

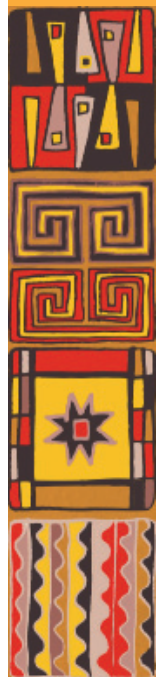
# Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR

## **José Antonio Sanahuja**

Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).  
e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

## **Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez**

Investigador predoctoral del Departamento de Estudios Internacionales (Derecho Internacional y Relaciones Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid) e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.  
e-mail: fjverdes-montenegro@ucm.es



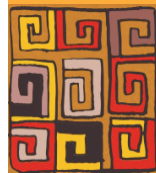


## Introducción

Desde mediados del decenio de 2000 el regionalismo latinoamericano ha experimentado profundos cambios que han alterado la cartografía de la integración que se trazó en la década de los noventa. El regionalismo “abierto” surgido en el periodo de postguerra fría, centrado en la liberalización comercial intrarregional, mostró claras muestras de agotamiento desde los 2000 (Sanahuja, 2009; Serbin, 2011b), dando paso a la búsqueda de nuevas fórmulas de regionalismo y de inserción internacional, que no son ajenas a las fracturas políticas e ideológicas que recorren la región<sup>1</sup>. Desde 2005, con el impulso del “giro a la izquierda” de varios países, emergen nuevos procesos de carácter “post-liberal” como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009; 2011a). Por otro lado, los países agrupados en la “Alianza del Pacífico” tratan de reactivar las estrategias liberales del regionalismo abierto con una marcada orientación hacia Asia (Briceño 2010), y la región en su conjunto, a pesar de esas diferencias, busca marcos comunes para el diálogo y la concertación de políticas en aras de una mayor autonomía y presencia internacional de la región, como pretende la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) (Sanahuja, 2013).

La búsqueda de una mayor autonomía respecto de los mercados, en lo referido a las políticas de desarrollo, y de los actores externos —sobre todo con respecto a Estados Unidos— en la política exterior parece ser uno de los rasgos distintivos del regionalismo “post-liberal” que, asimismo, frente al “regionalismo abierto”, adopta un enfoque multidimensional que va más allá de la dimensión económica (Sanahuja, 2010; Serbin, 2011a). Supone un “retorno de la política”—o, en palabras de Olivier Dabène (2011), la “repolitización”— de la política exterior, la integración regional y el desarrollo socioeconómico en la que, entre otros asuntos, se vuelven a incorporar a la agenda cuestiones como la integración de la infraestructura física y la energía o la seguridad y la defensa. Es en esta última dimensión en la que se centrará este trabajo, en el marco de UNASUR, dado el mayor grado de desarrollo de ese grupo regional, y la importancia que desde su origen ha adquirido en su agenda la seguridad y la defensa.

UNASUR, integrada por los doce Estados que componen Suramérica desde el “tapón” del Darién hasta la Tierra del Fuego, se establece en 2008 y se institucionaliza plenamente en 2011, año en el que entra en vigor su Tratado constitutivo. Desde su aparición instaura una activa cooperación en materia de seguridad y defensa que recoge tanto el importante acervo de cooperación y diálogo acumulado por la región





en esos ámbitos, como las diferencias y debates que la han recorrido desde ese importante punto de inflexión que es el final de la Guerra Fría. Este capítulo abordará de manera breve esos antecedentes, pero se centrará en el análisis de la trayectoria de UNASUR y sus instancias especializadas en seguridad y defensa en sus primeros cinco años de andadura (2008-2013), tratando de identificar en qué medida esa cooperación está generando una dinámica de regionalización en materia de seguridad y defensa, estableciendo visiones y enfoques compartidos; cómo genera espacios compartidos de socialización y aprendizaje, y con qué efectos; y en qué medida y forma se institucionaliza esa cooperación, generando un “nuevo regionalismo” de la seguridad y defensa suramericana; y a través de ello, qué grado y formas de participación establece para los Estados miembros.

## 1. Regionalización y regionalismo en seguridad y defensa: de la posguerra fría a UNASUR

La institucionalización de la cooperación suramericana en materia de defensa a través de un órgano especializado de UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), responde tanto a determinadas situaciones de crisis en la subregión andina, como a los procesos de cambio en la definición de la seguridad y la defensa que propicia el contexto democrático de los años noventa, la emergencia de una nueva conflictividad en el área andina —y en particular, los riesgos de regionalización del conflicto de Colombia, en el que Estados Unidos mantiene una fuerte influencia—, y el surgimiento del regionalismo suramericano en los 2000. Esta sección examinará, en primer lugar, estos elementos, para después dirigir la atención a la aparición de UNASUR y del CDS, su proceso de institucionalización, y las primeras respuestas que dan estos organismos.

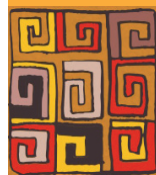
### 1.1. Seguridad democrática regional: el legado de la posguerra fría

Con el final de la guerra fría, los gobiernos de la región tuvieron que afrontar el formidable desafío de democratizar, desideologizar y situar en marcos civiles las visiones y doctrinas de seguridad y defensa dominantes en las décadas anteriores. Lógicamente, las particulares condiciones de cada país respecto a los procesos de democratización, la redefinición de las relaciones cívico-militares, y los condicionantes geopolíticos definió la secuencia y contenido de

ese proceso, en el que en a menudo la discusión de nuevas visiones defensivas y de seguridad y de las opciones de política exterior —y en particular las relaciones con Estados Unidos— se cruzaba con el debate sobre los recursos, las prerrogativas y la autonomía del estamento castrense en el nuevo contexto democrático.

Se trata de un proceso de hondo calado. Durante décadas, y en marco de una pauta hegemónica de relación con Estados Unidos, las concepciones tradicionales, centradas en la defensa de la soberanía territorial, quedaron subsumidas en las doctrinas de seguridad nacional de la guerra fría. Centradas en el mantenimiento del orden interno y con la subversión como principal amenaza, orientaron la estructura, entrenamiento y equipo de las fuerzas armadas contra el “enemigo interno” más que frente a eventuales amenazas exteriores. Ello no impidió que entre las hipótesis de conflicto siguieran estando presentes los diferendos territoriales no resueltos —que bajo la tutela estadounidense, directamente o a través de la OEA, no debían conducir a la guerra—; que en las fuerzas armadas de algunos países existieran corrientes nacionalistas, desarrollistas o “tercermundistas” que en nombre de al soberanía y el no alineamiento se inclinaban por políticas exteriores y de defensa más autónomas; y que la región diera pasos importantes en materias como el desarme y el control de armamentos, o la resolución pacífica de conflictos, como atestigua el Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) de 1967, o las iniciativas de paz de Contadora y Esquipulas frente a los conflictos centroamericanos en los años ochenta.

Si el fin de la Guerra fría acabó con las doctrinas de seguridad nacional del mundo bipolar, la espectacular demostración de fuerza militar de la Guerra del Golfo de 1990-91 también liquidó las veleidades geopolíticas de los militares nacionalistas y “autonomistas” de algunos países de la región. El nuevo contexto de globalización, por otra parte, favoreció la aparición de aproximaciones a la política exterior más “desecuritizadas”, en clave geoeconómica, así como de visiones de la seguridad menos militarizadas, y más amplias y multidimensionales. Las nuevas dinámicas de concertación e integración regional crearon un entorno de confianza que, en los países que integran el Mercosur y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), desactivaron los conflictos centroamericanos o, en el ámbito suramericano, las lógicas de equilibrio de poder y las carreras de armamentos que dominaron el Cono Sur en la etapa anterior. Esas dinámicas también propiciaron la resolución pacífica de conflictos fronterizos. La “guerra del Cóndor” de 1995 entre Ecuador y Perú fue una muestra del potencial de conflicto de litigios territoriales sin resolver, pero también la vigencia de los mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos armados.





En el marco de ese “nuevo regionalismo” también se registraron avances para evitar la proliferación de armamento, adoptar medidas de confianza mutua (MCM) (Rojas Aravena, 1996a, 1996b, 2012), e incorporar nuevas amenazas —narcotráfico, delincuencia internacional, deterioro ambiental, vulnerabilidad a desastres, proliferación de armas ligeras...— a través de enfoques de “seguridad democrática”, “seguridad cooperativa” y “seguridad humana” (Hens y Sanahuja, 1995; Soriano 2001). La OEA jugó un papel destacado en este proceso. En particular, con la adopción del “Compromiso de Santiago de Defensa de la Democracia” en 1991, las amenazas a la seguridad y la estabilidad políticas del hemisferio ya no se interpretan sólo en el plano militar se reconocen como cuestiones “intermésticas” el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. En 1995 se crea en el seno de la OEA el Comité de Seguridad Hemisférica para promover las MCM, afrontar las nuevas amenazas (Rojas Aravena 2012, 46), y definir enfoques cooperativos para enfrentarlas, como la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA); y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales. En 2003, la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de México y los posteriores acuerdos de Bridgetown (Barbados) definen un concepto de “seguridad multidimensional” que reconoce que las nuevas amenazas tienen una naturaleza transnacional, y que la seguridad —en lo que podría interpretarse como “movimiento de securitización”— puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud.

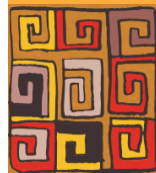
En el ámbito subregional, por citar algunos ejemplos, destacan el “Compromiso Andino de Seguridad” de 1989, y la “Declaración de Cartagena”, por la que los países de este grupo renunciaron a las armas de destrucción masiva. En el Cono Sur hay que mencionar los compromisos bilaterales de renuncia a usos no pacíficos de la energía nuclear adoptados por Argentina y Brasil a mediados de los ochenta, y el régimen de verificación conjunta de las instalaciones nucleares adoptado por estos dos países desde 1990 con la colaboración de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). En 1991 Argentina, Brasil y Chile —con la posterior incorporación de Uruguay, Bolivia, Ecuador y Paraguay— adoptaron en 1991 el “Compromiso de Mendoza”, que prohíbe la producción, desarrollo, almacenamiento, adquisición y uso de armas de destrucción masiva y compromete a los firmantes a suscribir la Convención de Armas Químicas. Tanto en el área andina como en el Cono Sur se han ido adoptando diversas medidas de fomento de la transparencia y la confianza mutua de alcance bilateral, entre las que destaca el sistema de contabilidad del

gasto de defensa elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a petición de Argentina y Chile. En una declaración de 1998 Mercosur fue declarado “Zona de Paz” (IRELA, 1996; Coutto, 2013), y en la Declaración de San Francisco de Quito se acordó en julio de 2004 el establecimiento y desarrollo de la “Zona de Paz Andina”.

En América Central, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se adoptó explícitamente un nuevo modelo de seguridad regional a través del “Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana”, suscrito en 1995. El Tratado vincula expresamente la seguridad con la democracia, la vigencia del Estado de Derecho y la supremacía del poder civil, la “seguridad humana”, el desarrollo social y la conservación ambiental, y los Estados parte del Tratado se comprometen a fijar claramente la doctrina, misiones y funciones de las fuerzas armadas y de seguridad conforme a esos Principios. También se establecieron un mecanismo preventivo de alerta temprana, un procedimiento de comunicación inmediata de incidentes fronterizos, y un programa permanente de MCM. Aunque no ha ido tan lejos como pretendían los países más desmilitarizados de la región, el nuevo modelo de seguridad representa un cambio radical respecto a las estructuras y las doctrinas de la seguridad nacional de la guerra fría y en particular el viejo Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) (Sanahuja, 1998; Jácome, 2003; Matul y Segura, 2010).

Los cambios en las funciones, recursos y papel de las fuerzas armadas son también un reflejo de estos cambios. El fin de la guerra fría y los procesos de democratización significaron una “crisis misional” de la que se trató de salir con una combinación de viejas y nuevas funciones, como la tradicional defensa territorial, la respuesta a los desastres o las misiones internacionales. En algunos casos, como el de Brasil, seguridad, defensa y desarrollo se combinaron en una estrategia amazónica que trataba de asegurar el control del territorio y las porosas fronteras amazónicas con una “geopolítica de los recursos naturales” elaborada desde su Escuela Superior de Guerra, que con argumentos nacionalistas y desarrollistas respondía a la supuesta amenaza del control externo de la Amazonia por razones ambientales. Pero como se indica a continuación, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana son los ámbitos que han ido ocupando más espacio en las agendas de seguridad de la región y en los que también más se ha incrementado la actuación de las fuerzas armadas de muchos países de la región. Con ello, la afirmación de las nuevas visiones de seguridad democrática ha sido un proceso conflictivo y problemático.

