Por tanto, superar estas y otras limitaciones mejorará el nivel de institucionalidad del CDS, a efectos de avanzar en la construcción de una identidad y autonomía estratégica suramericana en el ámbito de la defensa.

- **El rol de Brasil como líder regional.** La fundación del CDS no se hubiera producido sino fuera por el impulso diplomático (civil y militar) desplegado por Brasil para buscar entendimientos y generar consensos con sus vecinos en medio de un escepticismo sobre el proyecto. El CDS representó así una correspondencia con los intereses y objetivos brasileños relacionados con fortalecer su condición como potencia regional y ser

⁸⁸ En enero del 2014 el Ministerio de defensa Argentina transfirió al CEED la suma de 2.790.188,74 dólares, en carácter de contribución especial por fuera del presupuesto regular de Unasur, que incluye, entre otros, la instalación de una moderna Sala de Intercomunicación Regional para el CEED que incluye los kits de equipo que serán entregados a los doce puntos en los países miembros del CDS.

protagonista en los procesos internacionales decisivos. Un objetivo central de la política de Defensa y de Exterior de Brasil es lograr un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU), donde de los cinco Estados miembros permanentes, solo Estados Unidos no ha expresado apoyo a la candidatura brasileña. Ello se debería a que Washington ve con cierto recelo la conversión de Brasil como líder global con gran autonomía y poder, ya que ello puede desafiar su propio liderazgo e influencia en la agenda regional. De allí que si bien Estados Unidos reconoce la relevancia de Brasil como un interlocutor válido para asegurar la estabilidad en la región, las desconfianzas existentes en ambos lados dificultan forjar una relación cada vez más estrecha.

Si bien Brasil niega cualquier pretensión hegemónica en la región por los costos políticos y económicos que ello implicaría, persisten todavía ciertos resquemores de algunos países vecinos sobre un posible *expansionismo subimperialista brasileño*. Esto son los casos de países menores como Bolivia y Paraguay, con un pasado conflictivo con Brasil por cuestiones fronterizas, y donde existen inquietudes por la importante presencia de colonos brasileños asentados en sus regiones fronterizas y con un creciente poder económico. A ello se suma las luchas sociales contra proyectos de envergadura que representan los intereses comerciales y geopolíticos de Brasil en la región, como son los casos de la carretera sobre el Tipnis (en Bolivia, 2011) y la hidroeléctrica de Inambari (en Perú, 2010). En estos hechos y otros, el ingreso de capitales brasileños fue percibido de forma negativa por los movimientos sociales andinos/amazónicos al considera que Brasil sería el gran beneficiado en desmedro de sus soberanías territoriales.

Por otro lado, un Brasil, con mayor peso global, obtendría también mayor poder de negociación frente a sus vecinos, lo cual puede ser visto con cierta desconfianza. Este puede ser el caso de Argentina que se ha mostrado renuente en apoyar la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad de la ONU, dada su proyección como contrapeso al Brasil (con momentos conflictivos). De esta forma, la consolidación de un liderazgo brasileño con legitimidad regional implica, en principio, disipar las preocupaciones y celos de sus vecinos sobre sus reales pretensiones, a efectos de evitar la desaceleración del proceso del CDS.

No obstante, desde que asumió la presidente Dilma Rousseff al poder en el 2011, Brasil perdió proactivismo y altivez internacional que mostró durante la gestión de Lula. Gran parte de ello se debe a las prioridades otorgadas a los asuntos domésticos, como consecuencia de los impactos de la crisis mundial en su economía, marcada por una larga recesión. Esto en medio de crecientes demandas por parte de la clase media emergente y de escándalos de corrupción política-empresarial, que ha llevado al país a vivir olas de protestas masivas, con violencia callejera en algunos casos. Este contexto fue aprovechado por la oposición política, que ganó fuerza tras el resquebrajamiento de la coalición oficialista, para activar el *impeachment* contra Rousseff, logrando su salida del gobierno. La recesión económica y la inestabilidad de la gobernabilidad brasileña ha provocado que su agenda exterior pase a un segundo plano, concentrada hoy en impulsar el comercio.

En este marco, el menor protagonismo político de Brasil en la esfera regional e internacional repercute en las dinámicas de integración. En el caso del CDS, donde Brasil fue el gran impulsador, genera, para algunos, dudas acerca de cómo se avanzara sin el activo papel de este actor mayor. Para otros, sin embargo, ven aspectos positivos, relacionado con la madurez y voluntad del resto de los países de enrumbar el proceso (Donadio, 2010:46).

- **Involucramiento y respaldo de la sociedad civil.** El involucramiento activo de los diversos actores de la sociedad civil en las discusiones sobre la defensa y seguridad regional es una tarea que demanda mayor fomento por parte de los líderes suramericanos. La Unasur ha iniciado la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, a través del *Foro de Participación Ciudadana* celebrado en dos ocasiones, el primero en agosto del 2014 en Bolivia y el segundo en noviembre del 2016 en Ecuador. Estos encuentros han servido hasta el momento para generar una estructura base y consensuar una agenda temática centrada, en la integración, paz y democracia. Se busca replicar este esfuerzo al interior de los demás consejos de la Unasur, incluido el de Defensa, a través de un trabajo de socialización en cada país. En el caso peruano, desde el

2012 se viene realizando estos tipos de actividades; solo en el 2015, a nivel nacional, se difundió sobre el CDS en 25 instituciones públicas y privadas con la participación de 2163 asistentes. Asimismo, desde el CEED y la Esude se puede fomentar la incorporación ciudadana en el debate de la defensa y seguridad regional, a efectos de garantizar el apoyo ciudadano a la labor emprendida por el CDS. Por tanto, la participación de la sociedad civil suramericana en el CDS es fundamental para ganar legitimidad y proyectar a América del Sur como una “*comunidad de seguridad*”.

b. Exógenas

- **Posición frente a los grandes actores extra regionales.** Si bien América del Sur dejó de ser una prioridad para Estados Unidos, como lo advierten varios autores, no cesaron los intentos de la potencia del norte de posicionarse militarmente en la región. La reactivación de la IV Flota en aguas del Atlántico Sur y la pretensión de aumentar su contingente militar en Colombia fue claros mensajes emitidos por Washington de estar dispuesto de emplear los medios y vías necesarias para hacer sentir su poder. Ambas acciones fueron cuestionadas por la mayoría de los países de la región, que no encontraron mejor respuesta que crear el CDS para atender sus propios problemas sin la intervención de terceros actores. La relación especial entre Bogotá y Washington ocasionó los momentos de mayor entrapamiento en las discusiones suramericanas para establecer las bases institucionales y principios del CDS. La incorporación de Colombia al CDS no significó el fin de las discrepancias, por el contrario, éstas persisten y coexisten con el reto de avanzar en la conversión del Consejo y en general la Unasur en un importante contrapeso a las acciones estadounidenses que sean contrarias al “interés regional”.

La estrategia de Estados Unidos es apoyar determinados actores suramericanos y que ello le permita salvaguardar sus intereses, sin desautorizar iniciativas de otros estados que contribuyan a la estabilidad regional. De esta forma, para algunos países de la región, Estados Unidos es y seguirá siendo un socio relevante, sobre todo para los países con poder relativo, cuyo apoyo les permitirá reducir las asimetrías en relación a los

principales actores regionales. A partir de lo señalado, en el complejo de seguridad suramericano Brasil es el principal poder regional que busca reducir la influencia e iniciativas de Estados Unidos en materia de seguridad, pero al no contar con las mismas capacidades que ostenta esta superpotencia, esto conlleva a una cohabitación, donde el primero desarrolla una competencia de baja intensidad frente al segundo.

En correlación con lo anterior, el ex ministro Jobim expresó en septiembre del 2010 la preocupación de su país entorno al nuevo *concepto estratégico* de la OTAN, al considerar que ello posibilitaría una eventual intervención fuera de su área de influencia tradicional. Denunció que la OTAN se convirtió en “*instrumento para el avance de los intereses de su miembro principal, Estados Unidos*”. Su mayor preocupación recae en el Atlántico Sur, definido como un área geoestratégica de interés vital para Brasil, debido a los recursos naturales y energéticas allí asentados, las líneas de comunicación y las rutas comerciales.

Estos temores brasileños compartido con los países bolivarianos cobraron mayor connotación en el 2013 con el anuncio de Colombia de aproximarse a la OTAN como “socio” para iniciar un proceso de cooperación inédito. Muestra de ello es la participación de Colombia, único país latinoamericano, en la *Conferencia de Aliados Militares Estratégico* de la OTAN, en Rumania (en octubre del 2016), donde expresó su interés de reforzar las capacidades de defensa del país con tecnología europea, sobre todo en temas como ciberdefensa y crimen transnacional. Otra área de cooperación es el intercambio de información sobre aspectos políticos y de seguridad de interés común. Todo lo anterior desde la perspectiva de generar una relación más intensa, con lo cual deja abierta la posibilidad de que esta fuerza extra regional adquiriera cierta presencia en la región.

A ello se suma la incorporación de Argentina al *State Partnership Program* (SPP) del Departamento de Defensa de Estados Unidos, para el desarrollo de acciones militares conjuntas sobre determinados objetivos. En dicho marco, militares estadounidenses pueden actuar en territorio argentino. Estas iniciativas o proyectos sin duda desafían el rol

de CDS para fortalecer la coordinación intrarregional y transparentar las relaciones y operaciones que realizan sus miembros con terceros actores dentro o fuera de la región.

- **Confluencia de crisis mundiales de distinta naturaleza.** Una tendencia actual es la combinación de diversos peligros con alcance global, como son las crisis hídrica, alimentaria, energética y climática, cuyos efectos pueden producir cambios geoestratégicos y conflictos interestatales de envergadura.

La emergencia de este escenario de riesgos genera un doble desafío para el CDS: por un lado, en el plano intrarregional, contrarrestar futuras controversias entre los estados suramericanos por recursos y territorio como consecuencia de los impactos de la convergencia de estas crisis, que reforzaría los dilemas de seguridad entre ellos. En esa línea, es importante articular los esfuerzos del CDS con los de otros órganos de la Unasur para generar instrumentos que permitan, por ejemplo, una gestión adecuada en el aprovechamiento de los activos estratégicos comunes. Del otro lado, en el plano extra regional, avanzar en la construcción conjunta de una estrategia disuasiva creíble para defender el patrimonio biodiverso de la región frente a la codicia internacional y así evitar posibles conflictos con potencias extranjeras interesadas en acceder a estos recursos.

CONCLUSIONES

1. En la última década (2000-2010), América del Sur experimentó cambios importantes influenciados por la dinámica internacional que se originó con el fin de la Guerra Fría. El más destacado ha sido la construcción de una agenda a favor de un mayor grado de institucionalización que abarque al conjunto de la región, reflejado en la Comunidad de Naciones Suramericanas y su posterior conversión como Unasur. El triunfo político de líderes de izquierda en gran parte de la región con posturas favorables a una integración amplia y el relativo apogeo económico incidieron en dicho proceso. No obstante algunas contradicciones también marcaron este periodo. En la etapa de redemocratización que vivió Suramérica, si bien se redujeron las hipótesis de conflicto entre países vecinos, aumentó el presupuesto militar, a tal punto que surgieron alarmas de la existencia de una “carrera armamentista” en la región. Igualmente, si bien en este periodo Suramérica no registra guerras entre estados, la región se convirtió en una de las más inseguras como consecuencia del crecimiento de las *amenazas no convencionales*.
2. La institucionalización de una agenda suramericana propia se produce en medio de la formación de una nueva concepción de seguridad internacional, debatida desde la ONU que coloca al individuo y no al Estado como centro de atención. En ese sentido, las revisiones nacionales de sus políticas de defensa y seguridad introdujeron la seguridad multidimensional y se privilegió la seguridad cooperativa. Este cambio paradigmático de la Seguridad, sin embargo, no fue acompañado de una reestructuración de los principales esquemas interamericanos de seguridad existentes, cuya inacción condujo a su pérdida de legitimidad frente a las naciones suramericanas, donde algunas sugieren su desactivación y otras una reforma. En ese contexto, se produjo en América del Sur una revisión de las políticas de defensa y seguridad para incorporar tales cambios, con ciertos reparos en algunos países según su realidad. Así se observa que la mayoría de los países andinos han optado, por diluir la división entre Defensa y Seguridad interna, a excepción de Chile, que al igual que Argentina, Uruguay y en menor medida Brasil mantiene la separación. A esta diferencia se suma las asimetrías visibles en materia de capacidad operativa y tecnológica

de cada una de Fuerzas Armadas, que actualmente siguen un proceso de modernización con niveles de avance desiguales.

