

EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO Y SU POTENCIAL DE CONTRIBUIR A LA GOBERNABILIDAD REGIONAL.

Vega Maria Eugenia.

Cita:

Vega Maria Eugenia (2010). *EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO Y SU POTENCIAL DE CONTRIBUIR A LA GOBERNABILIDAD REGIONAL. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/656>

EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO Y SU POTENCIAL DE CONTRIBUIR A LA GOBERNABILIDAD REGIONAL

María Eugenia Vega*

INTRODUCCIÓN

Existe un cierto acuerdo entre los analistas (Lake y Morgan, 1997; Hurrell, 1998; Kurtenbach, 2003) a señalar el fin de la guerra fría como el acontecimiento que desplazó a la seguridad del nivel global al regional, porque al no existir una división del globo en dos esferas con intereses enfrentados, las regiones dejaron de tener el mismo valor para esos intereses. Esto fue acompañado de una redefinición de las amenazas a la seguridad, que dejaron de ser externas a la región para pasar a tener mayor relevancia las intra-regionales (Herz, 2006). Esta devolución de la seguridad a la esfera regional, iniciada en los ochenta, comenzó a recibir atención dentro de los esquemas de integración en la década siguiente. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea (UE), aunque hubo intentos previos, la Política Común en Relaciones Exteriores y Seguridad recién se incorporó como el Pilar II del Tratado de Maastricht (1992) (Staab, 2008: 131).

La forma en la cual los esquemas de integración encaran la seguridad responde a características específicas de su historia y se relaciona con la percepción de cuales son las amenazas más importantes para la gobernabilidad regional. Los ejemplos de la UE y de la ASEAN lo testimonian. En Europa el conflicto inter-estatal y la injerencia de un gobierno europeo en los asuntos internos de otro son casi impensables en la actualidad, dado que Europa llegó a la integración económica como respuesta a un problema de seguridad regional – cómo evitar que la reconstrucción económica de Alemania derivara en una nueva guerra (Oelsner, 2005: 184). Una amenaza mayor para la UE es, por lo tanto, la presencia de conflictos en su periferia (ex repúblicas soviéticas, Mediterráneo, Medio Oriente, Norte de Africa) con sus potenciales derivaciones negativas (migraciones ilegales, terrorismo, etc.). Mientras tanto, en el Sudeste Asiático, ASEAN condiciona el ingreso de sus miembros a la firma del Tratado de Amistad y Cooperación (TAC), que obliga a los signatarios a dirimir sus disputas en forma pacífica y a no interferir en los asuntos internos de otros países miembros (Rumelili, 2007). Dentro de nuestro hemisferio, el enraizamiento de los acuerdos de seguridad en las condiciones regionales puede advertirse también en el caso de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) que, dentro de la Comunidad del Caribe (CARICOM), mantiene una fuerza armada regional con capacidad de actuación dentro de sus países miembros (REF).

* Lic en Ciencia Política (UBA), Magíster en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Becaria de Postgrado Tipo I CONICET. Miembro del Grupo de Integración Regional (GRUDIR), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Miembro de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Red-Intercol).

Esta ponencia fue presentada en el Seminario Internacional “Gobernabilidad en la integración sudamericana”, de la Red de Formación e Investigación en Integración Regional REDFIRE, del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III del Ministerio de Educación de la Nación, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, 13 de mayo de 2010, y constituye el capítulo XIII del libro *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (en prensa).

De esta forma, es dable esperar que los esfuerzos por edificar una estructura de seguridad en Sudamérica posean características propias, que busquen dar respuesta a las amenazas percibidas para la gobernabilidad regional. Dentro de este contexto, se ubica el objetivo de este capítulo, que es analizar el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), creado en marzo de 2009 a partir de una iniciativa del gobierno de Brasil, en base a dos dimensiones -- 1) en qué medida el CDS representa un cambio o una continuidad respecto de las agendas de seguridad del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), hoy Unasur, y 2) qué puede aportar en materia de gobernabilidad regional.