En el caso del narcotráfico, ello responde en gran medida a la “securitización” y militarización de la política estadounidense frente



a las drogas. Desde el final de la guerra fría, lo que se denominó la “guerra contra las drogas” sustituyó muy pronto al anticomunismo como el principal objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos en el hemisferio. En una actualización de su tradicional papel como “guardias nacionales” encargadas del orden interno, éstas fueron asumiendo un papel creciente en esa “guerra”, y la lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana también ha sido motivo del despliegue de los militares, ante unas fuerzas policiales a menudo ineficaces y con serios problemas de corrupción. Esa actuación se ha inscrito a menudo en el marco de políticas “de mano dura” que se contraponen a enfoques más amplios e integrales de la seguridad ciudadana, que reconocen las dimensiones socioeconómicas del problema y las “desecuritizan”, y dan más peso a la prevención. A la postre, la militarización de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia han sido en no pocos casos obstáculos a la democratización y la desmilitarización de la seguridad, y el argumento esgrimido para salvaguardar la autonomía militar y reclamar más recursos, y han dificultado la afirmación de las nuevas doctrinas de seguridad democrática que emergieron en los años noventa en la región.

## *1.2. Regionalización y regionalismo en clave suramericana: los antecedentes de UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (2000-2008)*

Con un visible liderazgo brasileño y, posteriormente y en menor medida, de la Venezuela “bolivariana”, es América del Sur donde se redefine el regionalismo y la integración regional latinoamericana, y van a aparecer nuevos marcos de cooperación en materia de seguridad y defensa que darán continuidad y, en su caso, redefinirán las visiones y debates sobre seguridad y defensa del decenio anterior. En particular, hay que hacer referencia al proceso que conduce a la aparición de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y su sucesora, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Desde el año 2000 hasta el año 2008, en el que se aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR, se celebran tres cumbres suramericanas que reúnen a los doce mandatarios de la región (Brasilia, 2000; Guayaquil, 2002; Cusco, 2004). Ese proceso se inicia con la propuesta de creación de un área de libre comercio de Suramérica (ALCSA)<sup>2</sup>, que buscaba la convergencia económica de Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), promovida por el Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso ya a finales de los noventa. Pero en un

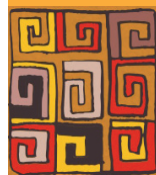


claro proceso de “repolitización”, dará lugar al proyecto de UNASUR, que amplía notablemente las esferas a “suramericanizar”. En particular, son tres los ámbitos novedosos de cooperación que se abordarán: seguridad y defensa, energía, e infraestructura física. Ello revela que el regionalismo se redefine en clave “post-liberal” al extenderse, más allá del libre comercio, a agendas que se “repolitizan” y se abordan desde la perspectiva del desarrollo y la autonomía internacional de la región.

El Comunicado de Brasilia, emanado de la primera Cumbre Suramericana de 2000, junto a la creación del ALCSA aborda ya cuestiones de seguridad y defensa. En concreto, se anuncia una “Zona de Paz” suramericana y se aborda el problema de las “drogas ilícitas y delitos conexos”, que ya se plantea con un enfoque integral, aunque sin romper con el paradigma prohibicionista propugnado desde EEUU en el marco de su “guerra contra la droga” y de sus expresiones más militarizadas, como el “Plan Colombia”. Así, en materia de control de la oferta, se pretende estrechar la cooperación en la represión en el crimen organizado, con una mirada amplia que tiene en cuenta tanto aspectos relacionados con el narcotráfico como el blanqueo de dinero, y la necesidad de un desarrollo alternativo para la población que depende de la producción de drogas ilícitas.

En la II Cumbre Suramericana de Guayaquil en 2002, la seguridad es también uno de los temas centrales del encuentro junto con el impulso de la integración y las infraestructuras. Se insiste en lo declarado en Brasilia respecto de la lucha contra las drogas y los delitos conexos, a partir del principio de responsabilidad compartida, y de un enfoque integral, equilibrado y de cooperación, y como en la Cumbre anterior las soluciones se vinculan con la liberalización de los mercados agrícolas de los países del Norte. Conforme a lo acordado en Brasilia dos años antes, se aprueba la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”, por la que se proscribe el uso o amenaza del uso de la fuerza entre Estados y las armas de destrucción masiva. Igualmente, los países suramericanos se comprometen a la completa erradicación de las minas anti-persona y a la aplicación de las recomendaciones del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras, y en respuesta al 11-S, la región condena el terrorismo internacional.

La III Cumbre Suramericana (Cusco, 2004), queda a origen a la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), no abordó directamente cuestiones de seguridad y defensa, pero acordó la celebración de un encuentro específico sobre seguridad ciudadana ya que “las condiciones de seguridad ciudadana y la necesidad de enfrentar las nuevas amenazas son indisociables del derecho al desarrollo económico y social de los





pueblos." En dicho encuentro, celebrado en 2005 en Fortaleza (Brasil), se aprobó una declaración dedicada a la seguridad ciudadana desde unos planteamientos cercanos a la seguridad humana. La Declaración reconocía el carácter multidisciplinar, multisectorial y multinivel de la problemática de la criminalidad, y la necesidad de establecer políticas públicas con un enfoque integral, incluyendo a los actores privados, las ONG, y la sociedad civil. Igualmente, se aprobó un "Plan de acción sudamericano de seguridad ciudadana" centrado en la capacitación y coordinación de recursos humanos, con la propuesta de crear una red integrada de seguridad ciudadana, el intercambio de información y de buenas prácticas, y la realización de consultas intergubernamentales periódicamente.

Este rápido recorrido por los antecedentes del regionalismo suramericano revela que éste define una agenda abierta a "nuevas amenazas" y en particular al narcotráfico y el crimen organizado, que coexiste con las concepciones de seguridad democrática de la etapa anterior. Se trata, sin embargo, de una agenda que no se materializa en acciones concretas, que tampoco se traduce en estructuras de cooperación institucionalizadas, y que sólo refleja un estadio muy incipiente de "regionalización" de esta cuestión. Ello contrasta, por ejemplo, con el mayor grado de cooperación e institucionalización que alcanzan ya en este periodo otras agendas "post-liberales" como las referidas a energía o infraestructura física, en este último caso a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA).

### *1.3. El surgimiento del CDS: crisis bilaterales y liderazgos suramericanos*

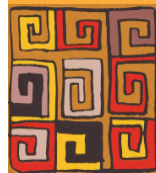
La gestión de crisis en un marco regional parece ser el determinante inmediato de la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en paralelo a la aparición de UNASUR, aunque ello no sería una explicación completa. La propuesta concreta de creación del CDS fue planteada por el Presidente "Lula" da Silva en marzo de 2008, un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante Raúl Reyes, y en vísperas de la "Cumbre" del Grupo de Río que abordó la grave crisis bilateral causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y por ello no se precisó su alcance y contenidos.

Posteriormente, en la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil propuso formalmente la creación del CDS, pero éste no pudo materializarse ante la oposición frontal de Colombia a causa de las diferencias existentes respecto a las FARC, y en particular, la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de “beligerantes”. Ante el veto colombiano, la Cumbre decidió posponer la cuestión. En junio de ese año Venezuela, a petición de Brasil, en un visible cambio de postura, había pedido a las FARC que abandonaran la lucha armada. En la visita de Lula a Colombia en julio se ofreció el compromiso brasileño de que el acuerdo que estableciera el CDS incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos, lo que finalmente permitió la incorporación de ese país. Es en la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008) en la que se acuerda establecer el CDS, y se define su alcance y objetivos.

A esa decisión se suma la Declaración final de la primera reunión de Ministros de Defensa del CDS (Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009). Ambas reuniones explicitan la naturaleza del CDS como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no se considera incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. Como objetivos se establecen consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; construir una “identidad” suramericana en materia de defensa; fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; e impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. A ello se le suma el rechazo a la presencia de “grupos armados al margen de la ley”, una fórmula ambigua que evita mencionar el terrorismo para así dar satisfacción a distintos países miembros del CDS. De manera más concreta, a través de un Plan de Acción para el bienio 2009-2010, el CDS se planteó promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de mecanismos de gestión de crisis; promover la cooperación de la industria de defensa, y la formación militar. También incluye el intercambio de experiencias sobre acciones humanitarias, desminado, respuesta a desastres, operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización de la defensa, y la incorporación de la perspectiva de género a la defensa.

Aunque la propuesta de creación del CDS fue precipitada por la mediación brasileña ante una crisis bilateral, no es menos deudora de otros factores de largo plazo. Ya se ha señalado el proceso de



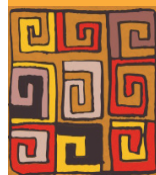
definición de doctrinas y de seguridad de matriz democrática y el establecimiento de regímenes de medidas de confianza mutua (MCM) en los países del Cono Sur. Ya se ha indicado cómo la seguridad y la defensa emergen como ejes de diálogo y cooperación en el proceso de Cumbre suramericanas que llevaría a al aparición de la CSN y UNASUR. Hay que añadir, de manera más concreta, la adopción de la “Declaración de Bogotá” de julio de 2006, como resultado de la I Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN, que consideró necesario “(...) promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país.” De igual manera, la Comisión Estratégica de Reflexión nombrada por los Presientes de la CSN, que en su momento informó su desarrollo futuro, señaló que “(...) teniendo en cuenta la especificidad de la 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 Sudamericana de Defensa (...)”

Además de depositario de ese acervo y trayectoria regional, el CSD es también la expresión del liderazgo regional y global al que aspira Brasil. En el plano regional, revela su preocupación por la inestabilidad de la región andina y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius, 2007), así como por el control efectivo de su frontera amazónica, muy porosa, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese “Consejo Sudamericano de Defensa” no puede desvincularse de la propuesta formulada en 2003 por el Presidente Chávez para crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN sudamericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, discutida en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo de Defensa Sudamericano parece confirmar la estrategia seguida por Brasil en relación a Venezuela, “regionalizando” y “sudamericanizando” las propuestas del Presidente Chávez, y frecuentemente reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil. Con esta estrategia, Brasil intenta promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, limando las aristas más radicales del chavismo.

En cuanto a su estrategia global de país emergente, tanto UNASUR como el CDS responden a las pretensiones de Brasil, secundadas

por otros países de la región, de contar con un foro o mecanismo regional de gestión de crisis, en vez de la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que está condicionada por el papel de Estados Unidos como parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción— y que por ello reduce su autonomía política y puede ser más un factor de inestabilidad que de lo contrario.

El acuerdo entre Colombia y Estados Unidos de agosto de 2009 que permitiría el uso de bases militares estadounidenses en territorio colombiano fue la primera crisis que puso a prueba al CDS. Las amenazas colombianas de retirarse de UNASUR si se cuestionaba ese acuerdo en la región, y el papel jugado por el CDS como marco de diálogo y compromiso, podrían verse como prueba de los límites del regionalismo sudamericano y sus propósitos de autonomía regional ante la solidez de la alianza entre Washington y Bogotá, a quien otros gobiernos de la región tienden a ver como “caballo de Troya” de los intereses estratégicos de Estados Unidos en Sudamérica. Sin embargo, esta crisis también probó la voluntad colectiva de preservar UNASUR y recurrir al CDS para abordar en un marco regional las cuestiones relativas a la seguridad. Colombia aceptó que su decisión unilateral daba lugar a legítimas preocupaciones de seguridad en otros miembros de UNASUR, y estos países parecieron aceptar que Colombia pudiera mantener alianzas bilaterales extrarregionales si se ofrecían garantías adecuadas, ante la realidad del conflicto interno que sufre este país (Iglesias-Cavicchioli 2010). La decisión del gobierno de Uribe no pudo ser revertida de manera inmediata, pero se alcanzaron acuerdos importantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. En particular, tras la reunión celebrada en la ciudad de Bariloche (Argentina) en agosto de 2009, en noviembre de ese año se aprobó un importante “Mecanismo de Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad”, que como se indica más adelante dio lugar posteriormente a institucionalizar un sistema de comunicación previa de ejercicios militares en los países suramericanos. Más tarde, el sucesor de Álvaro Uribe al frente del Gobierno colombiano, el Presidente Juan Manuel Santos, abandonó ese acuerdo tras un fallo de la Corte Constitucional que obligaba a su ratificación a través del legislativo, en el contexto más amplio de un marcado viraje de la política exterior colombiana hacia América del Sur (Ramírez 2011). Este viraje, sin embargo, no impidió un nuevo acuerdo de cooperación entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) firmado en junio de 2013, que se analiza más adelante.