3. Este proceso de institucionalización suramericano tuvo en Brasil y Venezuela sus principales artífices, con gran activismo pero con tonos y fórmulas distintas. Si bien Brasil y Venezuela buscaban ampliar sus márgenes de maniobra que reflejasen una autonomía en sus decisiones, el primero actuó con mayor pragmatismo sin llegar a una confrontación altisonante con Estados Unidos, algo que caracterizó la postura venezolana. No solo la relación con Washington marco las diferencias entre los dos países, también los recursos empleados para perfilar sus liderazgos en la región. Venezuela explotó la diplomacia del petróleo para impulsar la ALBA con carácter claramente anti-estadounidense, mientras Brasil apeló un *soft power* con variantes diversos. En sus relaciones con el vecindario, Brasil buscó jugar un rol de mediador confiable en los conflictos de sus vecinos, mediante la adopción de una política de no indiferencia, mientras que Venezuela influyó o se involucró en conflictos bilaterales ajenos, como la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador acontecido en el 2008, provocando que las tensiones tomaran un curso peligroso para la estabilidad regional. En el plano internacional, a diferencia de Venezuela, Brasil en esta década se situó como potencia regional con proyección global, desarrollando un trabajo sostenido de coordinación con otros actores emergentes del Eje Sur – Sur (como son los BRICS).
4. La dinámica de seguridad se ha caracterizado en el periodo reciente por registrar algunos elementos de continuidad y otros de innovación. En el primero, las históricas y prolongadas diferencias entre algunos países por cuestiones territoriales o de soberanía, hace que persistan las desconfianzas entre ellos y que no descarten del todo la amenaza convencional. Los altos costos políticos y socioeconómicos que esto último acarrearía ha llevado a los estados a privilegiar la vía diplomática para resolver sus disputas. No obstante, estos asuntos suelen ser aprovechados como medios de cohesión o distracción por gobiernos que atraviesan una coyuntura interna inestable, dilatando una solución efectiva. A ello se suma la reafirmación de las fronteras como espacios de soberanía y de integración en la lucha contra la amenaza del crimen organizado transnacional y delitos

transfronterizos, aunque con medios distintos. En dicho marco, el desborde del conflicto armado interno en Colombia, con intervención activa de Estados Unidos, ha generado las mayores tensiones entre las naciones andinas. En lo que concierne al segundo punto, tiene que ver con el creciente valor de los recursos naturales como activos estratégicos comunes para la seguridad y desarrollo nacional y de la región frente a las preocupaciones internacionales sobre la existencia de diversas crisis mundiales en progreso. Cada país ha incorporado dicha temática en sus agendas y estrategias de defensa amalgamada con el desarrollo de una mayor cooperación en el ámbito regional. Igualmente, la defensa cibernética aparece como otra área en la cual se evalúa crear sinergias frente al aumento de delitos y crímenes cibernéticos, que incluye el espionaje por actores ajenos a la región. Todo lo anterior refleja un importante nivel de interrelación entre los estados suramericanos, con focos de disociación o de asociación en determinadas áreas.

5. Las políticas y estrategias de defensa de las naciones suramericanas están encaminadas a contribuir a la consecución de los objetivos trazados en materia de política exterior y de desarrollo. La defensa y diplomacia juntas juegan un rol importante como factor disuasivo y de cooperación, con el propósito principal de reducir las amenazas y defender los intereses nacionales. El uso de la fuerza es empleada como último recurso en la medida que el conflicto supere la vía diplomática. Ambos (defensa y diplomacia), a su vez, se encuentra ligados íntimamente con las políticas de desarrollo, a través de la industria de defensa y su inserción en el mercado regional e internacional de forma más competitiva.
6. La agenda de Unasur incorporó dentro de su proceso de institucionalización la dimensión de la defensa por medio de la creación del Consejo de Defensa Suramericano a finales del 2008. El CDS fue una propuesta lanzada por Brasil y apoyada por la mayoría de los países de la región, solo algunos mostraron una actitud más escéptica sobre su conveniencia. Su lanzamiento oficial se produjo luego de sendas reuniones técnicas que dejaron entrever las dificultades que atravesó su proceso constitutivo, dadas las diferencias políticas y concepciones disimiles en materia de seguridad y defensa entre los países de la región. En ese sentido, la aprobación del CDS no significó que estas diferencias fuesen superadas, sino fue producto de cálculo (geo) político de cada Estado en tanto dicho Consejo podría

ser utilizado en función a sus intereses estratégicos externos y en momentos de crisis. Para los países del Eje Bolivariano (Venezuela, Ecuador y Bolivia) el CDS resulta un espacio idóneo para neutralizar la injerencia de Estados Unidos y avanzar en la creación de una doctrina propiamente suramericana. Por su parte, Colombia, Perú y Chile, países más afines a Washington, se mostraron a favor de complementar la labor del CDS con el de la OEA. Por último, el Mercosur liderado por Brasil y Argentina ve en el CDS una oportunidad para fortalecer su posición geopolítica frente a terceros estados y ganar réditos económicos a través de la exportación de sus productos bélicos, al estar mejor condiciones en relación con sus vecinos. Paraguay y Uruguay, socios menores del Mercosur, sus intereses por el CDS están asociados a reducir las posibilidad de enfrentar controversias fronterizas como lo ocurrido en el pasado. Los países de la región coinciden en que el CDS se puede convertir en una instancia útil para ampliar las oportunidades de cooperación en materia de industria y tecnología militar, así como desarrollar iniciativas dirigidas a mejorar el resguardo de las fronteras comunes y de los recursos naturales.

7. Lo anterior ha conllevado a limitar la naturaleza y funcionamiento institucional del CDS como un órgano de consulta, cooperación y de coordinación en materia de defensa (seguridad externa), con acuerdos bajo consenso y no vinculante (intergubernamental). Otra característica del CDS es su complementariedad con otras estructuras de seguridad de la OEA, la razón de ello está asociado principalmente al interés de algunos países de seguir contando con un mecanismo de solución de controversias, el cual no posee aún el CDS a pesar de proyectarse como una instancia que puede ayudar a contrarrestar eventuales conflictos. En adición, los niveles de procedimientos intergubernamentales alcanzados demanda un tiempo considerable para la implementación de los acuerdos o proyectos acordados, si bien ello responde a la flexibilidad y gradualidad adoptada, puede generar velocidades diversas que terminen comprometiendo el buen funcionamiento de dicho Consejo.
8. A pesar de estas limitaciones, el CDS durante sus ocho primeros años de funcionamiento se le puede atribuir ciertos avances. En primer lugar, mediante su Plan de Acción, que se renueva cada año, ha logrado mantener cierta dinámica en función de sus objetivos

principales: Uno, la elaboración de mecanismos que permitan aumentar los niveles de transparencia y de confianza entre sus miembros, como son el inventario militar y el registro de gastos militares. Dos, la implementación del CEED y más reciente la Esude son dos pasos concretos para comenzar a elaborar un lenguaje común y doctrinas propias, sin la participación de Estados Unidos, con el objetivo de fortalecer el trabajo de socialización y formación encaminado a construir una identidad suramericana. Tres, dar inicio un proceso de interoperabilidad de las Fuerzas Armadas suramericanas, mediante ejercicios y operaciones conjuntas de paz, así como el desarrollo de un parque industrial y tecnológico militar, comenzando con la industria aeronáutica. Igualmente destacan los esfuerzos de articulación con el Cosiplan para reducir la dependencia tecnológica externa en materia de sistemas de información y comunicación, con el propósito de evitar o reducir actos de espionaje o ataques cibernéticos. En dicho proceso, la protección de los llamados activos estratégicos comunes (como son los recursos naturales, infraestructura crítica, entre otros) constituyen factores de cohesión y fortalecen la tendencia hacia la búsqueda de un trabajo conjunto.

9. En segundo lugar, el CDS se constituido en una pieza importante en el entramado institucional suramericano en construcción, cuya consolidación en el largo plazo contribuirá a la conformación de una *Comunidad de Seguridad Suramericana*. Al respecto, la evolución de los patrones de amistad y enemistad incide en el grado de interdependencia entre los estados con impactos a su seguridad y la forma como será atendida. En general, América del Sur ha transitado desde un período de guerras interestatales hacia un proceso gradual de búsqueda de entendimiento y mayor cooperación, expresado en el CDS y en general en la Unasur. Sin embargo, todavía persisten rivalidades y desconfianzas entre algunos Estados producto de diferencias ideopolíticas, de las asimetrías de índole diversa y de las disputas territoriales/fronterizas, factores que obstaculizan lograr un nivel más avanzado de integración, marcado actualmente por el *intergubernamentalismo*.
10. En consecuencia, la construcción de una *Comunidad de Seguridad Suramericana* es bastante complejo. Su formación implica la conjugación de otros factores que va más allá de la defensa. No obstante, puede existir un efecto arrastre en la medida que las actividades

del CDS avancen sin interrupciones y amplíe su interacción con otros órganos de la Unasur a fin de generar dinámicas pacíficas de larga duración. Asimismo, la conformación de una *Comunidad de Seguridad*, siguiendo con la teoría del CSR, esta supedita a la construcción de una *identidad única* y a alcanzar un alto nivel institucionalidad en las relaciones entre los actores dentro del Complejo, que permita resolver pacíficamente cualquier conflicto de intereses. América del Sur dista todavía de tener una *identidad única* y hacer de la confianza un rasgo distintivo. En primer lugar, la construcción de una identidad suramericana es un proceso de largo aliento, que requiere de voluntades políticas y la incorporación efectiva de la sociedad para legitimarlo. El CDS puede generar algunos aportes en ese sentido. En segundo lugar, Brasil se constituye en el actor por excelencia con mayor poder material para liderar la región y reducir la influencia estadounidense en determinadas áreas. Sin embargo, la legitimización de un liderazgo brasileño pasa por disipar preocupaciones y desconfianzas de algunos países sobre la marcha de algún tipo de ejercicio hegemónico de Brasil y fortalecer el consenso regional en torno a él.

11. Por todo lo anterior expuesto, se afirma que el CDS constituye un importante avance en relación con épocas anteriores. Sin embargo, ello no ha significado rompimiento con paradigmas soberanistas, al mantenerse como una subestructura no vinculante, al igual que otros órganos de la Unasur, cuyo interior coexisten lazos cooperativos y conflictivos, que hacen que el proceso de integración sea lento, incluso con el riesgo de estancamiento. En ese sentido, América del Sur, dentro de la teoría del CRS, se reafirma como un “*régimen de seguridad*” (rivalidad), de acuerdo con los planteamientos de Buzan y Waever. Es decir, una situación intermedia entre las “*formaciones conflictivas*” (enemistad) y la “*comunidad de seguridad*” (amistad), donde los actores buscan reducir “*los dilemas de seguridad*” a través de reglas de conducta y procedimientos comunes, con la expectativa de que estas sean cumplidas. En efecto, la necesidad de contar con un mecanismo como el CDS reflejó la vulnerabilidad regional frente a eventuales *agresiones internas* que afecten la soberanía de los Estados (como la crisis política-militar que afrontaron Colombia, Ecuador y Venezuela en el 2008). De allí que el Consejo nació con la idea de que la búsqueda de medios y vías pacíficas para resolver (viejas o nuevas) disputas entre Estados vecinos sea una constante en la región y, en ese marco, crear sinergias disuasivas contra amenazas extra

regionales. Sin embargo, los acuerdos, al no ser vinculantes, son vulnerables a que algún país o países no se adhieran plenamente.