Más allá del CDS, UNASUR se ha configurado como un mecanismo relativamente ágil y efectivo de gestión de crisis y, en algunos casos, de prevención de conflictos, en parte como alternativa a la OEA. La Unión ha intervenido ya en varias ocasiones como las crisis boliviana de agosto de 2008; el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009; la revuelta policial (intento de golpe de Estado, según el Gobierno) de septiembre de 2010 en Ecuador, y la controvertida destitución del Presidente Lugo en Paraguay en 2012. En la exitosa actuación de UNASUR tras la matanza de Pando (Bolivia) en 2008, se mostró el potencial de esta organización para la mediación regional, superando intereses nacionales concretos en un marco común; para atenuar los riesgos de enfrentamiento bilateral, y para encauzar la actuación brasileña a través de un liderazgo colectivo. La crisis boliviana también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus Estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional (Serbin 2011a), ya que esa intervención es factible si se plantea de forma multilateral, y a partir de organizaciones regionales en las que Estados Unidos no está presente. Finalmente, la actuación de UNASUR puede ser vista como un buen ejemplo, aunque sin utilizar ese nombre, de la aplicación del principio de "Responsabilidad de Proteger", ya aceptado en Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que pudieran suponer crímenes de lesa humanidad (Sanahuja 2012).

#### *1.4. Institucionalización de la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR*

Aunque nacido con las urgencias de las crisis, en unos pocos años UNASUR ha tenido un importante papel de definición de agendas y prioridades de seguridad y defensa, y desarrolla una activa cooperación sectorial en este campo, como se verá más adelante. Desde el CDS han surgido actividades para establecer una metodología común que facilitara y homogeneizara el reporte de los gastos y activos de defensa o la preparación de un borrador de Protocolo de Cooperación en Paz y Seguridad. A su vez, se han puesto en práctica importantes iniciativas de cooperación en la industria de defensa que se detallan más adelante y, más recientemente, se han aprobado decisiones que pretenden impulsar la creación de una Agencia Espacial de Sudamérica, la puesta en marcha de una Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE) o la creación de los "casco rojo", un nuevo cuerpo regional creado para salvaguardar las democracias de la región del cual cinco países suramericanos

ya han comprometido la adscripción de más de 60 000 efectivos procedentes de las fuerzas armadas nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela.

Igualmente significativo es el proceso de institucionalización de la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR, a través de varios consejos sectoriales —Consejo de Defensa Sudamericano (CDS); Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN), posteriormente Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas (CSPMD); y Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CES)— (véase el gráfico nº 1) y de la creación, como se detalla más adelante, de un Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa (CEED).

Pese a existir contactos informales desde hace años, la arquitectura incipiente que se está articulando a partir del CDS representa la primera institucionalización de las cuestiones de seguridad y defensa en clave suramericana (Saint-Pierre, 2012). Todo este proceso ha conocido un gran impulso, en particular, en el mandato como Secretaria General de Unasur de la exministra colombiana María Emma Mejía (Prieto, 2012). Se trata, en cualquier caso, de un desarrollo institucional que como el conjunto de UNASUR responde a una matriz clásica de cooperación intergubernamental, no vinculante y basado en el consenso, sin un horizonte nítido de integración ni una razón integradora con proyección a largo plazo (Diamint, 2013; Sanahuja, 2010).

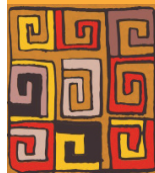
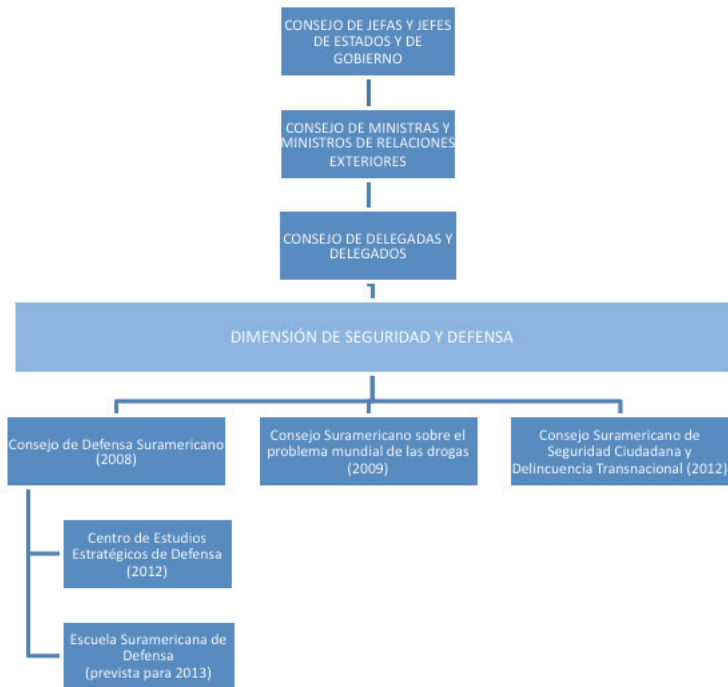


Gráfico nº 1

Organigrama de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR



Fuente: Elaboración propia a partir de la web de UNASUR

El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), dependiente del Consejo de Defensa Suramericano, pretende contribuir a la definición de enfoques estratégicos por y para la región, y la articulación de una identidad suramericana de defensa; en cambio, el en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (CES) debería dar respuesta a las “nuevas amenazas” que se asocian a los asuntos que le dan nombre. El CES celebró su primera reunión en agosto de 2013 en Cusco (Perú), aprobando un Plan de Acción con 11 ejes temáticos, 30 “desafíos estratégicos” y 137 acciones a implementar, cuyo desarrollo requerirá de un análisis posterior a este trabajo. En lo referido al CEED, los estudios que ya ha divulgado muestran, como se indica más adelante, tanto la voluntad de desarrollar enfoques comunes, como las fricciones y los retos que

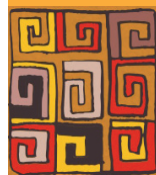


plantea el desarrollo de la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR.

De los cuatro estudios publicados por el CEED (CEED, 2011; CEED, 2012a; CEED, 2012b; CEED, 2012c), dos abordan la conceptualización de la seguridad y defensa en la región, y señalan la heterogeneidad de visiones y marcos institucionales que existen entre los doce países. Esa heterogeneidad es mucho mayor en materia de seguridad que de defensa, ámbito en el que parece haber más proximidad. Ello podría explicar también el mayor impulso que ha tenido el CDS con respecto a los otros dos consejos, más centrados en cuestiones relacionadas con la seguridad en un sentido amplio.

### *1.5. Hacia la identidad suramericana de defensa: regionalización de las visiones de seguridad y defensa en UNASUR*

Los consensos en el seno del CDS parecen mantener la visión de seguridad cooperativa gestada en los años ochenta y noventa (Rojas Aravena, 1992), y que en la esfera de defensa aspira a la construcción de un sistema de defensa cooperativo; así como los principios de gobierno civil y control democrático que se asentaron en la región tras las dictaduras militares. A su vez, se comprueba cómo se ha impuesto una diferenciación entre los ámbitos de defensa y seguridad (pública), respaldada por países como Argentina, frente a planteamientos que, en parte debido a condicionamientos internos, plantean una visión que une, y también difumina ambas categorías, como es el caso de Colombia. Esta disputa “diferenciación vs. difuminación”, tiene importantes implicaciones en el papel que juegan las Fuerzas Armadas (FFAA) y su ámbito de actuación, así como en clave de fortalecimiento institucional y de respeto de los derechos humanos (Alda, 2012). Al diferenciar con claridad seguridad pública y defensa nacional, se limita el campo de acción de las FFAA a la respuesta de las amenazas externas que pongan en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional y, con ello, no se recurre a ellas para dar respuesta a amenazas internas y/o transnacionales. No obstante, hay países en los que esta distinción es más tajante —lo que en parte se debe a la dolorosa experiencia dictatorial y las doctrinas de “seguridad nacional” de la guerra fría—, y otros en los que es una distinción más laxa. Así, el CEED adopta una concepción laxa de diferenciación ya que, en línea con la doctrina brasileña, se establece que por motivos excepcionales y de forma subsidiaria se puede recurrir a las FFAA para afrontar problemas de seguridad



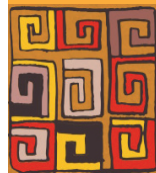


pública “sin que ésta modifique la naturaleza del ámbito ni sus instrumentos institucionales, que son distintos y diferenciados de los que corresponden a la defensa nacional” (CEED, 2011:6). En esta línea, en el documento del CEED *Informe de avance a diciembre 2012 sobre conceptos e institucionalidad de seguridad y defensa, amenaza, factores de riesgo y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano*, se reafirma la visión cooperativa, se distingue entre los ámbitos de defensa y seguridad pública, y se identifican los factores de riesgo y las amenazas, aunque de forma imprecisa y sin jerarquización. Como amenazas para la defensa se señalan tres de forma amplia: agresión armada externa, ocupación territorial y conflictos bélicos. En materia de seguridad pública se consideran diez amenazas: crimen organizado y delincuencia transnacional, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de bienes, tráfico de personas, actividades violentas, delitos cibernéticos y grupos armados al margen de la ley. Como factores de riesgo se apuntan los desastres naturales y antrópicos, los relacionados con amenazas a la soberanía de los recursos naturales y estratégicos, y aquellos relacionados con amenazas de defensa y seguridad pública. Por último, como desafíos, constan la acción ante desastres naturales, la protección de recursos naturales y estratégicos, la protección del medio ambiente, y la cooperación en seguridad internacional y regional. Se aprecia, pues, el carácter impreciso de las amenazas, y la importancia otorgada a los recursos naturales y la biodiversidad como objeto a proteger y a la vez, como factor de riesgo.

Además de esta clarificación y diferenciación conceptual en lo tocante a amenazas, riesgos y desafíos, el CEED ha realizado dos estudios más específicos que expresan las tendencias contrapuestas que existen en la región. El dedicado al combate al crimen organizado transnacional y los delitos fronterizos, además de corroborar la visión de diferenciación laxa entre seguridad y defensa, parece plantear a través de sus propuestas un incipiente, aunque ambicioso “régimen regional sudamericano” para el combate al crimen organizado transnacional. De esas propuestas tan sólo se ha creado el mencionado CES como mecanismo de cooperación regional en Seguridad Pública, estando otras pendientes de implementación. Parece evidente que ello requerirá de un proceso de conformación de consensos que tendría que partir del cuestionamiento del actual régimen prohibicionista sancionado por Naciones Unidas y sus convenciones multilaterales. Todavía se está lejos, por ejemplo, de una convención sudamericana de lucha contra el narcotráfico, de una revisión de los acuerdos bilaterales y multilaterales suscritos al respecto en la región, de un informe regional sobre crimen organizado y delitos transfronterizos, o de la articulación y coordinación de políticas públicas sobre estos asuntos, por citar alguna de las propuestas contempladas por el CEED (2012a).