12. Al interior del *Complejo de Seguridad Suramericano* cohabitan dos realidades subregionales con grados de interacción política militar desiguales, por un lado el Cono Sur (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile) y, por el otro lado, la región andina-amazónica (Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia). Los contrastes entre uno y otro lado se ven reflejados tanto en la evolución de los patrones de *amistad - enemistad* como en los procesos de *securitización - desecuritización*. Sobre el primero, mientras en el Cono Sur se observan progresos cualitativos significativos en las relaciones entre los principales actores, dejando atrás fuertes antagonismos, en la región andina estos progresos son bastante menores. Ello ha dado lugar a que el Cono Sur sea visto como un “*régimen de seguridad*” que tiende a transitar hacia la conformación de una “*comunidad de seguridad*” (fase naciente, en los términos de Adler y Barnett), mientras que la región andina-amazónica está lejos de serlo. Las diferencias políticas-ideológicas, las inestabilidades internas y conflictos fronterizos tornan a los Andes/Amazonia en subcomplejo ambivalente que oscila entre una “*formación conflictiva*” y un “*régimen de seguridad*”. De allí que estas subregiones tiendan a converger bajos marcos institucionales mínimos y flexibles. En ese sentido, una estructura más sólida de la Unasur y en particular del CDS ayudaría a consolidar al Cono Sur como una “*comunidad de seguridad*” y, a su vez, empujar a la región andina amazónica a seguir por ese camino.
13. Los proceso de *securitización – desecuritización* también difieren a nivel subregional. La *desecuritización* del país vecino como amenaza real entre los principales actores del Cono Sur, llevó al desarrollo de una agenda de *securitización* más o menos homogénea. Brasil y Chile, por ejemplo, tienden a *securitizar* los recursos energéticos, pero con perspectivas diferentes. Mientras Brasil busca proteger sus recursos frente a potencias externas, Chile busca otras fuentes externas de energía para atenuar el déficit interno de estos recursos visto como un problema de seguridad. En cambio, en la región andina-amazónica, se aprecia una dinámica de *securitización* marcada por la polarización ideológica, con dos subgrupos de naciones que se *securitizan* mutuamente (el socialismo bolivariano versus los

pro liberales). Al respecto, Colombia y Perú junto con Chile *securitizan* el fundamentalismo ideológico bolivariano (de corte antiimperialista y anticapitalista) y viceversa, los bolivarianos *securitizan* las relaciones que Perú y Colombia desarrollan con el Hegemón (con quien mantienen una agenda abierta, no excluyente). Asimismo, los impactos del conflicto armado colombiano no resueltos forma parte de las agenda de *securitización* de los países fronterizos, y Perú y Bolivia *securitizan* sus relaciones con Chile dada las controversias territoriales que aún no están resueltas de forma definitiva. En las interrelaciones de ambos subcomplejos la principal preocupación común recae en el crimen organizado y terrorismo; sin embargo, los distintos enfoques y marcos legales nacionales, obstaculizan una lucha más efectiva contra estos flagelos.

14. La “*comunidad de seguridad*” sería un tipo ideal (que es reconocido por Buzan y Waever), donde el uso de la fuerza es impensable. A diferencia de un *régimen* (limitada a un área en particular), la conformación de una “*comunidad de seguridad*” implicaría el abordaje de problemáticas de diversa índole, más allá de la seguridad militar, pero sin llegar a *securitizar todo*. Esta sería la función principal del CDS la de fomentar la *dessecuritización* sobre aspectos que alejan y confrontan a sus integrantes y *securitizar* aquello donde exista preocupación o amenaza común para dar respuestas conjuntas y efectivas.
15. En ese marco, el buen funcionamiento el CDS y la consecución de sus objetivos trazados enfrenta importantes desafíos endógenos y exógenos. En el primer punto, guarda relación con las diferencias políticas e ideológicas entre sus miembros en el abordaje de la defensa y seguridad, así como la fragilidad democrática interna y la falta de involucramiento ciudadano activo en el debate regional sobre la Defensa en el marco de un mayor desarrollo institucional, factores que postergan la concreción de acuerdos estructurales más ambiciosos. Otro factor que incide en ello es la percepción de algunos estados de que existen afanes de expansionismo por parte de Brasil para fortalecer su proyección internacional, y que, por tanto, el CDS respondería a tal pretensión. Respecto al segundo punto, es evidente que la presencia e influencia de Estados Unidos en la región genera desencuentros y hasta tensiones entre los miembros del CDS. La relación y cooperación que Estados Unidos y la OTAN desarrollan con Colombia han sido visto con desconfianza

por Brasil y las naciones bolivarianas, que, a través del CDS, buscan transparentar los acuerdos adoptados con actores extra regionales. Sin embargo, ello no sería suficiente, lo cual hace imperativo dentro del CDS la generación de instrumentos y estrategias disuasivas para proteger aquellos elementos de interés común (como son los recursos naturales), proceso que será difícil de concretar si no intervienen todas naciones suramericanas. Finalmente, las consecuencias de las múltiples crisis emergentes constituyen potenciales generadores de conflictos interestatales, lo que requiere un CDS más articulado con otros órganos de la Unasur para crear sinergias y eventualmente contrarrestar escenarios conflictivos dentro de la región o provenientes del exterior.



BIBLIOGRAFÍA

Acosta Burga, Andrés

- 2014 Análisis de la estructura, organización y funcionamiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR. Revista Desarrollo, Seguridad y Defensa Nacional, pp. 11-14

Adler, Emanuel; Banett, Michael (ed)

- 1998 Security Communities. Cambridge University Press, Cambridge.

Alda Mejías, Sonia

- 2010 Estado de la defensa en Suramérica. El renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica. En Documentos de Seguridad y Defensa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, N° 29, Madrid.

Álvarez Fuentes, Gonzalo; y Ovando Santana, Cristian.

- 2009 El Consejo de Defensa Suramericano desde una perspectiva constructivista. Pap. Polit. Bogotá-Colombia, Vol. 4 N° 2, pp 543-579

Arellano, Félix.

- 2008 La seguridad y defensa y los procesos de integración en la región suramericana, ILDIS.

Azevedo Guimaraes, Márcio

- S/f O Conselho Regional de Defesa da America do Sul e a conformação de um sistema de Segurança Regional. III Seminario Internacional Organizações e Sociedade: Inovacoes e Transformações Contemporaneas, Porto Alegre

Ballesteros Martin, Miguel A.

- 2011 La seguridad y defensa en el marco del proceso de integración iberoamericana. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.

Battaglino, Jorge.

- 2009 O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul Americano. Una convergencia de ventajas. Revista Nueva Sociedad especial en portugués, p 79-89.

Bayer Aránguiz, Javiera

2013 El Consejo de Defensa Suramericano y las Nuevas Amenazas. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VI, núm. 19, pp. 53-75

Briones Riveros, Daniela

2013 América Latina: Desafíos para la integración en seguridad y defensa. Documento de opinión 53, Boletín electrónico de IIEE, 14p

Bruckmann, Mónica

2013 Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en Unasur: una visión estratégica. CEED-CDS

Bruckmann, Mónica

2012 Unasur: una estrategia regional para la gestión soberana de los recursos naturales, ALAI

Bruckmann, Mónica

2011 Recursos Naturales y la geopolítica de la integración suramericana, 88p.

Buzan, Barry; Waever, Ole

2003 Regions and Power. The Structure of International Relations, Cambridge University Press

Buzan, Barry

1992 Third World Security in structural and historical perspective. En B. Job (Ed.). The insecurity dilemma: National security of third states. Boulder: Lynne Rienner, pp 167-189

Calderón, Emilse

2011 Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo. Rev. Relaciones Internacionales, núm. 18, pp 89-111.

Castro Contreras, Jaime

2010 Fin del poder arbitral de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de controles democráticos. 93p.

Celi de la Torre, Pablo

2007 La seguridad hemisférica en América Latina. En Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate. Ministerio de Defensa de Argentina y PNUD (eds.)

Cimadamore, Alberto.

1998 Análisis de Negociaciones e Integración regional. Apuntes para una nueva agenda de investigación sobre el Mercosur. En Colección Año IV, N° 8, pp 167-186.

Comini, Nicolás

2010 El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. Revista Nueva Sociedad N° 230

Cordeiro Leske, Ariela

2013 Inovação políticas na industria de defesa brasileira, tesis de doctorado presentada ao Instituto de Economía da Universidad Federal do Rio de Janeiro, 197p.

Costa Vaz, Alcides

2014 Perspectivas orçamentárias da Defesa em face da crise económica atual. Ponencia presentada al Estado Mayor del Ejército de Brasil, 11p.

Crisóstomo del Pedregal, Carlos.

2009 UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano. UNISCI, Discussion papers N° 21.

De Sousa Vilela, Fernando.

2008 Integração das Industrias de defesa na America do Sul. Revista da Escola Guerra Naval N° 14, Rio de Janeiro, p. 155-172.

Deutsch, W. Kart

1969 Political Community and the North Atlantic Area. New York: Greenwood Press.

Diamint, Rut

2008 El Consejo de Defensa Suramericano y las FARC. En Safe democracy Foundation.

Díaz Barrado, Castor Miguel

2007 Estructuras de cooperación en Seguridad y Defensa: ámbito hemisférico y ámbito supranacional. En documentos de Seguridad y Defensa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, N° 97, Madrid.

Donadio, Marcela

2010 El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua. En Cuadernos de Defensa N°2 Confianza y Seguridad en América del Sur, pp. 41-50

Duarte Villa, Rafael

2008 Corrida armamentista ou modernização na America do Sul: estudo comparativo de los gastos militares. Observatorio político sul-americano – IUPERJ, 56p.

Dreger, Fabricio B.

2009 Integração na America do Sul: Unasul e o Conselho de Defesa Sulamericano, UFRGS, Porto Alegre.

Falomir Lockhart, Nicolás

2014 La construcción regional como herramienta de legitimación de las potencias emergentes. El caso de Brasil y Unasur.

Falomir Lockhart, Nicolás

2013 La identidad de Unasur: Regionalismo post-neoliberal o post hegemónico? Rev. Ciencias Sociales 149, pp. 97-109

Ferreira Souza, Tamires Aparecida

2012 Comunidade de Segurança na America do Sul: construção do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL. Revista Densidades N° 11, pp. 33-48

Forti, Alfredo W.