El otro estudio del CEED ha abordado la protección de los recursos naturales y la biodiversidad de la región, considerados “estratégicos”. El estudio, como reflejo de una visión geopolítica muy extendida en la región, prevé un mundo que a mediados del siglo XXI estará caracterizado por la escasez, y en el que una de las principales amenazas de la región, por ser rica en recursos, estará relacionada con un intento de control foráneo sobre el petróleo, el agua, y los recursos minerales y/o agroalimentarios y que por ello podrían ser objeto de conflictos<sup>3</sup>. Con ello, el CDS pareciera estar adoptando una versión actualizada de un enfoque geopolítico basado en los recursos muy arraigado en el pensamiento estratégico militar brasileño y compartido por militares argentinos y de otros países. En el pasado, esta visión estaba centrada en la Cuenca Amazónica, pero los descubrimientos de reservas petróleo *pré-sal* por Brasil han generado fuertes demandas de su cúpula militar para reforzar el poder naval y aéreo de este país, adquiriendo submarinos de propulsión nuclear y nuevo equipo aéreo y naval, y de igual manera esta visión ha reforzado las tradicionales demandas de Argentina sobre las islas Malvinas. La preocupación estratégica por la protección de los recursos naturales se ha extendido así de la Cuenca Amazónica a la Cuenca de la Plata y el Caribe (Celi, 2012).

A partir de esta “geopolítica de los recursos” se plantea que UNASUR ha de construir un espacio geopolíticamente integrado que garantice el acceso y dominio de sus miembros frente a potenciales amenazas extrarregionales. Se hace hincapié en la dimensión cognitiva del fenómeno, señalando que se carece de información exhaustiva al respecto y se resalta la necesidad de generar herramientas propias y un pensamiento estratégico autónomo que ponga freno a la dependencia de la región de centros de “producción del conocimiento” extrarregionales. A diferencia de la delincuencia organizada, esta amenaza no tiene tanto arraigo a nivel formal — carece de un consejo propio y, contradiciendo lo aprobado en la Declaración de Lima<sup>4</sup>, no cuenta con un eje propio en los planes de acción del CDS— pero sí se afirma a la hora de llevar a cabo medidas concretas, como es el caso del estudio prospectivo “Suramérica 2025” (CEED, 2012b). Es más, durante el mandato de Alí Rodríguez, tercer Secretario General de la UNASUR tras María Emma Mejía y Néstor Kirchner, se ha constatado que la protección de los recursos naturales y la biodiversidad no sólo es un eje de acción fundamental para la dimensión de seguridad y defensa del organismo suramericano, sino que se afirma “la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales como eje dinámico de todo el proyecto unionista” (UNASUR, 2013). La defensa de los recursos naturales se definiría, en palabras de Alfredo Forti, Director del CEED, como un “interés regional” y no “nacional” (Forti, 2012: 27). La soberanía de los





recursos naturales es para también el Secretario General Alí Rodríguez el elemento vertebrador sobre la que debe girar la UNASUR y sobre el que hay que articular una visión estratégica compartida (UNASUR, 2012; Rodríguez 2013). Frente a las amenazas externas a ese control soberano de los recursos, se optaría, finalmente, por modalidades de “defensa disuasoria” (Borda 2012: 12) que, sin embargo, no convierten al CDS ni a UNASUR en una alianza militar clásica basada en el principio de defensa mutua colectiva, como si ocurre con el viejo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En resumen, la creación de organismos centrados en las nuevas amenazas a la seguridad (CSPMD y CES) no parece indicar aún que la región haya ampliado sus agendas comunes de seguridad y donde más se está avanzando es en materia de defensa y en torno a la definición tradicional de amenaza, de corte westfaliano, ligadas a la soberanía y el territorio, incluyendo los recursos naturales, dando lugar a un planteamiento híbrido que da continuidad a las visiones de seguridad cooperativa que surgen en los noventa en la región, y en las que se también se incorpora una ascendente “geopolítica de los recursos”. La dificultad a la hora de consensuar enfoques comunes para afrontar las “nuevas amenazas” y el predominio de visiones estatocéntricas en las región parecen seguir siendo un freno para formular respuestas a este tipo de amenazas transnacionales que sin embargo son las más relevantes para la ciudadanía de la región. En todo caso, a diferencia de lo que postula alguna contribución al respecto (Comini, 2013), y a pesar de las distintas visiones que existen en la región, se perfilan unos denominadores comunes que sustentan la actuación del CDS y explican su propia existencia (Vitelli, 2011) y la del CEED —visión cooperativa, diferenciación laxa, gobierno civil y democrático, entre otros—, y hacen posible una incipiente cooperación en defensa, tal y como se va a presentar en siguiente epígrafe.

## **2. La cooperación en materia de defensa: agenda, acciones y participación de los Estados miembros**

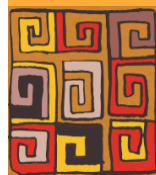
### *2.1. Alcance y ámbitos de la cooperación: identidad, apropiación y corresponsabilidad*

Como ya se ha mencionado, tres son los principales objetivos que se encomiendan al CDS en su creación: consolidar la región suramericana como Zona de Paz, articular una identidad suramericana de defensa,

y contribuir a la gestación de consensos regionales en esas materias. De acuerdo con la primera reunión del CDS celebrada en marzo de 2009 en Santiago de Chile, este Consejo también debe propiciar la definición de enfoques conceptuales, identificar los factores de riesgo y las amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, reducir asimetrías en defensa, y crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa. Todo ello, a partir de criterios de gradualidad y flexibilidad. Para alcanzar estos objetivos, el CDS ha aprobado cuatro Planes de Acción 2009, 2010-2011, 2012, 2013— con una definición más concreta de sus actividades<sup>5</sup>. En conjunto, puede afirmarse que se está respondiendo a buena parte de los objetivos fijados en esos documentos, aunque donde menos avances se observan es en la articulación de posiciones conjuntas en los foros multilaterales de defensa y la notificación de actividades intrarregionales y extrarregionales (CEED, 2012c).

Las actividades desarrolladas por el CDS a partir de esos planes se organizan en torno a cuatro ejes de cooperación: (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, (iii) industria y tecnología de la defensa, y (iv) formación y capacitación. Entre los cuatro suman más de ochenta actividades programadas entre 2009 y 2013, con una media aproximada de veinte actividades en cada plan. Conviene apuntar, no obstante, que no todas las actividades exigen las mismas capacidades, que la dedicación requerida también es diferente, y que no todas las actividades programadas se han llegado a implementar. Por lo tanto, aunque parte del análisis que se desarrolla a continuación se basa en la variable “actividad”, conviene ser cautos con las comparaciones realizadas y las conclusiones extraídas. En todo caso, el análisis cuantitativo se ha completado con otro de carácter cualitativo de forma que los resultados que se presentan muestran, de manera plausible, la evolución de los planes de acción del CDS, así como las distintas preferencias e intereses de los Estados miembros en cada eje de cooperación.

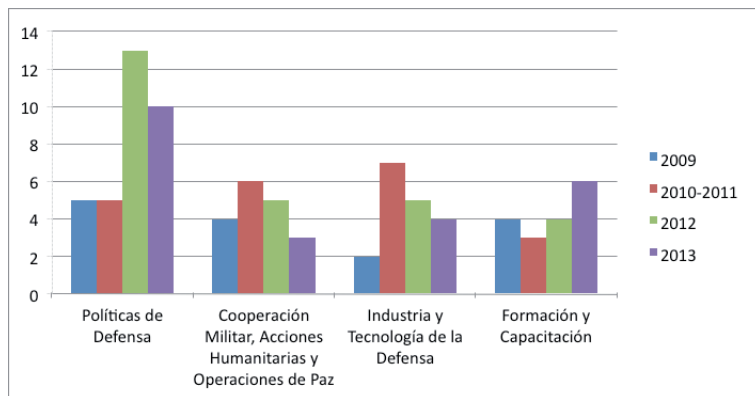
Si se atiende a la evolución de los cuatro ejes de cooperación en esos cinco años, de acuerdo con el gráfico n° 2, se ve claramente como la cooperación en políticas de defensa sobresale con respecto al resto, siendo el eje que cuenta con más actividades programadas. Entre 2011 y 2013, en especial, se duplica el número de actividades, llegando a registrarse en el Plan de Acción de 2012 en torno a la mitad del total del CDS. “Formación y Capacitación” también aumenta, mientras que “Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz” e “Industria y Tecnología de Defensa”, aumentan hasta 2010, para después disminuir debido a una mayor concentración de las actividades.



El eje dedicado a la “formación y capacitación” ha ido ganando peso, quizás debido a la importancia que el CDS ha dado a la necesidad de desarrollar visiones y conocimientos propios para promover la autonomía de la región. En otras palabras, el CDS se configura como un espacio de socialización y aprendizaje de naturaleza colectiva, para generar intereses, identidad y valores de alcance sudamericano y no solo nacional. Ese proceso de índole cognitiva se orienta, pues, a generar autonomía epistémica, o lo que es lo mismo, unos conocimientos por y para la región. Como se indicó, ello se refleja en el desarrollo institucional del CDS, que desde 2009 cuenta con un CEED que, según establecen sus estatutos, busca “generar conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional” a efectos de “(...) asesoramiento al CDS cuando este lo requiera”. A ello se suma la puesta en marcha de la Escuela Suramericana de Defensa, prevista también por este organismo.

**Gráfico nº 2**

**Evolución del número de actividades del CDS por ejes de cooperación (2009-2013)**



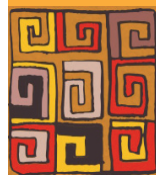
*Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Acción del CDS*

A pesar de que el primer Plan de Acción sólo consideraba la figura de “país responsable”, desde el segundo se establecen las dos categorías de “país responsable” y “corresponsable”. Como se refleja en el gráfico nº 3, la implicación de los Estados miembros está obviamente relacionada con su escala y proyección internacional, con un papel secundario para Bolivia, Guayana, Paraguay, Surinam y Uruguay. Estos cinco países suponen algo más del 15% de las actividades, que es lo que representan por sí solos los miembros más activos, que son Argentina

o Perú. Del grupo de seis países que han asumido la puesta en marcha de un número significativo de actividades en este órgano (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela), vemos como el reparto de responsabilidades está mucho más equilibrado. Es Colombia el país que, significativamente, muestra un grado de implicación menor que el que correspondería a su peso en la región. Si atendemos por su parte al reparto del papel de “responsable” y “corresponsable”, de acuerdo al mismo gráfico, salvo Brasil y Bolivia, todos los países asumen más el rol de “corresponsable” que el de “responsable”, e incluso algún país como Guayana o Surinam todavía no han asumido el rol de “responsable” de actividad en el periodo considerado.

Estos datos revelan un nivel significativo de apropiación y sentido de pertenencia y una asunción relativamente equilibrada de responsabilidades, como se indicó, por parte del conjunto de la región. Se trata de un hecho significativo, dadas las fracturas políticas e ideológicas que existen en América del Sur y los alineamientos a los que han dado lugar, como la más liberal Alianza del Pacífico, o la más “bolivariana” del ALBA-TCP. En este ámbito de cooperación de seguridad y defensa, como en el de infraestructura regional, esos alineamientos parecen no ser un obstáculo insalvable, como si lo son en materia de integración económica, por ejemplo. A la postre, ello parece indicar que UNASUR y el CDS están jugando un papel importante en la afirmación de visión estratégica común, de una aproximación regional a la seguridad, y de una identidad suramericana de defensa —uno de sus objetivos declarados—, y si bien existe el lógico debate sobre amenazas, prioridades, y visiones estratégicas, puede afirmarse que existe un marcado proceso de regionalización en el que esos organismos actúan de forma creciente como marco común y como instancia de comunicación, socialización y aprendizaje. Las agendas y visiones planteadas, sin embargo, se centran más en la defensa que en la seguridad; y en relación a esta última, se ha optado por abordar la seguridad regional con una visión defensiva que parece excluir, de momento, la concertación de posiciones y la actuación como región en los foros multilaterales, con una actuación orientada hacia la región, y no tanto hacia los asuntos globales.

Un factor explicativo de ello puede ser que las políticas exteriores y de seguridad y defensa de muchos países de la región se sitúen en un juego de dos niveles, regional y global. Mientras que en el primero se ha optado por una actuación cada vez más “regionalizada”, en el plano global se tiene a primar una actuación individual en la que las opciones son muy diversas, en particular en lo tocante a los vínculos extrarregionales (Tokatlian, 2011). Algunos países del ALBA-TCP están cultivando relaciones privilegiadas con países como Irán o la Federación Rusa, que más allá de irritar a Estados Unidos, responderían a visiones



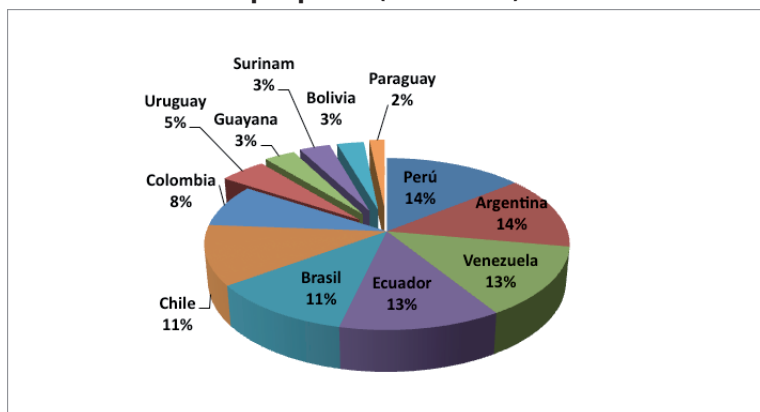


geopolíticas en las que se opta por construir un “mundo multipolar” que limite el poder hegemónico de esa gran potencia, aunque ello comporta costes muy elevados en su posicionamiento internacional, por ejemplo haciendo difícil la concertación de posiciones de la región en sus agendas de seguridad internacional, desarme y control de armamentos, derechos humanos, o protección de civiles en conflictos armados y “responsabilidad de proteger” o “al” proteger.

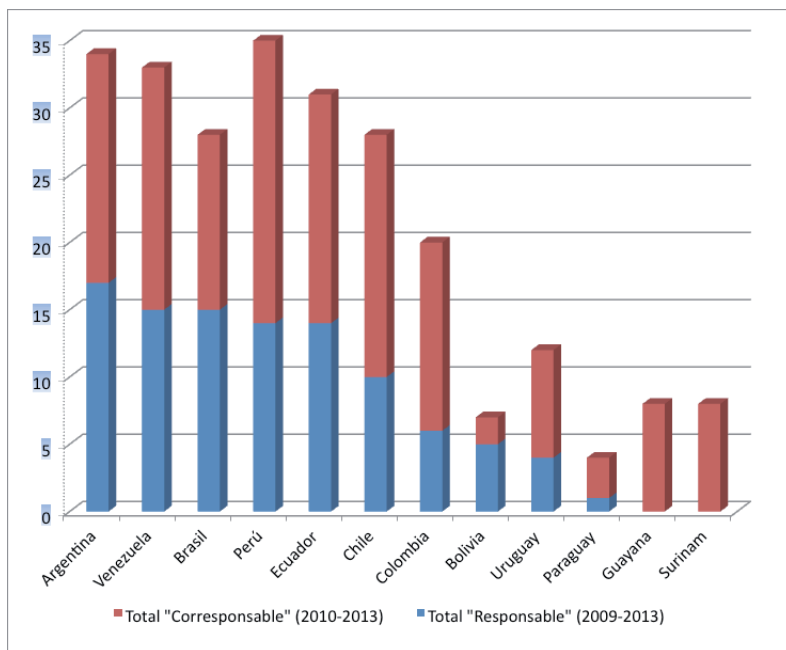
Brasil, por su parte, opta por una actuación unilateral que responde a sus aspiraciones de potencia global y de ocupar un escaño en el Consejo de Seguridad. Aunque en ocasiones esa actuación regional/global se puede conciliar —por ejemplo, con el liderazgo y participación brasileña en Haití a través de la Misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)—, en general supone una clara disociación de esos dos niveles o esferas de actuación —la diplomacia brasileña no deja de recordar que su país actúa en solitario en el plano global, conforme a su propia lectura de los intereses nacionales, y no supedita su posición, en principio, a la consulta o la concertación con la región— y ello implica necesariamente que las agendas de UNASUR se limiten a los asuntos propios de la región, dejando fuera los de carácter global. Este hecho es visible también en otras agendas globales, como las que se abordan en el seno del G-20, donde los tres países latinoamericanos, y los dos suramericanos presentes —Argentina, Brasil y México—actúan como tales, y no en representación de la región, y no conciertan posiciones ni entre sí, ni con otros países, en UNASUR o en CELAC.

**Gráfico nº 3**

**Distribución de la responsabilidad en las actividades del CDS, por países (2009-2013)**



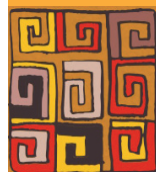




Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Acción del CDS

Finalmente, hay que mencionar la posición colombiana. Este país se ha comprometido con UNASUR y el CDS, en la medida que ha sido funcional a su política de aislamiento de las FARC respecto de sus apoyos en Venezuela o en otros países del ALBA-TCP, y desde la Presidencia de Santos, en la medida que ha ayudado a desactivar la conflictividad que arrastraba su relación bilateral con ese país. Pero Colombia sigue considerando clave su alianza bilateral con Estados Unidos, como pone de relieve el acuerdo sobre utilización conjunta de bases militares, finalmente desestimado, y el posterior acuerdo de cooperación entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de junio de 2013 (en adelante, el Acuerdo). Éste se inscribe en la alianza de Colombia con Estados Unidos y en una política exterior por la que Colombia busca un mayor acercamiento a los países avanzados, habiendo solicitado el ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y de esta forma obtener un "plus" de reputación internacional que la sitúe en un nivel diferente respecto del resto de América Latina.

El Acuerdo se centra en el intercambio de información, estándares y buenas prácticas en materias como las operaciones de paz, los derechos humanos, la justicia militar, la respuesta a los desastres



y, sobre todo, la lucha contra el terrorismo y otras amenazas transnacionales. En el proyecto de ley sometido al Congreso para su ratificación, se afirma que el Acuerdo servirá para “orientar la visión de las Fuerzas Armadas colombianas”, lo que las situará en un ámbito de socialización y aprendizaje que ya no es sólo el sudamericano. Lógicamente, el Acuerdo fue recibido con preocupación y rechazo por parte de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil o Venezuela, que lo han interpretado como una amenaza a la estabilidad regional y un riesgo para el proceso de UNASUR. Ante ello, Colombia hubo de ofrecer garantías expresas a sus socios y vecinos de que el Acuerdo no comportaría presencia de tropas extranjeras en la región; que no supondría acceso privilegiado de la OTAN a información concerniente a UNASUR; y que no abría la puerta a la incorporación de Colombia a la OTAN, algo que la propia organización se ha ocupado de reafirmar alegando que Colombia no cumple los criterios geográficos exigidos de pertenencia al área noratlántica<sup>6</sup>. Que se otorgaran esas garantías revela, como en el caso de las bases, que Colombia acepta que este alineamiento externo tiene implicaciones regionales que legítimamente han de ser abordadas con sus socios, pero también mostraría que los vínculos extrarregionales comportan límites para el proyecto regionalista suramericano.

## 2.2. *Ejes de cooperación: distintas preferencias y velocidades*

A continuación se examinará con más detalle qué se ha llevado a cabo en cada eje de cooperación del CDS, y qué preferencias han mostrado los países suramericanos en cada uno de ellos. Además de constatar las prioridades de los distintos países, prestaremos especial atención a las diferentes velocidades y ritmos, y “geometrías variables” que parecen vislumbrarse en materia de cooperación en defensa en la región. Como anexos figuran además cuatro gráficos correspondientes a la distribución por países de las funciones de “responsable” y “corresponsable” en cada uno de los ejes de cooperación del CDS.

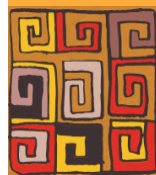
### 2.2.1. *Políticas de defensa*

Como se indicó, es en el ámbito de las políticas de defensa en el que desde 2012 se han programado un mayor número de actividades, que se agrupan en torno a los siguientes aspectos: en primer lugar,

aquellas destinadas a la institucionalización del CDS y movilizar los medios materiales que permitan su correcto funcionamiento, como la elaboración del Estatuto del Consejo o su reglamento, o la creación del CEED. En relación a su mandato, se han programado distintos seminarios y foros para identificar conjuntamente las amenazas comunes a los países suramericanos y para articular una visión común, tarea en la que cumple un rol clave el CEED, como muestran los estudios examinados en el epígrafe anterior. Asimismo, dando continuidad a la tradición de seguridad cooperativa del decenio anterior, se dado continuidad a la aplicación de medidas de confianza mutua (MCM) ya establecidas y se han desarrollado otras nuevas. En particular, a partir de los resultados de la reunión de Bariloche (Argentina) de agosto de 2009, convocada a causa de la crisis que generó el posible acuerdo sobre bases militares de Estados Unidos en Colombia, y ya antes mencionada, en mayo de 2010 la II Reunión Ordinaria del CDS adoptó la "Declaración de Guayaquil" sobre aplicación de MCM del CDS, en virtud del cual se estableció un sistema de comunicación previa de despliegues, movimientos y maniobras y ejercicios militares nacionales, intra y extrarregionales en zonas de frontera. Como medida más novedosa, se ha impulsado una metodología de medición del gasto militar y, posteriormente, un estudio para hacer más transparente el inventario militar de cada Estado miembro, incluyendo las transferencias del mismo, a través del denominado Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM). También se promueve el intercambio de conocimientos y buenas prácticas por medio de seminarios así como de un proyecto de aula virtual permanente. En una momento posterior se han creado grupos de trabajo para impulsar mecanismos regionales frente a las amenazas cibernéticas así como la protección y defensa de los recursos naturales, quedando sólo un reducido número de iniciativas de carácter aislado para promover la incorporación de la mujer en la defensa y la difusión de la labor del CDS entre la sociedad civil. En relación a otros ejes, en éste se observa el reparto más equilibrado de las responsabilidades, con mayor implicación de Venezuela y Perú, seguidos por Chile y Ecuador. Entre los menos activos se encuentra Bolivia en este campo ya que sólo se ha implicado, como corresponsable, en una de las 28 actividades programadas en este eje.

### 2.2.2. Acción humanitaria y operaciones de paz

El segundo eje de acción del CDS es la cooperación militar en materia de acción humanitaria y operaciones de paz. Siguiendo los planes de acción, ello se ha concretado en la elaboración de un mapa de riesgo de desastres en cada país suramericano, la exploración de



mecanismos de respuesta a los desastres, incluyendo un inventario de capacidades, y los ejercicios combinados a escala regional sobre operaciones de paz y ayuda humanitaria orientados a promover la interoperabilidad. Estos ejercicios combinados, denominados "UNASUR", son simulaciones que no comportan despliegues en el terreno, pero han celebrado ediciones anuales entre 2011 y 2013.

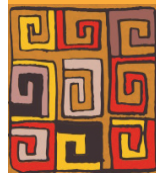
Por países, como se aprecia en el anexo, son los países con mayores capacidades y experiencia en el ámbito de las misiones de paz y la ayuda humanitaria los que han asumido mayores cotas de responsabilidad en este eje, como se observa en el Plan de Acción 2013 en el que Argentina, Brasil y Chile asumen íntegramente la responsabilidad de las actividades. Este último país, además, asume una mayor visibilidad al asumir algún rol proactivo en todas las actividades programadas. Perú también es uno de los países activos, sobre todo en calidad de "corresponsable". Otros, como Paraguay y Surinam no han asumido aún ningún compromiso. Es significativa la ausencia de Uruguay, pese a su mayor tradición en la participación en misiones de paz de Naciones Unidas.