2013 El papel de la defensa en una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales. CEED-CDS

- Forti, Alfredo W.
2014 La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional. CEED-CDS
- Fuccille, Alexandre; Pereira, Lucas
2013 Complexo regional de Segurança da America do Sul: Uma Nova Perspectiva. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, pp. 77-104
- García, Jonás.
2008 El Consejo de defensa sudamericano ¿instrumento de interacción regional o mecanismo para la hegemonía brasileña? UNISCI, Discussion Papers Nº 18.
- Giacalone, Rita
2014 Unasur y la industria de la defensa en Sudamérica. En Revista Patria Análisis Político de la Defensa Nº2, Ministerio de Defensa de Ecuador, pp. 160-180
- Gomes Saravia, Miriam
2007 Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. América Latina Hoy, núm. 45, Universidad de Salamanca España, pp 127-140.
- Grabendorff, Wolf (ed.)
2003 La seguridad regional en las Américas. Fondo Editorial Cerec.
- Gratius, Susane
2008 ¿Hacia una OTAN Suramericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano. FRIDE
- Griffiths Spielman, John
2011 Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile, RL editores, Santiago, 660 p.
- Heegaard, William
2010 El camino largo de integración regional de defensa y seguridad: desafíos y potencialidades del Consejo de Defensa Suramericana. Independent Study Project (ISP) Collection, paper 1238, 74p.
- Krasner, Stephen

- 1983 Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. En *International Regimes*, Krasner, Stephen (ed.), Cornell University Press.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S.
2001 *Power and Interdependence*. Longman, Tercera Edición
- Keohane, Robert; Wallender, Celeste; Haftendorn, Helga
1999 *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, Oxford University Press.
- Jervis, Robert
1982 “Security Regimes”. En *International Organization* Vol. 36, N°2, pp. 357-378
- Jaramillo, Diana
2012 Análisis del proceso de securitización de Brasil frente amenazas emergentes en la consolidación de la seguridad regional, periodo 2001-2010. Tesis de grado para optar al título de internacionalista, Facultad de RRII, Universidad Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 49p.
- Laborie Iglesias, Mario
2011 Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad.
- Laraburu Nascimento, Paulo R.
2013 O sentido da autonomia na iniciativa brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-americano. Universidad de Brasilia, 101p.
- Lahoud, Gustavo O.
2008 Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Quo vadis?, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICet), Buenos Aires.
- Llorens, María Pilar
2012 El Consejo de Defensa Suramericano. En *Recordip*, N° 2, Vol. 2
- Malamud, Andrés.
2003 “Jefes de gobierno y procesos de integración regional. Las experiencias de Europa y América Latina”. En Philip de Lombaerde, Shigeru Kochi y Jose

Briceño (eds), Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional/
Siglo XXI, Madrid, p. 137-162

Malamud, Carlos.

2010 El Consejo de Defensa Suramericano. Entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada. En Documentos de Seguridad y Defensa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional N° 29, España.

Mallmann, María Izabel

2010 Análise institucionalista da integração sul-americana. Civitas- Revista de Ciências Sociais, vol. 10, núm. 1, 22p

Martins Senhoras, Elói

2009 O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul. Conferencia Restos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y divergencia en Suramérica. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Cartagena de Indias, Colombia, 30p.

Medeiros Branco, Edson; Heleno, Luiz E.

2011 O soft power brasileiro em busca de uma identidade sul-americana. En Poder, Estrategia e Sociedade, núm. 0, Vol. 1, pp. 41-52.

Medeiros Filho, Oscar

2010 Conselho de Defesa Sul-americano: demandas e agendas. X Congreso Internacional. Brazilian Studies Association (BRASA), 13p.

Mendible Zurita, Alejandro

2009 El nacimiento tardío de la unificación suramericana. La nueva orientación geopolítica resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela. Revista Histórica y Perspectivas, vol. 1, núm. 40, pp 269-291

Miller, Benjamin

2005 When and How región become peaceful: potential theoretical pathways to peace. En International Studies Review 7, pp 229.-267

Montoya, Alberto

2009 Las percepciones sudamericanas sobre la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CSEED) de UNASUR. En Red de Seguridad y Defensa de América Latina – RESDAL, Buenos Aires.

Monserrat Herrera, Carol

2009 El Consejo Suramericano de Defensa: retos en el contexto político regional. Centros de Estudios Hemisféricos de Defensa, Cartagena.

Moreira, Ángela.

2009 Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa. RESDAL, Buenos Aires.

Moreyra, María Julia (Ed.)

2011 Política de Defensa en América Latina, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra, 71p.

Neves Tanaka Abdul-Hak, Ana Patricia

2011 O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Objetivos e intereses do Brasil. Fundacao Alexandre de Gusmao, Brasilia, 280 pp.

Orozco, Gabriel

2006 El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. Revista CIBOD d'Afers Internacionals, núm. 72, pp. 161-180

Peirotti, María Sol

2010 Consejo de Defensa de Unasur y OEA como mecanismos de solución de controversias regionales y subregionales. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.

Pilleti, Felipe

2008 Segurança e defesa da Amazonia: O Exercito brasileiro e as ameaças nao tradicionais. Dissertação apresetada como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Ciencia Política. Universidad Federal do Rio Grande do Sul, 202p.

Peláez, Amílcar

2009 Oportunidades para Uruguay de integrarse a la industria de defensa regional. Ponencia presentada en el Simposio “Posibilidades para Uruguay de cooperar

con la industria de defensa regional en el marco de la Unasur” en el Instituto Militar de Estudios Superiores, Montevideo, 23p.

Peláez, Amílcar

2011 Posibles estrategias para optimizar el gasto de defensa en Uruguay. Revista Estrategia, Centro de Altos Estudios Nacionales, pp. 155-178

Polverini, Ezequiel Gustavo

2011 Política, Defensa y Seguridad Suramericana. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

Ríos Sierra

2011 Unasur o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. Reflexión Política Vol. 13, núm. 25, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp. 50-63

Rumeau, Dominique

2008 Control Civil sobre el Micromanagement de la defensa. Tesis de grado de licenciatura en Ciencia Política, Facultad de CCSS UDELAR

Sanahuja, Jose Antonio y Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco J.

2014 Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. Anuario de Integración N° 10, pp. 487-529

Sain, Marcelo F.

2003 El Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina. Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio. Santiago de Chile, 34p.

Saint-Pierre, Héctor L.

2009 La defensa en la Política exterior de Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Documento de Trabajo. REAL Instituto Elcano, 31p.

Salomón Gonzalez, Mónica

- 2002 La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: dialogo, disidencia, aproximaciones. Revista CIBOD d'Afers Internacionals, núm. 56, pp. 7-52
- Santa María, Jacinto
- 2005 Nuevas Amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay. Instituto for Iberoamerican Studies, Hamburgo, 20p.
- Serbin, Andrés
- 2008 Multipolaridad, Liderazgos e instituciones regionales. Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
- Sisco, Claudia; Chacón, Oláguer
- 2004 Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. Revista venezolana de Ciencia Política, núm. 25, pp. 125 – 146
- Soares Alsina Jr, Joao Paulo
- 2003 A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 46, Nº 2
- 2008 Dez mitos sobre defesa nacional no Brasil. Revista Interesse Nacional, Año 1, núm. 3.
- Tejerizo, Javier
- 2012 América del Sur y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Una herramienta para la integración regional de la Defensa. Revista Densidades Nº 11, pp. 49-59
- Tickner, Arlene
- 2008 Tensión en la región Andina. En Seminario Internacional Limites y Desafíos de la agenda de seguridad hemisférica, Woodrow Wilson International Center for Scholars, La Paz (Bolivia), pp. 22- 29
- Torregrosa Román, Rosa María
- 2012 El Consejo Suramericano de Defensa: Aspectos destacados y retos de futuro. Boletín de Información Nº 36, PP. 104-116

- Tulchin, Joseph; Benítez Manaut, Raúl; y Diamant, Rut.
2006 El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI.
Editorial Bononiae Libris, Buenos Aires.
- Ugarte, José Manuel
2009 El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas. Ministerio de
Defensa de Argentina, Buenos Aires, pp. 25-42.
- Ugarte, Manuel
2012 La política de defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo e
institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco
de la cooperación regional. Ponencia presentada en el VII Jornadas de
Sociología de la Universidad de La Plata “Argentina en el escenario
latinoamericano actual: debates desde las Ciencias Sociales”, Buenos Aires,
20p.
- Vega, María Eugenia
2010 El Consejo de Defensa Sudamericano y su potencial de contribuir a la
governabilidad regional. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 21p.
- Yopo Herrera, Mladen
2010 La Seguridad Regional. Hacia una cooperación reforzada? En Revista Política y
estrategia N° 116, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
(Anepe), pp. 209-244.
- Wendt, Alexander
2005 La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la
política de poder. Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 1,
47p.
- Winer, Sonia
2008 Las políticas de seguridad y defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente
al nuevo escenario político, 26p.

Zurbriggen, Cristina

2005 Política Exterior, defensa y las operaciones de paz: una estrategia coherente. El caso de Uruguay. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, pp. 85-109

DOCUMENTOS

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

2014 Ciencia, Tecnología, innovación e industrialización en América del Sur: Hacia una estrategia regional. 359 p.

2013 Recursos naturales en Unasur. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional

2009 Declaración Final de la Cumbre Extraordinaria de Unasur, agosto de, Bariloche (Argentina)

Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

2012 Acta de la VI Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano

2011 Informe final Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa

2010 Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad

2010 Cuadernos de Defensa N° 2 Confianza y Seguridad en América del Sur, 116 p.

2008 Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur

Planes de Acción 2010-2011 – 2012 – 2013 - 2014

Centro de Estudios Estratégico de Defensa del CDS

- 2014 Registro suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006 – 2010
- 2014 La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional. 23 p.
- 2013 Conferencia de Alfredo Forti en el IV Seminario “Enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región”
- 2012 Informe acerca del Crimen Organizado Transnacional Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional.
- 2011 Informe preliminar acerca de los Términos de Referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región Suramericana.
- 2010 Estatuto del Centro de Estudios estratégico de Defensa del CDS y su Reglamento.
- Planes de Trabajo 2012 – 2013 – 2014
- Informes del Director del CEED a la Reunión del Consejo Directivo
2012 – 2013 – 2014
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional-Ministerio de Defensa de España
- 2010 La creación de Unasur en el marco de la seguridad y defensa. Documento de Seguridad y Defensa N° 29, 73p

ANEXO 1

PRINCIPALES CONTROVERSIAS TERRITORIALES Y LÍMITROFES EN AMÉRICA DEL SUR

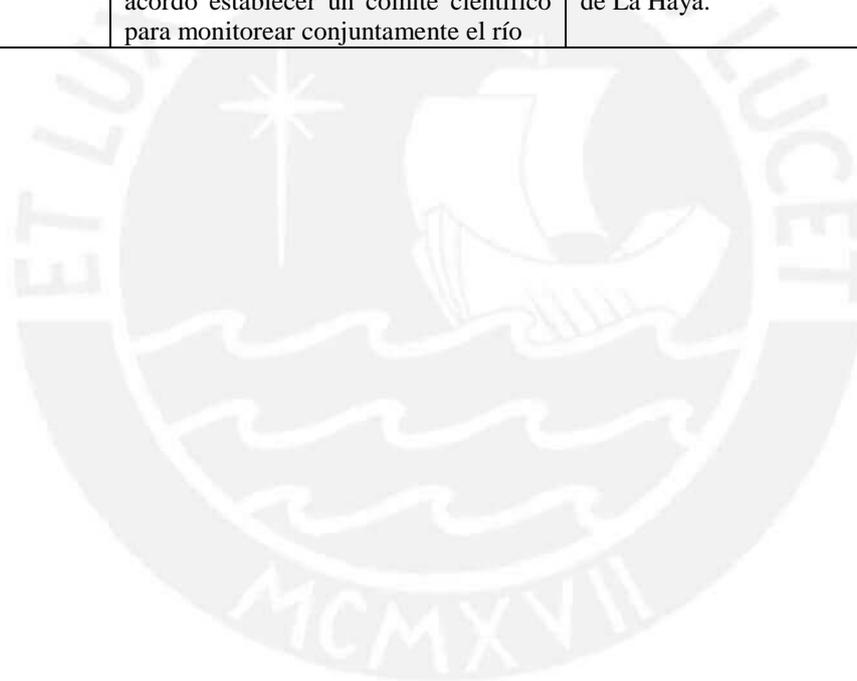
En la región andina-amazónica

Países en conflicto	Foco de conflicto	Estado de conflicto
Perú y Chile	Conflicto sobre el límite marítimo que fue trasladada a la CIJ en el 2008. La Cancillería peruana alegó que, entre otras razones, no existía un tratado de límites marítimos, algo que Chile desconoció. La Corte emitió su fallo en el 2014, aceptado por las partes. Sin embargo, Chile afirma que la CIJ le dio la razón sobre la soberanía del llamado “triángulo terrestre”, al considerar que el límite con el Perú se inicia en el Hito 1, posición que el Perú rechaza enérgicamente, apelando el tratado de 1929, que fija nuestros fronteras con Chile desde el Punto Concordia.	Paralizado. La creación en noviembre del 2015 del distrito La Yarada – Los Palos, ubicado en el territorio tacneño fronterizo con Arica, fue calificado por Chile como un “acto inamistoso” y congeló los encuentros formales programados con el Perú. En ese mismo mes, Chile realizó un ejercicio militar conjunto denominado “Huracán 2015” (con un contingente de cinco mil militares de las tres armas) en el desierto de Atacama, bajo la hipótesis de conflicto con un país invasor en el norte chileno.
Bolivia y Chile	Chile se niega a negociar con Bolivia una salida soberana al mar. En el 2012, Bolivia optó por llevar su demanda a la CIJ, enfatizando que Chile se comprometió, a través de acuerdos y actos unilaterales, a negociar un acceso soberano al mar para Bolivia. Para la parte boliviana, lo anterior genera obligaciones jurídicamente exigibles por tanto pide a la Corte falle en ese sentido. Ante ello Chile opuso una excepción preliminar respecto de la competencia de la Corte en la causa, alegando que no existe ningún tema pendiente con Bolivia, cuyos límites fueron fijados en el Tratado de 1904, y que, según Chile, Bolivia busca desconocer.	Latente. Tras la Corte de La Haya rechazar la objeción preliminar de Chile y declararse competente para conocer el fondo de la demanda boliviana, ambos países procuran fortalecer sus estrategias comunicaciones para defender y hacer valer sus posiciones ante la comunidad internacional. Las posiciones inflexibles de ambos lados aumentan las susceptibilidades, y dan lugar voces armamentistas. El gobierno boliviano cuestionó el ejercicio militar chileno Huracán 2015, al señalar que Chile busca con ello intimidar a Bolivia y a Perú. Las críticas más duras fueron vertidas por el ex presidente y portavoz de la demanda boliviana, Carlos Mesa, quien manifestó que “Chile genera un riesgo para la seguridad hemisférica, cuando de manera gratuita y unilateral desarrolla maniobras militares en sus fronteras (...)”.
Colombia y Venezuela	Diferendo en torno al Golfo de Venezuela (o Golfo de Conquivacao), cuya importancia radica en su posición estratégica en el Caribe y su potencial petrolero y gasífero. Colombia sostiene que el archipiélago de Los Monjes se encuentra dentro de su mar territorial, mientras que Venezuela asegura que estos islotes se ubican dentro de su plataforma continental extendida, reclamando soberanía sobre todas las aguas del Golfo. En 1987, Colombia y Venezuela estuvieron cerca del enfrentamiento militar (llamado crisis de la Corbeta Caldas).	Paralizado. Hasta el momento la disputa se mantiene a nivel bilateral. Dicho conflicto se reactivó en mayo del 2015, cuando el gobierno colombiano cuestionó el Decreto 1787 sancionado por el presidente venezolano Nicolás Maduro, y que establecía jurisdicción sobre áreas marítimas en litigio. Cierta sector político colombiano calificó esta decisión venezolana como un “acto de agresión”. Ante tal situación, Venezuela optó por reemplazar el mencionado Decreto por otro (Decreto 1859, de 6 julio del 2015), que elimina las coordenadas establecidas por la Zodiman Occidental y reconoce la existencia de delimitaciones de aguas marinas y submarinas pendientes de ser negociadas, lo cual fue saludado por Colombia. Se establece, además, la creación de la Comisión Presidencial para los Asuntos Límitrofes para la definición de todos los temas pendientes en esta materia para buscar una solución negociada y definitiva para las partes.
Colombia y	Disputas por un archipiélago formado por las islas San Andrés, Providencia y Santa	Latente. Colombia denunció el Pacto de Bogotá ante la OEA a finales del 2012 y reiteró su

<p>Nicaragua</p>	<p>Catalina y un grupo de islotes. Nicaragua presentó su demanda a la Corte de La Haya, instancia que en el 2012 falló a su favor, lo cual fue criticado por Colombia, que viene postergando su cumplimiento.</p>	<p>soberanía sobre el espacio marítimo caribeño que la Corte cedió a Nicaragua. Remarcó que mientras no exista un tratado bilateral el fallo de la Corte no es aplicable.</p> <p>El 16 de septiembre de 2013, Nicaragua entabló una demanda contra Colombia en relación con una <i>“controversia relativa a la delimitación de los límites entre, por un lado, la plataforma Continental de Nicaragua más allá del límite de 200 millas marinas contadas desde las líneas base a partir de las cueles se mide la amplitud del mar territorial de Nicaragua y, por el otro, la plataforma continental de Colombia”</i>. En la demanda, Nicaragua solicita a la Corte que falle y declare el curso preciso del límite marítimo entre Nicaragua y Colombia en las zonas de la plataforma continental que corresponde a cada una de ellas más allá de los límites determinados por la Corte en su fallo de 19 de noviembre de 2012.</p> <p>El 26 de noviembre del 2013, Nicaragua realizó otra demanda contra Colombia en relación con una <i>“controversia relativa a la violación de los derechos soberanos y a las zonas marítimas de Nicaragua declaradas por el fallo de la Corte de 19 de noviembre del 2012 y la amenaza del uso de la fuerza por Colombia a fin de cometer esas violaciones”</i>.</p>
<p>Venezuela y Guyana</p>	<p>Conflicto en torno al área conocida como Guayana Esequiba, rica en recursos minerales y bosques</p>	<p>Latente. En el 2014 la Cancillería de Guyana anunció que evalúa la posibilidad de recurrir a la CIJ, algo que calificado por Venezuela como un “acto unilateral inamistoso”. En marzo de 2015, surgen nuevas tensiones tras la decisión de Guyana de iniciar trabajos exploración petrolera en aguas en disputas.</p> <p>En mayo, la petrolera estadounidense Exxon Mobil descubre un yacimiento de petróleo en el territorio controvertido y regulado por el Acuerdo de Ginebra de 1966</p> <p>En septiembre del 2015 las partes acordaron buscar resolver el diferendo de manera negociada con la mediación de la ONU</p> <p>A inicios de octubre del 2015, la Comisión Presidencial para la Garantía de la Integridad Territorial emitió un comunicado a través del cual Venezuela deplora las acciones del gobierno de Guyana desconociendo sus compromisos internacionales basándose en el Laudo Arbitral de París del 3 de octubre de 1899.</p> <p>En octubre del 2015, la cancillería venezolana emitió un comunicado rechazando las expresiones del embajador de Estados Unidos en Guyana, Perry Holloway, por considerarlas como una intromisión de Estados Unidos en la disputa territorial entre Venezuela y Guyana. El mencionado embajador dijo que el Laudo Arbitral de París (de 1899) en el que adjudica al Reino Unido el territorio de Guyana Esequiba debe ser acogido para resolver el conflicto entre ambos países.</p>

En la región del Cono Sur

Países en conflicto	Foco de conflicto	Estado de conflicto
Brasil – Uruguay	Los límites contestados por Uruguay en dos áreas en las que Brasil ejerce soberanía: Rincón de Artigas e isla Brasilera.	Paralizado. Brasil arguye que no existe ningún litigio con Uruguay, por lo que es renuente a conversar sobre el particular.
Argentina – Chile	Argentina reactivó el litigio con Chile sobre Campo de Hielo Sur. Se retomaron las negociaciones bilaterales para definir los límites y de esta forma zanjar el último tema fronterizo pendiente entre Argentina y Chile.	Paralizado.
Argentina – Uruguay	En el 2006, Argentina cuestionó a Uruguay por la construcción de papeleras a orillas de las aguas del río que ambos países comparten. Se apeló a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que finalmente en el 2010 resolvió a favor de Uruguay, y se acordó establecer un comité científico para monitorear conjuntamente el río	Latente. En los últimos años resurgieron las tensiones entre ambos países, tras la decisión de Uruguay de aumentar la producción de celulosa en la Planta UPM (ex Botnia). Ante ello, Argentina advirtió con demandar nuevamente a Uruguay ante la Corte de La Haya.



ANEXO 02

CUADRO COMPARATIVO SOBRE EL TRATAMIENTO DE LOS PAÍSES SURAMERICANOS EN DEFENSA Y SEGURIDAD

	Argentina ⁸⁹	Bolivia ⁹⁰	Brasil ⁹¹	Colombia ⁹²	Chile ⁹³	Ecuador ⁹⁴	Paraguay ⁹⁵	Perú ⁹⁶	Uruguay ⁹⁷	Venezuela ⁹⁸
Visión y política de defensa y seguridad	<p>Posición estratégico defensivo, lo cual implica que no iniciará acciones militares a menos que se vean afectados sus intereses vitales. Adopta el modelo de planeamiento por capacidades en la política de defensa, superando la hipótesis de conflicto.</p> <p>Hay una clara diferenciación entre defensa y seguridad interior. Pero reconoce la compleja dinámica de los fenómenos criminales transnacionales,</p>	<p>Modelo de defensa militar no común, no agresivo, creativo y dinámico que se fundamenta en la corresponsabilidad civil-militar.</p> <p>Enfoque multidimensional de la Seguridad al incluir la seguridad y defensa en múltiples asuntos antes nunca considerados en este ámbito (económico, alimentario, social, industrial, jurídico, ambiental, entre otros).</p> <p>La seguridad aparece no solo como una condición sino que también comprende la aplicación de una serie de medidas de seguridad tendentes</p>	<p>Postura estratégica disuasoria. Las FFAA se estructuran en torno de capacidades y no en función de enemigos. Subsidiariamente, las FFAA cooperan con el desarrollo nacional y la defensa civil.</p> <p>La seguridad vista como condición. La seguridad de un país es afectada por el grado de inestabilidad de la región en que se sitúa. La estabilidad regional es pues para Brasil un objetivo nacional.</p> <p>Defensa como conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la de defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses</p>	<p>Estrategia que apuntan a un balance entre seguridad interna y disuasión externa que permita blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen transnacional.</p> <p>Dada la naturaleza multidimensional de la seguridad internacional, se implementa un sistema disuasivo creíble, integrado y operable también para cumplir con los propósitos de seguridad interna.</p> <p>El objetivo nacional de la defensa es alcanzar condiciones de seguridad</p>	<p>Disponer de una estrategia de disuasión que permita conseguir los efectos deseados.</p> <p>La seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico.</p> <p>La defensa es un concepto más específico que la seguridad. Ella no produce por si sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla.</p>	<p>Su actitud estratégica es defensiva. El empleo de la fuerza militar como último recurso para la defensa del estado ante una eventual amenaza o violación a la soberanía nacional.</p> <p>Seguridad Integral Las FFAA desarrollan acciones de forma subsidiaria y coordinada con la Policía Nacional y otras instancias para garantizar la seguridad ciudadana y de sectores estratégicos, entre otras.</p> <p>Defensa es un bien público.</p>	<p>Política de Defensa con una visión centrada en la disuasión y posibilidad de conflicto. Se adopta una postura disuasiva.</p> <p>Adhesión a la concepción de seguridad multidimensional de la OEA, siendo la base de todo este nuevo concepto la protección de los seres humanos. Los ciudadanos son el punto central de la atención del estado, no solo la soberanía territorial.</p> <p>La seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que el estado alcance sus fines, particularmente el desarrollo humano,</p>	<p>La estrategia de seguridad es defensiva-disuasiva. La acción militar a través de las FFAA es el último recurso que empleara el estado para actuar exclusivamente en su defensa.</p> <p>La seguridad es la situación en la cual el estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad.</p> <p>La defensa nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los</p>	<p>En cumplimiento de los principios del Derecho Internacional, definen su posicionamiento defensivo.</p> <p>El recurso del uso de la fuerza solamente se reserva para los casos de agresión militar, por lo que pueden ser ejercidos todos los medios disuasorios y preventivos que resulten adecuados.</p> <p>La seguridad es entendida como la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y cada uno de sus miembros frente a</p>	<p>La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el estado y la sociedad civil. Este principio se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.</p> <p>La FANB ejerce las actividades de policía administrativa y de investigación penal. Contribuye en preservar o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales.</p> <p>Defensa integral implica la participación y preparación militar del pueblo</p>