En este ámbito, sin embargo, la cuestión más relevante es la participación de hasta diez países miembros de UNASUR en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)<sup>7</sup>. Supone un caso novedoso de implicación de la región en operaciones de paz de Naciones Unidas, asumiendo varios de ellos el mando de la misma, en una misión de gran complejidad que desde su inicio en 2004 ha incluido componentes militares, civiles, y de cooperación al desarrollo, en los que se ha desplegado la incipiente cooperación sur-sur de varios países suramericanos, y que además hubo de afrontar el catastrófico terremoto de 2010. Esta operación, que tenía como precedente el fallido ciclo de "construcción nacional" posterior a la ocupación estadounidense y posterior misión de Naciones Unidas en ese país de 1994 a 2000, ha sido, también, un doloroso aprendizaje para los países latinoamericanos implicados y en particular para Brasil, que asumió una posición de liderazgo que no es ajena a sus pretensiones de liderazgo global y regional, y en particular de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No es este el lugar para realizar un estudio pormenorizado de la experiencia de MINUSTAH, que ha sido objeto de debate en el seno de UNASUR y del CDS, pero frente a la autoindulgente y benévola percepción brasileña sobre el éxito de la operación, se alza la fuerte contestación de las organizaciones sociales y políticas haitianas y la petición unánime del Senado haitiano adoptada en 2011 para la retirada de la Misión; las iniciativas contra MINUSTAH de movimientos sociales y fuerzas políticas de América Latina, que en ocasiones son aliadas de los propios gobiernos implicados; los

escasos resultados de las acciones de desarrollo —incluyendo la polémica gestión de la epidemia de cólera que se abatió sobre el país—y la controversia sobre casos de abusos sexuales por parte de algunos “cascos azules” integrados en el despliegue militar de la misión, en una desafortunada repetición de episodios análogos en otras misiones de paz de Naciones Unidas. Todo ello ha supuesto que afloren diferencias en el seno de UNASUR y del CDS, como mostró la reunión de Ministros de Defensa de junio de 2012 en Asunción (Paraguay), en la que se acordó una gradual reducción de tropas y mayor énfasis en las actividades de desarrollo, con una declaración reiterando el respeto a la soberanía nacional de Haití, o la falta de consenso para mantener esta cuestión en la agenda del CDS en 2013.

### 2.2.3. Industrias y tecnologías de defensa

La cooperación en materia de industrias y tecnologías de defensa es uno de los asuntos más relevantes para UNASUR y el CDS y sus objetivos de autonomía regional. Se trataría de reducir la dependencia de los tradicionales proveedores de Europa y de Estados Unidos mediante una industria regional viable, para lo que se requiere de la escala y la tecnología que sólo puede asegurar la cooperación regional. Lógicamente, es Brasil, el país mayores capacidades y visión estratégica el más interesado en el desarrollo de esta dimensión de UNASUR. En el Plan de Acción 2010-2011, es el eje que más actividades registra y si después se registra un menor número es a causa de la racionalización de las actividades previstas. Ya se ha llevado a cabo un diagnóstico sobre las industrias y tecnologías existentes en la región, que se mantendrá al día con un sistema integrado de información, un calendario con las distintas ferias, seminarios y eventos sobre este tema, y se ha impulsado un seminario suramericano de tecnología industrial básica de seguridad y defensa para alentarla cooperación y el intercambio de experiencias. Dos proyectos que pese a estar en una fase inicial, despiertan gran interés son el diseño, desarrollo y producción de un avión de entrenamiento básico (EPB “UNASUR I”), liderado por Argentina y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier General San Martín (FAdeA); y un sistema de “drones” o aviones no tripulados, (Vehículos Aéreos no Tripulados o VANT), encabezado por Brasil, sobre cuyas especificaciones técnicas se avanzó en 2012 y 2013. De alcanzarse, se estaría ante los primeros equipos militares que serían resultado de la cooperación regional. Otras iniciativas abarcan la producción conjunta de medicamentos esenciales. En este marco también hay que mencionar la participación de empresas de Chile y Argentina en el proyecto del futuro avión de transporte militar “Embraer C-390”; y los compromisos de compra de varias





unidades de esos dos países, así como de Colombia. Aunque se trata de proyectos que en algunos casos son anteriores a la creación de UNASUR, hay que mencionar en este ámbito la cooperación bilateral entre Argentina y Brasil, que va desde los vehículos militares “Gaucho” y “Guaraní”, a la modernización de misiles argentinos con tecnología brasileña.

Este eje, más que en ningún otro, se ve afectado por notables asimetrías en las capacidades de los miembros de UNASUR. Bolivia, Paraguay y Surinam no asumen ningún compromiso en este ámbito, mientras Guayana o Uruguay sólo han sido corresponsables en una tarea. Por el contrario, Argentina, Brasil, y Venezuela son mucho más activos. Nuevamente, observamos como Argentina y, sobre todo Brasil, han ido asumiendo cada vez más responsabilidad. Este último, se hace cargo prácticamente de un tercio de las actividades que ha programado el CDS en materia de industria y tecnología de defensa, y en el Plan de Acción vigente está presente ya sea como responsable o como corresponsable en todas las actividades. Ello responde, obviamente, a su papel como único productor y exportador relevante de armamento en América Latina, que a través de distintas iniciativas —entre ellas, las contrapartidas tecnológicas de la adquisición de cazabombarderos y submarinos de última generación—, está promoviendo el desarrollo de su industria militar, aspira a una mayor cooperación e integración de las empresas del sector en toda la región, y ampliar sus mercados de exportación.

#### 2.2.4. *Formación y capacitación*

En el eje de “formación y capacitación”, se han desarrollado actividades formativas como para personal civil y militar, entre los cuales destaca el curso avanzado para altos funcionarios (CADSUL) que se ha celebrado ya en dos ediciones en la Escuela Superior de Guerra brasileña. Por otro lado, en 2012 se planteó por primera vez la posibilidad de realizar una expedición conjunta al Polo Sur entre ese año y el siguiente. Todavía se está concluyendo el planteamiento preliminar y se pretende realizar el curso de capacitación del personal que participará en la actividad a lo largo de 2013 de cara a realizar la expedición en la campaña antártica del 2014. También se pueden mencionar los seminarios que ha promovido Bolivia sobre capacitación y buceo en altura, y los alcances del concepto de “Madre Tierra” o *Pachamama* para las cuestiones de defensa. Finalmente, cabe destacar el proyecto de Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE). La primera reunión del grupo de trabajo para su creación se celebró en mayo de 2012 en Quito (Ecuador). Como resultado de la misma se

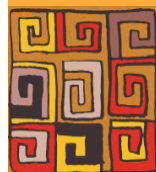
definió su marco institucional, objetivos, funciones y organización. En agosto se realizó una segunda reunión en Buenos Aires, que concretó áreas de estudio, perfil de los docentes y alumnado, así como también la oferta académica inicial. En mayo de 2013 el CDS, reunido en Lima (Perú) revisó el proyecto con el horizonte de creación de la ESUDE a finales de 2013.

Aunque en este eje se observa un relativo equilibrio en el reparto de responsabilidades, si cabe destacar un país es sin lugar a dudas Argentina, ya que tiene el perfil más alto en materia de formación y capacitación desde los inicios del CDS. Desde 2010, cuatro de cada diez actividades programadas han sido asumidas por este país, que no sólo ha promovido la creación del CEED, sino que también, su primer director, Alfredo Forti, es ciudadano argentino y tiene a la ciudad de Buenos Aires como sede. Más allá que el CEED pueda ser un mecanismo de proyección política (Comini, 2010) el interés mostrado en este eje y los recursos destinados en su desarrollo dan buena cuenta del compromiso argentino por este eje podría interpretarse como un medio de reequilibrar su capacidad militar frente a Brasil a través de un mecanismo de poder “blando” en un momento clave de definición y configuración del pensamiento estratégico regional (Vitelli, 2010).

Teniendo en cuenta su menor participación en otros ejes, también destaca el protagonismo de Bolivia en este ámbito, siendo uno de los países que junto con Argentina, Brasil y Ecuador, y al mismo nivel que Brasil, asumen mayores responsabilidades en el desarrollo de una actividad de este eje en el periodo 2010-2013. Este visible interés por la formación y capacitación no debe sorprender si se considera la importancia otorgada por Bolivia a la “descolonialidad del saber”, que en materia de defensa se observa asimismo en su vinculación al ALBA-TCP, pues pretende albergar en su territorio la Escuela de Defensa y Soberanía de este otro esquema “posliberal”, un proyecto que podría verse como equivalente “bolivariano” al CEED y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE).

### **3. Balance, conclusiones y perspectivas del papel de UNASUR y el CDS en la seguridad y la defensa suramericana**

A partir de lo hasta ahora expuesto, puede afirmarse que las funciones más relevantes que está cumpliendo UNASUR y más específicamente el CDS son, en primer lugar, la creación de mecanismos





institucionalizados que permiten una cooperación regional de carácter regular, aunque de “geometría variable” y con distintas velocidades y niveles de compromiso, que parece trascender la fractura ideológica que vive la región, aunque ésta se sigue expresando en el menor grado de compromiso y los alineamientos extrarregionales de algunos países, como Colombia, que marcarían algunos límites de este proyecto regional. En segundo lugar, la definición de agendas y la construcción de consensos a escala regional —las funciones características de *agenda setting* y *consensusbuilding* de los regímenes y organizaciones internacionales—, a través de mecanismos de socialización y aprendizaje de funcionarios y técnicos civiles y militares, que favorezcan el desarrollo de ideas y prácticas concretas en materia de seguridad y defensa. Este proceso, además, puede dar paso a consensos en más ámbitos a través de otras actividades implementadas por este mismo consejo sectorial u otros del propio organismo suramericano. En tercer lugar, la concreción y articulación de un régimen suramericano de MCM. Independientemente de la existencia de acuerdos bilaterales de cooperación —muy frecuentes, por ejemplo, entre Argentina y Brasil desde el fin de los gobiernos militares y el inicio de los procesos de la democratización—, por primera vez los países suramericanos conciben los temas de defensa en términos regionales, y han asumido que la defensa nacional no puede ya mantenerse con políticas unilaterales. Si se expresa en los términos de la Escuela de Copenhague de estudios de seguridad, aprovechando que el contexto de posguerra fría amplía el campo para dinámicas de seguridad regional (Buzan y Waever, 2003), se ha producido una visible “regionalización” de las preocupaciones de, y las aproximaciones a, la seguridad y la defensa, y el CDS sería una clara manifestación de ello (Battaglino, 2012).

Este proceso, empero, enfrenta algunas dificultades. En particular, parece estar condicionado por la preferencia de las principales potencias regionales por una actuación individual en las agendas, foros y organizaciones internacionales y globales y por la pluralidad de opciones que se observa en la región en cuanto a los vínculos fuera de la región. Las alianzas extrarregionales de los países del ALBA-TCP, subordinadas a visiones geopolíticas de matriz contra-hegemónica, y basadas en nociones clásicas de los equilibrios de poder, serían un elemento a mencionar. También actuaría en esa dirección, aunque en sentido opuesto, la posición de Colombia antes mencionada (Mijares, 2011). Este país, pese a ser partícipe de UNASUR y el CDS no renuncia a su alianza privilegiada con Estados Unidos, y se ha aproximado a la OTAN con el objetivo expreso de conformar su visión estratégica con este organismo. Sin embargo, el hecho de que ese vínculo extrarregional sea objeto de debate regional es expresión de que en efecto existe ese proceso de regionalización, que el propio

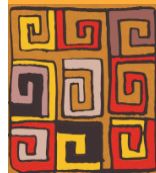


Gobierno colombiano ha asumido al debatir estas cuestiones en los foros regionales, y ofrecer garantías expresas a sus socios de UNASUR en materia de información, presencia de tropas extranjeras, y no membresía en esa alianza militar.

Del análisis de los Planes de Acción y los estudios del CEED que se ha realizado en estas páginas también se pueden deducir algunas tendencias que pueden condicionar los avances en materia de seguridad y defensa en UNASUR. Por un lado, atendiendo al compromiso y asunción de responsabilidades en el desarrollo de las actividades del CDS, teniendo en cuenta que uno de los principios de la defensa regional suramericana es la reducción de las asimetrías en defensa, se aprecian distintos niveles de compromiso y participación. Además del caso más evidente de Colombia, relacionado con sus vínculos extrarregionales, cabe mencionar también el desigual liderazgo de Brasil. Salvo en el ámbito de las industrias de defensa y en MINUSTAH, este país no parece haber asumido la responsabilidad que se espera de un país que se erige como potencia regional y global, ni ha dispuesto los medios que exige el papel de *paymaster* en materia de seguridad y defensa. Ello requiere de un inteligente liderazgo colectivo que debe evitar que se agudicen las asimetrías entre los países suramericanos que participan en la UNASUR y exista un compromiso equilibrado tanto con el desarrollo de las actividades del CDS como con el desarrollo de otros consejos vinculados con cuestiones de seguridad. Lo que en suma se espera de actuación brasileña es, como afirma Tokatlian, que genere liderazgos múltiples, es decir, liderazgos concertados, colaborativos, compartidos y distributivos (Tokatlian, 2013).

Desde los primeros pasos del regionalismo suramericano a principios del 2000 y, sobre todo, desde que el cambio de ciclo político que experimenta la región a mediados de 2000 lo empuja a planteamientos “post-liberales”, la agenda se ha ampliado para abarcar cuestiones de seguridad y, en especial, las “nuevas amenazas” a la seguridad como el narcotráfico. Sin embargo, al mismo tiempo que se ha ido institucionalizando la dimensión de seguridad y defensa, la cooperación regional ha avanzado con mucha rapidez en materia de defensa, y el trabajo en materia de “nuevas amenazas” como el narcotráfico o el crimen organizado transnacional es mucho más débil e incipiente. Esto no significa que la UNASUR no haya puesto en marcha órganos para responder a estas “nuevas amenazas” (CSPMD o CSSCT), sino que además de ser posteriores al CDS, aún no cuentan con contenido, como sí ocurre con el CDS.

Las agendas, logros y planes futuros tanto del CDS como de UNASUR parecen indicar que la región ha optado por un enfoque de la seguridad y la defensa en el que si bien existe una notable coincidencia,



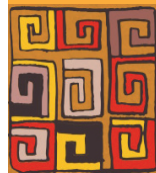


también es bastante parcial e introvertido. La naturaleza democrática del enfoque de UNASUR, que en gran medida recoge el legado de las doctrinas de seguridad democrática y de seguridad cooperativa de la postguerra fría, parece estar fuera de duda. También está claro que UNASUR permanece comprometida con la tradición latinoamericana y sudamericana de desarme y no proliferación, como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, y desarrolla un régimen amplio de MCM. Sin embargo, las visiones que se han ido asumiendo están principalmente enfocadas a las agendas tradicionales, centradas en la soberanía y la integridad territorial y la cooperación en asuntos militares. Esa agenda pareciera subestimar los temas de seguridad transnacional como el tráfico ilícito de drogas o armas ligeras, el crimen organizado transnacional, o los más novedosos, como el cambio climático u otros “riesgos globales”, desconoce el debate internacional sobre “seguridad humana” o se aproxima al mismo de manera defensiva y con recelo —por ejemplo, cuando conduce al principio de “Responsabilidad de Proteger”—, y deja al margen de las instancias regionales la concertación de posiciones en las agendas, foros y organizaciones internacionales.

Sin embargo, esa tradicional aproximación westfaliana se combina con las aspiraciones de autonomía de América Latina como región del “sur global”, en lo que podría denominarse, como hace Tokatlian (2011: 154) una visión de “Southfalia”. La característica más notable es la marcada securitización de los recursos naturales. Junto a una agenda de confianza mutua, el CDS pareciera estar adoptando una versión actualizada de un enfoque geopolítico basado en los recursos naturales, nacido en el *establishment* militar y estratégico brasileño y compartido por su contraparte argentina y por otros países como Ecuador o Bolivia, en el que se establece como amenaza las pretensiones de control foráneo sobre el petróleo, el gas, el agua potable, los recursos minerales y agroalimentarios de Sudamérica. En el pasado, esta visión estaba centrada en la Cuenca Amazónica, pero con el descubrimiento de importantes reservas de hidrocarburos en el Atlántico Sur se ha ampliado a otras zonas. Si se quiere articular una identidad suramericana de defensa, es fundamental clarificar cuáles son las amenazas para la región. En este sentido, ante la dificultad de consensuar un “enemigo” regional común y los medios para combatirlo, pareciera que se ha optado por securitizar los recursos naturales y la biodiversidad a través de un “movimiento de securitización” que alerta respecto de potenciales amenazas extrarregionales. La soberanía sobre los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad como eje vertebrador del conjunto de la UNASUR han sido, de hecho, importantes argumentos discursivos tanto de María Emma Mejía como de Alí Rodríguez en sus respectivos mandatos en la Secretaría General de UNASUR.

Un elemento crucial a la hora de ir modelando la identidad suramericana de defensa, que es uno de los objetivos explícitos del CDS, es no sólo potenciar o construir visiones compartidas y elementos identitarios comunes o positivos (*linking*), como pueden ser la consolidación de una Zona de Paz en la región, la no injerencia en asuntos internos o el respeto de la soberanía de las naciones latinoamericanas, sino también tener claro cuáles son los elementos diferenciadores (*differentiation*), el *otro* o la alteridad, —que no tiene por qué ser un actor violento, pero sí amenazador— a la que los países suramericanos se enfrentan (Hansen, 2006). A la hora de esclarecer cuáles son las amenazas a las que se enfrenta la región y priorizarlas, los estudios del CEED parecen ser un reflejo de percepciones y visiones que también se observa en las cúpulas militares y otros actores gubernamentales, y en las estrategias de defensa, de Argentina, Brasil y Venezuela (Battaglino, 2013; Nolte, 2012). En suma, se trata de un “movimiento de securitización” que apunta a la amenaza que suponen determinados actores extrarregionales a la hora de preservar los importantes recursos naturales y la biodiversidad que atesora la región (Buzan *et al.*, 1998)<sup>8</sup>. Cabe no obstante preguntarse hasta qué punto este movimiento se produce como reacción a las resistencias o la incapacidad de articular una postura común frente a otras amenazas más palpables y perceptibles en el día a día de la ciudadanía suramericana, como son las derivadas del crimen organizado transnacional y sus ramificaciones en el narcotráfico, el tráfico de armas, o la trata de personas. Esta cuestión también podría verse desde la perspectiva del debate sobre las funciones y el papel de las Fuerzas Armadas en un contexto democrático, que tuvo gran relevancia en el periodo de la transición y la consolidación democrática de la región de los años noventa. Podría responder también, como en ese periodo, a las pretensiones de las fuerzas armadas de mantener un papel destacado en la formulación del pensamiento estratégico y las políticas de seguridad y defensa; y ser argumento legitimador de planes ambiciosos de adquisición de armamento, en particular para medios aéreos y navales que contribuyan a dar a algunos ejércitos de la región capacidades mucho mayores que las que se requerían ejércitos modelados conforme a las “guardias nacionales” orientadas al orden interno que Estados Unidos apoyaba en el esquema hemisférico de la guerra fría, y que aún siguen dando forma a los ejércitos de la región.

Para entender la ambivalente y a veces contradictoria actuación de los países de la región en cuanto a esa agenda no tradicional de seguridad, y la lentitud y menor compromiso con el proceso de creación de instituciones, definición e implementación de políticas relacionadas con las “nuevas amenazas”, también habría que aludir a los objetivos de autonomía regional de UNASUR y el CDS y en



particular a la pretensión de un buen número de países suramericanos de reducir el papel de la OEA y el sistema interamericano, haciéndose cargo —al menos a nivel formal— de los asuntos en los cuales este organismo hemisférico se ha mostrado más activo hasta al momento. Por ejemplo, UNASUR ya ha asumido el papel de gestión de crisis y de estabilización regional tradicionalmente asumido en exclusiva por la OEA, y ha empezado a abordar tareas como la observación de elecciones a través del Consejo Electoral de UNASUR, que ya ha actuado en Ecuador, Paraguay o Venezuela. De igual manera, con la creación del CSPMD y el CES los Estados suramericanos estarían haciéndose cargo de otra cuestión en la que la OEA ha definido tradicionalmente las agendas, consensos y políticas; en las que ya cuenta con una institucionalidad mucho más desarrollada, y una amplia agenda de cooperación de alcance hemisférico, muy regularizada y articulada con las cancillerías y los procesos de toma de decisión de los países de la región. En algunas de esas agendas la OEA está adoptando una actitud proactiva y en no pocos casos muy avanzada, y no debiera descartarse que ésta pueda seguir coexistiendo con la que se desarrolla en el marco de UNASUR.

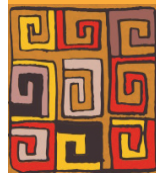
## Notas

1. Entre los factores que explican ese estancamiento se encontraría el menor crecimiento del comercio intragrupo, frenado por carencias de infraestructura y barreras no arancelarias, y el mayor atractivo de las opciones extrarregionales, sean los acuerdos comerciales “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y el espectacular aumento de las exportaciones a Asia, en especial de materias primas.
2. De la configuración regional de los noventa en Suramérica, sólo Chile optó por una estrategia radial (*hub and spoke*) y quedó al margen de vincularse a alguno de los esquemas regionales que operaban en la región. Los restantes once Estados se adhirieron o bien al Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) o al CARICOM (Surinam y Guayana).
3. “Veo a los ejércitos sudamericanos protegiendo los recursos naturales”. Entrevista a María Emma Mejía, *El País*, 23 de junio de 2011.
4. En la Declaración de Lima de 2011, adoptada en la tercera reunión ordinaria del CDS (12 al 13 de mayo de 2011) se aprobó un nuevo eje de cooperación sobre la protección de la biodiversidad y los recursos naturales estratégicos de cara al siguiente Plan de Acción, pero no se implementó ni en 2012 ni en 2013 (UNASUR, 2011).

5. En la misma Declaración de Lima se aprueba ampliar el Plan de Acción 2010-2011 hasta diciembre de 2011 y la vigencia anual de acuerdo al año calendario para los futuros Planes de Acción a partir de 2012 (UNASUR, 2011).
6. Se trata, por lo tanto, de una propuesta muy alejada de la idea planteada a mediados de 2000 desde posiciones neoconservadoras de incorporar a esa organización a países como Colombia e Israel, en el marco de las pretensiones de algunos de sus ideólogos de transformar la OTAN en una alianza antiterrorista de alcance mundial.
7. A mediados de 2013 los Estados miembros de UNASUR que participan en el contingente de alrededor de 8.700 soldados y policías de MINUSTAH son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. También aportan efectivos Canadá, Corea del Sur, Francia, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Jordania, Nepal, y Sri Lanka.
8. Tal y como hacen Buzan, Waever y De Wilde (1998), conviene diferenciar entre un “movimiento de securitización” y una “securitización” como tal. Mientras el primero es un discurso impulsado por un determinado actor —Estado, organismo internacional, lobby, etc.—, calificado generalmente como “actor securitizador”, que presenta una cuestión como una amenaza existencial, el segundo incluye además el reconocimiento de este discurso por parte de la audiencia a la que se dirige. Por ello, la securitización tiene un carácter intersubjetivo ya que requiere un significado compartido entre actor securitizador y audiencia.

## Bibliografía

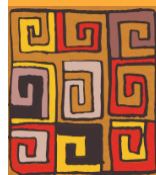
- Alda, S. (2012). “La participación militar en el combate contra la violencia criminal” en VV A A Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica, *Cuadernos de Estrategia*, n° 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, diciembre 2012, pp. 198-232.
- Battaglini, J. (2012). “Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council” en Riggrozzi P. y D. Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. pp. 81-100.
- Battaglini, J.M (2013). “Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina” en *Foreign Affairs Latinoamérica* n° 13, pp. 32-39.
- Borda, S. (2012). “Desafíos y oportunidades de la Unión de naciones Suramericanas-UNASUR”. Buenos Aires. CRIES, *Documento CRIES* 18.
- Briceño, J. (2010). “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”. *Nueva Sociedad* n° 228, julio-agosto, pp. 44-59.
- Buzan B., Waever O. y J. De Wilde (1998). *Security: a new framework of analysis*, Ed. Lynne Rienner Publishers, London.