⁸⁹ Libro Blanco de Defensa 2010

⁹⁰ Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia 2010

⁹¹ Libro Blanco de Defensa 2012

⁹² Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011

⁹³ Libro Blanco de Defensa 2010

⁹⁴ Agenda Política de Defensa 2011

⁹⁵ Libro Blanco de la Defensa Nacional 2013

⁹⁶ Libro Blanco de Defensa Nacional 2005

⁹⁷ Política de Defensa Nacional 2014

⁹⁸ Constitución Política con la enmienda N°1 (2009) y Decreto N° 8.096 que reforma la Ley Orgánica de las Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2011)

<p>por lo que prevé la posibilidad de complementación ordenada entre ambos sistemas.</p> <p>Defensa “es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las FFAA en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen externo, con la finalidad de defender su soberanía e independencia, su integridad territorial y proteger a sus habitantes”.</p> <p>Concibe a la defensa en la doble dimensión, autónoma (uso de su legítima defensa) y cooperativa (la defensa de los intereses vitales y recursos estratégicos será una tarea regional colectiva)</p>	<p>a proteger las vidas y bienes de determinado país. Así la seguridad y defensa se unifican indivisiblemente.</p> <p>La defensa se conceptualiza como el conjunto de medidas que el estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna y externa a fin de alcanzar adecuadas condiciones de Seguridad, con la convicción de que ella abarca todas las actividades del país.</p> <p>La defensa integral es el conjunto de acciones destinadas a disuadir y neutralizar las amenazas reales y potenciales, prevenir y mitigar desastres naturales, atender presiones dominantes que atenten contra la seguridad del Estado</p>	<p>nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”. La misión esencial de las FFAA es la defensa y protección de Brasil ante potenciales amenazas externas.</p> <p>Por la disuasión y cooperación, Brasil fortalecerá la vinculación entre su política externa y de defensa, históricamente volcada para la paz, integración y desarrollo. Creciente coordinación con los estados suramericanos contribuirá para evitar posibles acciones hostiles contra el patrimonio de cada una de las naciones de la región.</p>	<p>óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional.</p>	<p>Disuasión y cooperación no solo son compatibles, sino que coexisten. Cuando dos o más países participan en una acción de tipo cooperativo entre ellos, cada uno adquiere una visión de las capacidades de los otros que en caso de ser positiva, se plasma en un efecto disuasivo.</p>			<p>social y económico. Esta visión de buscar la seguridad integral, no como un fin en sí mismo, sino como un medio para el bienestar, protege la posibilidad de caer es desvaríos como la llamada doctrina de seguridad nacional, en cuyo nombre, paradójicamente, se cometieron abusos contra la libertad y dignidad de las personas.</p> <p>Incumbe a la defensa nacional la cooperación, con medios de FFAA en la defensa civil, es decir, en la lucha contra riesgos y amenazas no militares que afectan a la población, como son los catástrofes, naturales o antrópicas, o eventos adversos de gran impacto en la sociedad. Las FFAA deben estar dispuestas para ser empleadas en otros ámbitos, como la salud, educación, obras públicas, orden público, comunicación, etc.</p>	<p>ámbitos interno y externo. Toda persona natural y jurídica está obligada a participar en la defensa nacional.</p> <p>Los problemas de seguridad convencional en la región serán atendidos aplicando los mecanismos de seguridad cooperativa. Las amenazas serán enfrentadas por medio de políticas de coordinación y cooperación mutua, debiendo establecer la prioridad para enfrentarlas, mediante el enfoque multidimensional.</p>	<p>las amenazas de cualquier naturaleza.</p> <p>Defensa es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de seguridad. Existe una diferenciación entre defensa militar y seguridad pública</p>	<p>con el propósito de coadyuvar a la independencia soberanía e integridad del territorio.</p>
--	---	--	---	---	--	--	--	--	---	--

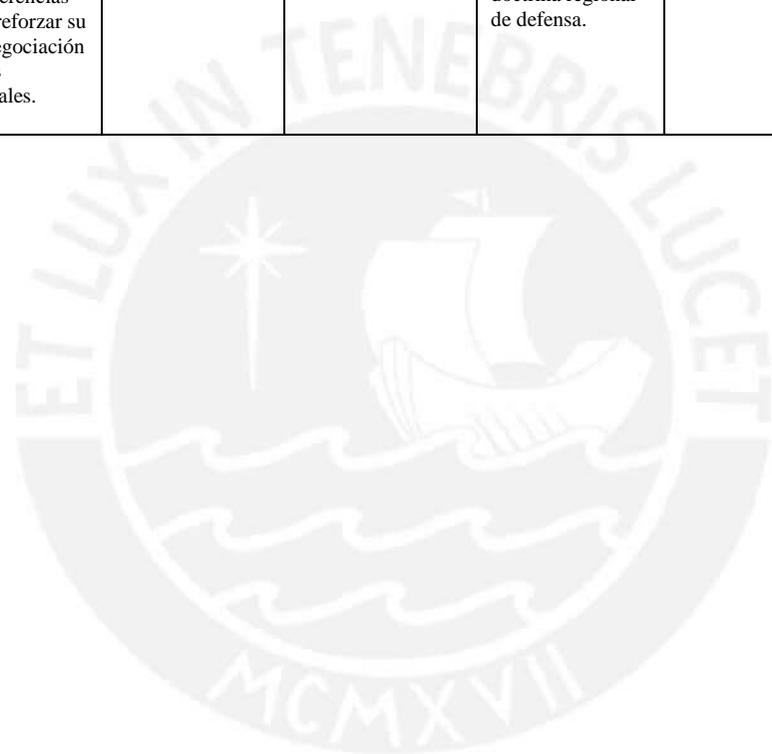
Amenazas	<p>Fenómenos de naturaleza transnacional (como el terrorismo y el crimen organizado);</p> <p>Crisis o conflictos de origen diverso al interior de los Estados que amenazan con desbordar y desestabilizar regiones.</p> <p>El cambio climático y el deterioro ecológico y medioambiental podrían afectar la producción de alimentos o la extinción del agua dulce, provocando flujos migratorios masivos o conflictos por recursos naturales.</p>	La seguridad y defensa integral es la situación por la cual el estado tiene garantizada su existencia, la integridad de su patrimonio, territorio y soberanía. Esta comprende los escenarios de amenazas externas, conmoción interna y desastres naturales.	Creciente transversalidad de los temas de seguridad y defensa como producto de las nuevas amenazas y sus implicancias para la protección de la soberanía.	Cuatro factores principales de riesgo: los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales.	En términos de defensa, amenaza refiere a la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tienen la capacidad para materializarlo.	El accionar de los grupos ilegales armados de Colombia constituye la principal amenaza en la frontera norte, toda vez que incide en la seguridad y DDHH.	La necesidad de proteger la soberanía y cuidar las fronteras como objeto fundamental de la defensa nacional y su base militar, pero día a día se incrementa el nivel de presión de otros riesgos y amenazas. En tal sentido, el crimen internacional organizado, el terrorismo y el narcotráfico y sus delitos conexos saturan el ámbito de atención de los órganos de seguridad y defensa. Adicionalmente se puede señalar las reemergencias de conflictividad vinculadas a los recursos estratégicos y al medio ambiente.	<p>Amenazas externas: aplicación de doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional, crisis en función de la escasez de recursos naturales de valor estratégico, el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia transnacional.</p> <p>Amenazas internas: grupos terroristas y subversivos, grupos radicales que promueven la violencia social, delincuencia común, corrupción, TID y depredación del medio ambiente</p>	Amenazas identificadas: El deterioro del medio ambiente, pandemias, el crimen organizado, terrorismo, espionaje y ataques cibernéticos, inestabilidad democrática en la región, surgimiento de guerras extracontinentales, agravamiento de conflictos regionales, crisis económicas, la apropiación de los recursos estratégicos	Defender los puntos estratégicos que garantizan el desenvolvimiento de las actividades de los diferentes ámbitos social, político, cultural, geográfico, ambiental, militar y económico y tomar las previsiones para evitar su uso por cualquier potencial invasor.
Relación con la política exterior	La política de defensa forma parte de la política exterior. La dimensión internacional de la defensa adopta como objetivos la consolidación de América del Sur como zona de paz y la	Crear condiciones para participar en el marco de la Unasur en las iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria, con miras a reducir la dependencia de terceros.	<p>Coordinación estrecha entre política Externa y de defensa, en la medida que esta ofrece a aquella salvaguardas, apoyo y logística necesaria para la actuación de Brasil a nivel internacional.</p> <p>Las políticas de defensa y externa son</p>	Estrategia de diplomacia para la seguridad, con la cual busca aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y disminuir al mínimo la posibilidad de	La defensa y la política exterior se complementan y potencian mutuamente, aunque actuando la primera en respaldo de la última.	La política de defensa se complementa con la Política Exterior, en su concepción y aplicación: constituyen los pilares de la proyección política estratégica del	<p>La defensa nacional está siempre ligada a la agresión externa y en tal sentido, la diplomacia constituye con las FFAA sus dos pilares fundamentales.</p> <p>La función de la defensa se combina con la actividad</p>	<p>La acción diplomática activa de carácter preventivo y de permanente coordinación con el Consejo de Seguridad nacional</p> <p>Fortalecer y respaldar la diplomacia</p>	Debe existir una coordinación permanente entre la Defensa, Interior, Economía y Finanzas, y relaciones Exteriores para la actualización de información sobre los obstáculos y riesgos	Participar en alianzas o coaliciones con las FFAA de otros países para los fines de la integración, dentro de las condiciones que se establezcan en los tratados, pactos o convenios