- Buzan, B. y O. Waever (2003). *Regions and power. The Structure of International Security*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- CEED (2011). "Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región suramericana", 29 de noviembre de 2011.
- CEED (2012a). "UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos fronterizos", 16 de febrero de 2012.
- CEED (2012b). "Borrador sobre los Términos de referencia para el estudio de recursos estratégicos – Suramérica 2025, 2 de noviembre de 2012.
- CEED (2012c). "Informe de avance a diciembre 2012 sobre conceptos e institucionalidad de seguridad y defensa, amenazas, factores de riesgo y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano", 27 de noviembre de 2012.
- Celi, P (2012). "El anclaje suramericano de integración y seguridad regional", en VV AA Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica, *Cuadernos de Estrategia*, nº 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, diciembre 2012, pp. 274-303.
- Comini, N.(2013). "¿De quién se defiende Sudamérica?" en *Foreign Affairs Latinoamericana* nº 13, pp. 16–24.
- Comini, N.(2010). "El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales" en *Nueva Sociedad*, nº230, noviembre-diciembre.
- Coutto, T (2013). "América del Sur y la proliferación de armas biológicas", *revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 101, pp. 81-106.
- Consejo de Defensa Sudamericano (2009). *CDS. Crónica de su gestión*. Santiago de Chile. Miniterio de la Defensa Nacional.
- Dabène, O. (2012). "Consistency and Resilience through cycles of repolitization", en P. Rigirozzi y D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Londres, Springer, pp. 41-64.
- Diamint, R (2013). "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA", en *revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, pp. 55-79.
- Forti, A. (2013). "El papel de la defensa en la estrategia sudamericana", *América Latina en Movimiento* nº 488, septiembre, pp. 26-29.
- Gratius, S. (2007). "Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?". Madrid. *FRIDE, Documento de trabajo no. 35*, abril.
- Gratius, S. (2008). "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano". *FRIDE Comentario*, abril.
- Hansen, L. (2006). *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Ed. Routledge.
- Hens, M. y Sanahuja, J. A. (1995). "Seguridad, conflictos y reconversión militar: América Latina después de la guerra fría", *Nueva Sociedad* nº 138, junio-agosto, Caracas, pp. 48-69.

- Iglesias-Cavicchioli, M. (2010). "US foreign policy, the South American integration and the case of US military bases in Colombia", *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, n° 19, pp. 1-10.
- Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) (1996). *II Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre temas de seguridad*, Madrid: IRELA, noviembre.
- Jácome, F. (2003). "El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", en F. Rojas Aravena y P. V. Milet (eds.), *Seguridad y defensa en las Américas: la búsqueda de nuevos consensos*, Santiago de Chile, FLACSO, pp. 297-316.
- Matul, J. y Segura, L. D. (2010). "Evolución institucional de la seguridad en el marco de la integración centroamericana (1995-2009)". Buenos Aires: CRIES, *Documentos CRIES n° 12*.
- MijaresV. (2011). "Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa", en *Politeia*, vol. 34, n° 46, Universidad Central de Venezuela, Caracas, enero-junio, pp. 1-46.
- Motta, P. y S. Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- Nolte, D. y L. Wehner (2012). "UNASUR and the New Geopolitics of South America", ponencia presentada en XXIII Congreso Mundial de Ciencia Política (IPSA), Madrid, del 8 al 12 de julio.
- Prieto, G.C (2012). "La institucionalización de la UNASUR y los avances en seguridad y defensa", en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, pp. 3-21.
- Ramírez, S. (2011). "El giro de la política exterior colombiana". *Nueva Sociedad* n°. 231, enero-febrero, pp. 79-95.
- Rodríguez Araque, A. (2013). "UNASUR: una estrategia integral", *América Latina en Movimiento* n° 488, septiembre, pp. 2-6.
- Rojas Aravena F. (1992). "Cooperación para la seguridad hemisférica construyendo la seguridad cooperativa", en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Vol. VII, n° 2, FLACSO-Chile [Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART412f912013834.pdf>]
- Rojas Aravena, F. (ed.) (1996a). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, Santiago de Chile. FLACSO/The Wilson Center.
- Rojas Aravena, F. (ed.) (1996b). *Medidas de confianza mutua: verificación*, Santiago de Chile, FLACSO/The Wilson Center.
- Rojas Aravena, F. (2012). "Seguridad internacional: el espacio y posición de América Latina" en VV AA Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica, *Cuadernos de Estrategia*, n° 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, diciembre 2012, pp. 234-270.

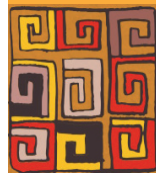




- Saint-Pierre, H.L. (2012). "La emergencia del Brasil como actor global y la seguridad", en VV AA Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica, *Cuadernos de Estrategia*, nº 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, diciembre 2012, pp. 234-270.
- Sanahuja, J. A. (1998). "Nuevo regionalismo' e integración en Centroamérica, 1990-1997", en J. A. Sanahuja y J. A. Sotillo (Coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid. La Catarata, pp. 13-58.
- Sanahuja J.A., (2009). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal': Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* nº 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54.
- Sanahuja J.A. (2010). "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos M. y J.A. Sanahuja, *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Ed. CIDOB., Barcelona.
- Sanahuja, J. A. (2012a). *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05, Global Governance Series.
- Sanahuja, J. A. (2012b). "Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes, en A. Bonilla y M. S. Ortiz (comps.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José, FLACSO – SEGIB, pp. 143-156.
- Serbin, A. (2011a). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98.
- Serbin A. (2011b). "Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe", en Serbin A. (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Ed. Icaria-CRIES, Barcelona.
- Soriano, J. P. (2001). *La Redefinición del Concepto y las Instituciones de Seguridad en el Continente Americano*, Washington, Center for Hemispheric Defense Studies.
- Tokatlian, J. G. (2011) "Latinoamérica y sus 'alianzas' extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia", en D. Wollrad, G. Maihold y M. Mols (eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires, Nueva Sociedad/ Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/Friedrich Ebert Stiftung.



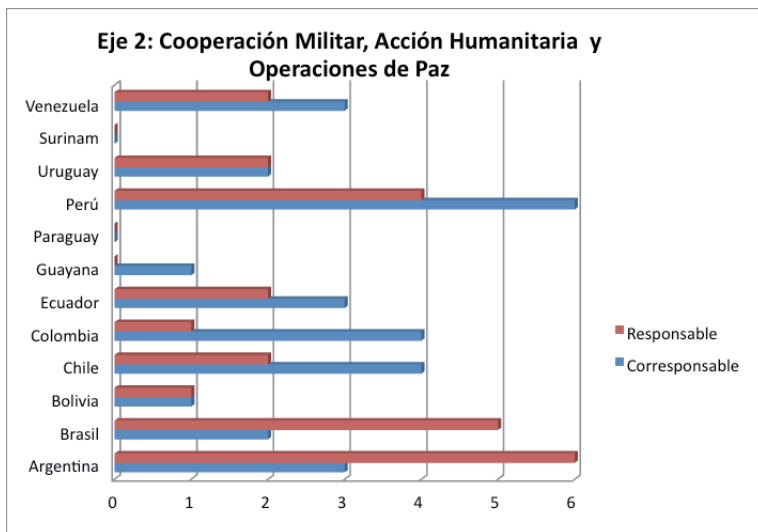
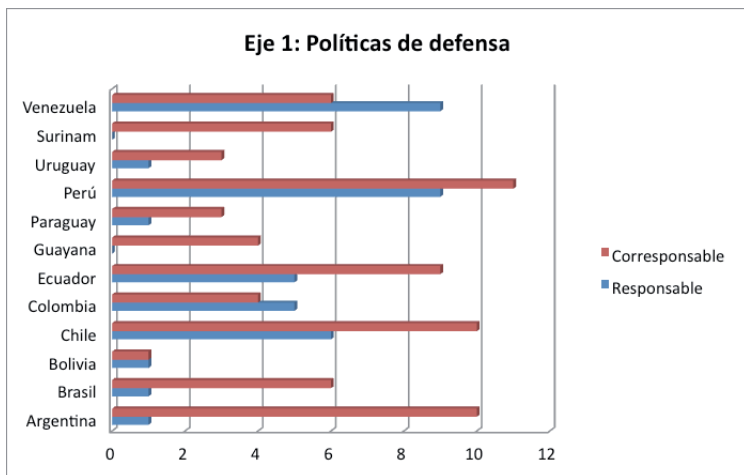
- Tokatlian, J.G. (2013). “¿Cuán poderoso es Brasil?” en *Foreign Affairs Latinoamérica* n° 13, pp. 25-31.
- UNASUR (2009, 2010-2011, 2012, 2013). Plan de Acción del CDS, Consejo de Defensa Suramericano. Disponibles en: [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo\\_Defensa\\_Suramericano/02\\_Plan\\_de%20Accion.html](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/02_Plan_de%20Accion.html) [Accesado el 1 de septiembre de 2013]
- UNASUR (2011). “Declaración de Lima”, IIIª reunión ordinaria del CDS celebrada del 12 al 13 de mayo de 2011.
- UNASUR (2012). “Propuesta que eleva la Secretaría General a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes de Unasur”, Cumbre Ordinaria de la UNASUR, Lima (Perú), 30 de noviembre de 2012.
- UNASUR (2013). “Alí Rodríguez presentó gestión de la Secretaría General de UNASUR ante los Cancilleres de la Unión”, Disponible en: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/al%C3%AD-rodr%C3%ADguez-present%C3%B3-gesti%C3%B3n-de-secretar%C3%ADa-general-de-unasur-ante-los-cancilleres-de-la-uni%C3%B3n> [Accesado el 1 de septiembre de 2013].
- Vitelli, M. (2010). “Comunidades epistémicas en la concertación sobre seguridad y defensa en Sudamérica: la definición del capital cultural como un recurso de poder regional”, presentado en las *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes Emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?”*, área de Relaciones Internacionales, FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010.
- Vitelli, M. (2011). “Hacia una identidad sudamericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la UNASUR”, en *Densidades* n° 6, mayo 2011, pp. 49-62.

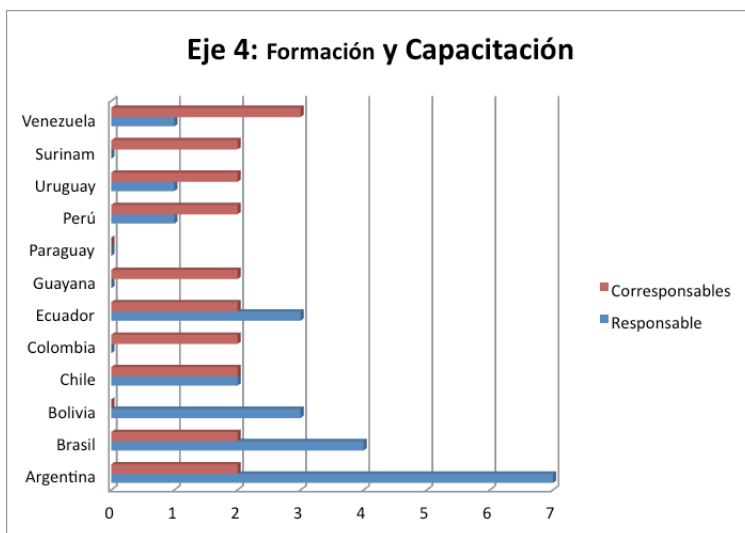
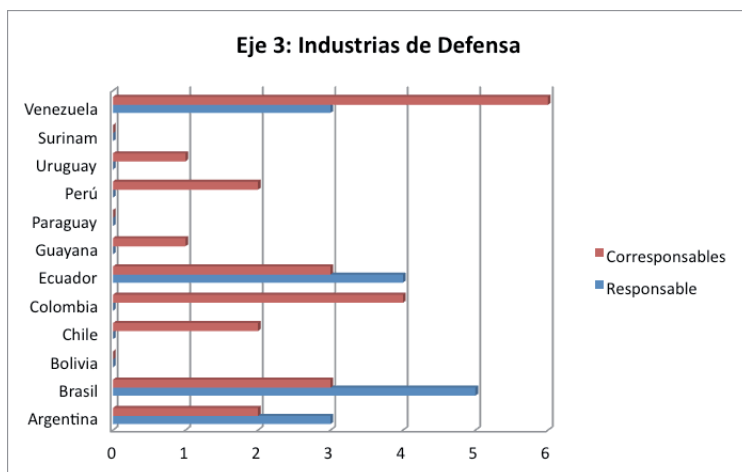




**Anexo:**

Distribución por países del rol de “responsable” y “corresponsable” en el desarrollo de actividades del CDS (2009-2013)





Fuente: elaboración propia a partir de los Planes de Acción del CDS (2009-2013)