	construcción progresiva de un sistema subregional de defensa.		complementarias e indisolubles.	una crisis de seguridad regional.		país.	diplomática con el objetivo de lograr la seguridad en el ámbito externo.	peruana con un poder nacional que promueva y defienda los intereses nacionales.	potenciales que se derivan de la situación internacional.	internacionales, previa aprobación de la Asamblea Nacional.
Desarrollo e Industria de defensa	Concibe su política Defensa como un factor contribuyente a su estrategia de desarrollo nacional. Esto a través del fortalecimiento de la industria de defensa y el sistema nacional de ciencia y tecnología (que incluye tecnologías aeroespaciales, nucleares y ciberespaciales)	Defensa y desarrollo son conceptos complementarios que se integran en un todo dentro de la Seguridad del Estado. El desempeño funcional de las FFAA en la actualidad está sujeto a la asignación de tareas que van desde el desarrollo de acciones específicamente relacionadas con la defensa y la seguridad hasta la participación efectiva en el desarrollo integral del Estado. Fortalecer las empresas del sector defensa en favor de los emprendimientos productivos del estado.	Independencia y autonomía tecnológica con fines militares y de desarrollo nacional. Actualmente, gran parte de la pauta exportadora brasileña está basada en productos con baja tecnología. MD tiene una relación estrecha con la ABIMDE y Federaciones Industriales, que contribuye en la formulación de políticas públicas para la defensa. Entrada de grandes empresas en el sector de defensa por medio de la fusión con empresas menores y que tradicionalmente forma parte de la BID	Vinculado al Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos. Impulsar proyectos de ciencia tecnología e innovación, que hagan del sector defensa uno de los motores de la locomotora de innovación a nivel nacional, que ofrezca réditos económicos y autosuficiencia en material y equipos. Fortalecer y hacer más competitivo al Grupo Social y Empresarial de la Defensa GSED, con miras a incrementar su eficiencia y su proyección internacional.	El desarrollo tecnológico es un componente fundamental para la credibilidad de la disuasión. Las empresas de la defensa contribuyen a la defensa mediante sus capacidades técnicas e industriales, satisfaciendo el máximo de las demandas de las FFAA. Existe una participación importante del sector privado (electrónica, sensores, entre otros), que contribuyen al desarrollo de nuevas tecnologías y, en consecuencia, permite aumentar el grado de autonomía nacional en sus áreas de especialización.	Las actividades de apoyo al desarrollo se han convertido en parte consustancial de las operaciones que realizan las FFAA para alcanzar mejores condiciones de vida y la garantía de derechos en zonas de conflicto. Participan en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional en cuatro campos de acción: Innovación y Desarrollo Tecnológico Militar, Industria de la Defensa, Apoyo al Desarrollo y Gestión de Riesgos.	Disponer de una base industrial y tecnológica para la defensa disminuye la dependencia externa y estimula la investigación y el desarrollo nacional. Desarrollar el potencial industrial y productivo nacional como soporte técnico y logístico de las operaciones de la defensa nacional. La independencia de proveedores externos fortalece el sistema logístico para el sostenimiento de sistemas, equipos, materiales y armamento durante todo su ciclo de vida. La Dirección de Material Bélico abastece de municiones para armamento individual de las FFAA y de la Policía Nacional.	Se establece como uno de los objetivos de la política de defensa, la promoción del desarrollo científico tecnológico orientado a la satisfacción de los requerimientos militares.	La participación en el desarrollo de la cooperación en materia de industria militar regional, como forma de adquirir autonomía, se revela como clave para Uruguay.	Activa participación de la FAN en el desarrollo nacional. Promover y realizar actividades de investigación y desarrollo, que contribuyan al progreso científico y tecnológico de la Nación, dirigidas a coadyuvar a la independencia tecnológica de la FANB. El estado promueve la iniciativa pública y privada en el desarrollo de tecnología e industria militar con el objetivo de fortalecer el poder nacional.
Integración regional	Es política de Estado avanzar, según las	Fortalecer la integración militar regional para la	Definido como objetivo estratégico de la política exterior	La seguridad de Colombia depende de la	Chile mantiene el compromiso de contribuir a la	Fomento de la integración regional en el	La OEA y la Unasur cuentan en su interior con	Es fundamental fortalecer la autoridad y	Fortalecer mecanismo políticos de	Una de las funciones de las FANB es

	voluntades de los estados vecinos, en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores.	seguridad y defensa mediante un proceso que estimule las relaciones entre los países de la región, generando una interdependencia o complementariedad .	brasileña Consolidar Unasur como instrumento de solución pacífica de controversias regionales, para la protección de la democracia y para progresiva formación de una base industrial de defensa suramericana.	seguridad regional y esta, a su vez, de la seguridad hemisférica. Por tanto, los esfuerzos contra el crimen transnacional requieren de cooperación y de acciones regionales y hemisféricas articuladas y complementarias. Promover una estrategia de diplomacia para la seguridad mediante la cooperación con base en experiencias exitosas y negociación de acuerdos para el desarrollo de estrategias coordinadas de seguridad.	defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo con el interés nacional	entorno de la Unasur. Oposición a la instalación de bases militares de potencias extra regionales en América Del Sur. Propugna la cooperación e integración para el desarrollo y la seguridad regional en el marco de la Unasur, proponiendo la construcción de una arquitectura doctrinaria común, que busque dar sustentabilidad a los problemas similares de la región en temas de seguridad y defensa.	diversión organismos de menor estructura con los cuales se generan un abanico de posibilidades a disposición de los estados para negociar y tratar dispuestas presentes o que las coyunturas vayan originando.	legitimidad de las Naciones Unidas, Aboga a nivel regional el establecimiento de un enfoque común de la seguridad, destacando: el perfeccionamiento y ampliación de las medidas de fomento de confianza mutua, la conformación de zonas de paz en la región y en las subregiones, la práctica de iniciativas destinadas a promover la limitación en gastos de defensa. Asimismo, reforzar y modernizar los diversos mecanismos interamericanos de cooperación, creados en el ámbito de la OEA.	cooperación del Mercosur y la Unasurr en particular vinculados con la aplicación de la cláusula democrática.	participar en alianzas o coaliciones con las Fuerzas Armadas de otros países para fines de integración, dentro de las condiciones que se establezcan en los tratados, pactos o convenios internacionales, previa aprobación de la Asamblea Nacional.
Áreas de interés y defensa de recursos naturales	La recuperación de las Islas Malvinas, Georgia del Sur y Sándwich del Sur y el ejercicio pleno de la soberanía constituyen un objetivo permanente e irrenunciable de Argentina. Tendencia	La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la nación. Es una política de seguridad y defensa fortalecer la seguridad y promover el desarrollo integral	Brasil posee la mayor costa atlántica del mundo, por lo que tiene especial interés en la paz y seguridad del Atlántico Sur. La fuerte dependencia del tráfico marítimo para las actividades de comercio exterior constituye relevante desafío para la defensa. Sobre esa región están albergadas reservas	Diseñar una estrategia y una política contra el crimen y terrorismo cibernético. Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza, como un esquema que pretende	El escenario geográfico es uno de los aspectos más significativos para la conducción estratégica de las fuerzas. Desde esa perspectiva, es de especial atención las zonas fronterizas y de aislamiento, así como los intereses marítimos asociados al uso	Considera elemental proteger la sostenibilidad de la vida del ser humano toda vez que, en un futuro no muy lejano, se podrían generar conflictos por el acceso a los diversos recursos naturales indispensables para la subsistencia del	Paraguay debe considerar muy cuidadosamente que tres de las cuatro columnas de la ventaja competitiva futura de su territorio (energía limpia en abundancia, recursos naturales únicos y producción agrícola y ganadera durante todo el año) depende de variables	Perú cuenta con un gran potencial en sus dimensiones geoestratégicas que lo ubican y caracterizan como un país marítimo, andino, amazónico, con presencia en la cuenca del pacífico y en la Antártida y con proyección	Fortalecer la cooperación con los países vecinos para la defensa de las riquezas naturales y del medio ambiente.	La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación,

	internacional de una creciente competencia por el acceso a recursos estratégicos como el petróleo, el gas, minerales, agua dulce y alimentos. Esta puja podrá producir tensiones en torno al control y distribución en aquellas regiones ricas en ellos, como en aquellas atravesadas por sus vías de distribución.	en las zonas de frontera con el objetivo de sentar soberanía garantizando su seguridad de las poblaciones y reduciendo la posibilidad de desmembraciones territoriales por invasión pacífica de extranjeros. Declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le da acceso al Océano Pacífico y su espacio marítimo, busca su reivindicación a través de la solución efectiva por medios pacíficos, con el fin de alcanzar el equilibrio económico que se genere a través del desarrollo y uso de los espacios acuáticos internacionales.	de petróleo en aguas profundas y ultra profundas, tan importantes para el desarrollo del país. La Amazonia representa uno de los focos de mayor interés de la defensa. La cooperación de Brasil con el resto de países que poseen territorio amazónico es esencial para la preservación de su riqueza natural. La “franja de frontera” es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional	desarticular las dinámicas fronterizas asociadas al crimen transnacional, en el cual participará el conjunto de la fuerza pública con misiones especializadas.	eficiente de sus recursos naturales, la seguridad de las rutas oceánicas vitales e incentivar el desarrollo de la industria naval, entre otros.	hombre, una grave amenaza para la seguridad integral.	ambientales. Eso hace que Paraguay sea una de las más proteja su estabilidad y seguridad a fin de sostener su crecimiento ante otros países del hemisferio. En la dinámica del escenario del Cono Sur del continente los conflictos y tensiones están presentes, pero son superados por el deseo de Paraguay y de sus vecinos de alcanzar un mejor destino y un mayor desarrollo. El involucramiento de las FFAA en la defensa del ambiente es estratégico para un país como Paraguay que vive y se desarrolla gracias a sus recursos naturales.	geopolítica bioceánica.		
Posición sobre el CDS	El CDS representa un hito histórico en materia de integración, puesto que por primera vez América del Sur quedó implicada en un compromiso de transparencia y confianza	El CDS será una instancia que ayude a crear una identidad suramericana en asuntos de defensa y a consolidar a la región como una zona de paz. Esta será una instancia que ayude a crear una	El CDS refuerza la tendencia de cooperación en materia de defensa. Se ve surgir en AS una “comunidad de seguridad”, motivada por el hecho de los países vecinos comparten experiencias históricas comunes, desafíos de	La seguridad de Colombia depende la seguridad regional. (No hay mención explícita sobre el CDS)	El CDS visto como un mecanismo orientado a reforzar las medidas multilaterales de confianza mutua de interés para el conjunto de la región.	Ecuador fomenta la construcción de un esquema de seguridad y defensa orientado a enfrentar nuevos desafíos y combatir amenazas comunes, mediante la aplicación de políticas de	Participar en los esfuerzos de integración e intercambio con las fuerzas militares regionales, continentales y de la comunidad internacional. (No hay mención explícita sobre el	(No hay mención explícita sobre el CDS)	Consolidar el Consejo de Defensa de Unasur como el órgano de cooperación regional en materia de defensa por excelencia. Dar a conocer los gastos de defensa militar y aplicar las medidas de	(No hay mención explícita sobre el CDS)

	mutua. Otro hito destacable es el CEED que tiene entre sus objetivos generar un pensamiento estratégico netamente suramericano.	identidad suramericana en asuntos de defensa y consolidar a la región como zona de paz.	desarrollo semejante y regímenes democráticos, que propician una acomodación pacífica de los diversos intereses nacionales. Un bloque capaz de disuadir injerencias externas y reforzar su poder de negociación en los foros internacionales.			defensa en el ámbito regional mediante mecanismos de cooperación y coordinación establecidos en el marco del CDS, orientado al desarrollo de una doctrina regional de defensa.	CDS)		fomento de la confianza mutua, de acuerdo a la metodología aprobada por el CDS.	
--	---	---	--	--	--	--	------	--	---	--



ANEXO 03

ESTATUTO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR

I.- Naturaleza

Artículo 1. Créase el Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la Unasur en sus Artículos 3° letra s, 5° y 6°.

II.- Principios

Artículo 2. 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 Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la Unasur.

Artículo 3. El Consejo de Defensa actuará conforme a los siguientes principios:

- a. Respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.
- b. Ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el estado de derecho
- c. Promueve la paz y la solución pacífica de controversias.
- d. Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia.
- e. Salvaguarda la plena vigencia del Derecho Internacional en concurrencia con los principios y normas de la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Constitutivo de la Unasur.
- f. Preserva y fortalece Suramérica como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo.
- g. Reconoce la subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituida.
- h. Afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los estados miembros.
- i. Promueve la reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los Estado Miembros de la Unasur en orden a fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa.
- j. Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones.
- k. Promueve, de conformidad al ordenamiento constitucional y legal de los estados miembros, la responsabilidad y la participación ciudadana en los temas de la defensa, en cuanto bien público que atañe al conjunto de la sociedad.
- l. Tiene presente los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de la Unasur y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa reconociendo las diferentes realidades nacionales.
- m. Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen.

III.- Objetivos

Artículo 4. El Consejo de Defensa Suramericano tiene como objetivos generales los siguientes:

- a. **Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.**
- b. **Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.**
- c. **Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.**

Artículo 5. Los objetivos específicos del Consejo de Defensa Suramericano son:

- 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 riesgos y amenazas 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 la Unasur.
- d. Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la 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 estudios 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.

IV.- Estructura

Artículo 6. El Consejo de Defensa Suramericano estará integrado por las Ministras y los Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países miembros de la Unasur.

Artículo 7. Las delegaciones nacionales se compondrán por altos representantes de Relaciones Exteriores y de Defensa y por los asesores cuya participación sea considerada necesaria por los estados miembros.

Artículo 8. El Consejo tendrá una instancia ejecutiva, encabezada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa, o sus equivalentes.

Artículo 9. La Presidencia del Consejo de Defensa Suramericano corresponderá al mismo país que ocupe la Presidencia Pro Témpore de la Unasur. La Presidencia tendrá la responsabilidad de coordinar las actividades del Consejo.

Artículo 10. El Consejo podrá conformar grupos de trabajo para examinar temas específicos y formularle sugerencias o recomendaciones.

Artículo 11. Las atribuciones de la Presidencia del Consejo de Defensa Suramericano son las siguientes:

- a. Asumir las tareas de secretaría del Consejo y demás instancias de trabajo, incluyendo la comunicación con los estados miembros y el envío de información de interés para los trabajos del Consejo.
- b. Elaborar la propuesta de agenda y organización de los trabajos, para las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Defensa Suramericano, a ser sometida a consideración de los demás estados miembros.
- c. Formular, previa consulta a los estados miembros, invitaciones a especialistas para que participen en reuniones del Consejo de Defensa Suramericano.

V.- Funcionamiento

Artículo 12. El Consejo realizará anualmente reuniones ordinarias, según el criterio de rotación de la Presidencia Pro Témpore de la Unasur.

Artículo 13. Los acuerdos del Consejo se adoptarán por consenso, de acuerdo al artículo 12° del Tratado Constitutivo de la Unasur.

Artículo 14. La instancia ejecutiva del Consejo sesionará cada seis meses, sin perjuicio de reuniones extraordinarias, y elaborará el plan de acción anual.

Artículo 15. La Presidencia convocará a reuniones extraordinarias del Consejo a petición de la mitad de sus estados miembros.

Artículo 16. El Consejo y sus estados miembros darán a los documentos entregados el tratamiento establecido por el país de origen.

Artículo 17. La incorporación de nuevos estados al Consejo de Defensa Suramericano se hará de acuerdo a lo estipulado en los artículos 19° y 20° del Tratado Constitutivo de la Unasur.

Artículo 18. En las iniciativas de diálogo y cooperación con otras organizaciones regionales o subregionales similares, el Consejo actuará en conformidad a los artículos 6°, 7° y 15° del Tratado Constitutivo de la Unasur.

ANEXO 04

REUNIONES REALIZADAS EN EL MARCO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO-CDS (2009-2015)

<p><u>I Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS y I Reunión Ordinaria del CDS</u> (9 y 10 de marzo del 2009, Santiago, Chile)</p> <ul style="list-style-type: none">– Se acordó que los planes del CDS se regirán en torno a los tres grandes objetivos: consolidar a Suramérica como zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional en materia de defensa)– Se aprueba el Plan de Acción 2009-2010– Brasil propuso celebrar el primer Encuentro Suramericano de estudios Estratégicos, en noviembre del 2009, en Rio de Janeiro.– Se propuso institucionalizar un mecanismo de consulta, información y evaluación rápida ante situaciones que puedan poner en riesgo la paz.
<p><u>II Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS y II Reunión Ordinaria del CDS</u> (28 y 29 de enero del 2010, en Manta, Ecuador)</p> <ul style="list-style-type: none">– Se expresó la solidaridad de Haití tras el terremoto que devastó Puerto príncipe y se reafirmó el apoyo para paliar sus efectos.– Se invocó avanzar en la implementación del Eje N° 2 del Plan de Acción 2009-2010 y facilitar el apoyo a la reconstrucción de Haití.–
<p><u>III Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (14 y 15 de julio del 2010, Ecuador)</p>
<p><u>IV Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (28 y 29 de abril del 2011, en Lima, Perú)</p>
<p><u>III Reunión Ordinaria del CDS</u> (12 y 13 de mayo del 2011, en Lima, Perú)</p> <ul style="list-style-type: none">– Se acordó avanzar en el desarrollo de una Metodología Común para la Medición de Gastos en Defensa. Se acordó sobre el particular realizar el III Taller el 2 de junio del 2011, en Santiago para culminar el trabajo.– Se acordó realizar la próxima reunión del grupo de Trabajo encargado de elaborar un Protocolo Paz, Seguridad y Cooperación el 14 y 15 de julio del 2011.– Se acordó inaugurar el Centro de Estudios estratégicos de defensa (CEED) el 26 y 27 de mayo del 2011.– Colombia propuso que el CEED inicie estudios sobre riesgos y amenazas para apoyar el trabajo de la futura reunión de Ministros de Defensa, Interior, Justicia para analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas.– Se aprobó la vigencia anual para los futuros planes de acción a partir del 2012.– Se resaltó la importancia de incluir en el Plan de Acción 2012 la protección de la biodiversidad y los recursos naturales estratégicos.– Se acordó realizar una conferencia para evaluar la misión y funciones de los instrumentos y componentes del sistema interamericano de defensa.– Se consideró realizar un estudio sobre una eventual política común en las negociaciones del comité preparatorio para un Tratado de Comercio de Armas en la ONU.
<p><u>V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (6 y 7 de octubre del 2011, en Lima, Perú)</p> <ul style="list-style-type: none">– Se informó sobre los avances de las actividades del Plan de Acción 2010-2011.– Se detalló sobre los Alcances del Cumplimiento de los Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad.– Se presentó el informe del Grupo de Trabajo encargado de desarrollar una Metodología de gastos en defensa.

<ul style="list-style-type: none"> - Se informó sobre los avances en la elaboración del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la Unasur. - Se presentó el informe del CEED sobre su funcionamiento. - Se presentó el Plan de Acción 2012.
<p><u>I Reunión Extraordinaria del CDS</u> (10 y 11 de noviembre del 2011, en Lima, Perú)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se aprobó el Plan de Acción 2012 con la inclusión de la creación de un Grupo de Trabajo para analizar la factibilidad para el diseño, desarrollo y producción regional de un Avión Entrenamiento Básico- Primario Unasur I y de un Sistema de aviones no tripulados. - Se acordó desarrollar trabajos conjuntos para fortalecer la industria y tecnología de la defensa regional. - Se acordó estudiar la posibilidad de establecer una Agencia Espacial Suramericana. - Se aprobó el informe del grupo de Trabajo sobre la Metodología Común de Medición de Gastos en Defensa. - Se acordó avanzar en la implementación de los procedimientos aplicados para las medidas de fomento de confianza y seguridad. - Se acordó realizar en Cartagena de Indias una reunión de ministros de Defensa, Interior y Justicia para analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras amenazas.
<p><u>I Reunión Extraordinario de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (29 de noviembre del 2011, en Buenos Aires, Argentina)</p>
<p><u>VI Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (4 de junio del 2012, en Asunción, Paraguay)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se informó sobre el cumplimiento de las actividades contenidas en el Plan de Acción 2012 - Se informó sobre las actividades del CEED
<p><u>VII Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS y IV Reunión Ordinaria del CDS</u> (27 Y 28 de noviembre del 2012, en Lima, Perú)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se aprobó el Plan de Acción 2013 - Se informó sobre los avances del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación. - Se presentó el informe del Grupo de Trabajo encargado de establecer la metodología para estandarizar un mecanismo de transparencia de inventario militar. - Ecuador propuso la creación de la Escuela Suramericana de Defensa.
<p><u>VIII Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (16 y 17 de mayo del 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se revisó los avances del Plan de Acción 2013 - Se realizó un seguimiento de las Medidas DE Fomento de la Confianza y Seguridad. - Argentina presentó el informe del Grupo de Trabajo encargado del diseño, desarrollo y producción de un Avión de Entrenamiento Básico Primario. - Chile y Perú presentaron proyectos para acceder al Fondo de Inversiones Comunes de Unasur, que por primera vez asignó recursos al CDS.
<p><u>IX Reunión ordinaria de Instancia Ejecutiva y V Reunión Ordinaria del CDS</u> (del 17 al 20 de febrero del 2014, en Paramaribo, Surinam)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se aprobó el Plan de Acción 2014 - Se aprobó la creación de la Escuela Suramericana de Defensa - Se aprobó el Mecanismo de Seguimiento de los Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. - Se acordó formular una estrategia regional para proteger los recursos naturales.
<p><u>X Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (julio del 2014, en Colombia)</p>
<p><u>V Reunión Ordinaria del CDS</u> (15 y 16 de agosto del 2014, en Cartagena de Indias, Colombia)</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Se analizó la conceptualización de la defensa y su relación con los activos naturales regionales. - Se decidió avanzar en la construcción de conceptos comunes para desarrollar políticas en materia de ciberdefensa. - Se decidió continuar con el desarrollo de un Estudio Prospectivo Suramericano 2025, cuya temática central se enfoque sobre la defensa y recursos estratégicos. - Se aprueba el primer Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010, instrumento útil para transparentar el uso de los recursos públicos asociados a la defensa de las naciones. - Se aprobó el Estatuto y Reglamento de la Escuela Suramericana de Defensa, que será inaugurado el 20 de noviembre del 2014 en Quito. - Se aprobó la puesta en funcionamiento de la Sala de Comunicación Regional del CEED.
<p><u>XI Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS</u> (10 y 11 de diciembre del 2014, en Montevideo, Uruguay)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se presentó el informe final del Plan de Acción 2014 - Se presentó el informe sobre los avances en el diseño, desarrollo y producción de un Avión Suramericano de Entrenamiento Primario y Básico (Proyecto Unasur II) - Lanzamiento de la publicación “Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2011. - Se evaluó el Aplicativo Informático del Formulario de Inventarios Militares (FOSIM) desarrollado por la delegación peruana para su futuro empleo por parte del CEED.
<p><u>III Reunión Extraordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS</u> (16 de abril del 2015, en ciudad Mitad del Mundo, Ecuador)</p>
<p><u>XII Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS y VI Reunión Ordinaria del CDS</u> (16 y 17 de diciembre del 2015, en Montevideo, Uruguay)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se entregó el informe final del Plan de Acción 2015 - Se propuso la implementación de una metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción del CDS - Se informó sobre la situación del VANT-Unasur y del Avión Unasur I - Se creó el grupo de trabajo para la elaboración del Atlas de mapas de riesgos de desastres naturales.
<p><u>XIII Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS y VII Reunión Ordinaria del CDS</u> (23 y 24 de noviembre del 2016, en Caracas Venezuela)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se presentaron los informes anuales del CEED y la Esude - Se presentaron los resultados de los grupos de trabajo sobre marco conceptual, ejercicio combinado, políticas industriales, entre otros. - Se discutió y aprobó el Plan de Acción 2017