I. LAS AGENDAS DE SEGURIDAD SUBREGIONAL Y REGIONAL

I. 1. Mercado Común del Sur (Mercosur)

Robledo Hocker y Rojas Aravena (2002:11) señalan que la cooperación bilateral en materia de seguridad exterior ha sido parte constitutiva del Mercosur desde sus inicios. Esta cooperación fue evolucionando, de forma sustantiva, en base a las políticas bilaterales y trilaterales diseñadas para poner fin a la conflictividad que tradicionalmente había caracterizado las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile (Vega, 2009: 91).

A comienzos de la década de 1990, Argentina, Brasil y Paraguay habían ampliado el concepto tradicional de seguridad para establecer un mecanismo conjunto que hiciera frente a las actividades ilícitas en el área de la Triple Frontera. En primera instancia, en 1996 las tres naciones establecieron el Comando Tripartito de la Triple Frontera, en un esfuerzo para mejorar el control de los flujos comerciales y poblacionales en la región. El mismo se constituyó como una multi-agencia conformada, desde el Paraguay, por la Policía Nacional Paraguaya; y, en representación de Argentina, por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, unidades de la Policía Federal, representantes de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), la Oficina del Cónsul Argentino en Foz de Iguazú, la Policía Nacional Aeronáutica y la Policía Provincial de Misiones. Por su parte, entre las unidades brasileñas se incluyó a la Policía Federal Brasileña, el Batallón de Infantería de Montaña 34, el Departamento de Inteligencia de Estado y la Oficina del Cónsul Brasileño en Ciudad del Este (Surraco, 2006).

En 1998, para intensificar su lucha contra el terrorismo, el contrabando, el lavado de dinero y el narcotráfico, los tres países ampliaron su programa tripartito con un acuerdo de seguridad. Bajo el mismo se comprometían a desarrollar una base de datos criminal conjunta y a cooperar con instituciones bancarias y financieras en la lucha contra el lavado de dinero. Pero los temas de contraterrorismo y cooperación en información e inteligencia no se limitan a la frontera que se percibe como más problemática. Existe, aunque menos desarrollada, un área de cooperación entre fuerzas armadas, en un marco más informal de intercambios y comunicaciones. Por ejemplo, el Plan General sobre Cooperación y Asistencia Recíproca en Materia de Seguridad Regional (1999)¹ se centra

¹ Acuerdo 3/97 del 21 de noviembre de 1997, establecido en la II Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile, por el cual se creó un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un Proyecto relativo a Seguridad Regional. En este acuerdo se prevé la asistencia recíproca entre organismos de control y fuerzas de seguridad y/o policiales, mediante intercambio de información, la cooperación y coordinación para el desarrollo de actividades operativas y de control de manera

en las áreas de tráfico de drogas y de personas, crimen organizado, contrabando, robo de vehículos, terrorismo y criminalidad ambiental. En él se estableció la necesidad de intercambiar información concerniente a la seguridad de la región, creándose un Banco de Datos Conjuntos con un registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, y otro registro de vehículos automotores y conductores, entre otros (Vega, 2009: 91).²

De esta manera, se busca alcanzar tres objetivos. En primer lugar, posibilitar la concreción de mecanismos de prevención y control que actúen en forma conjunta y coordinada entre los países miembros de Mercosur y sus asociados, así como entre los organismos que en cada uno de ellos tienen competencia en las distintas materias, para incrementar la seguridad general y contrarrestar modalidades delictivas con potencial incidencia en todo el territorio de esos países. Segundo, desarrollar procedimientos y sistemas integrales de control, que compatibilicen y comprometan la participación de los organismos competentes en los ámbitos delictivo, migratorio, ambiental y de control radiactivo. Y, tercero, establecer un ámbito de actuación conjunta entre los Estados partes y asociados. Estos objetivos, para alcanzarse, deben incluir otras medidas, tales como la adecuación y estandarización del equipamiento tecnológico.

En forma paralela, auspiciadas por la Organización de Estados Americanos (OEA), se realizaron reuniones de expertos en seguridad y defensa en la década de los noventa, que culminaron con el llamamiento a adoptar las llamadas Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (notificación previa de ejercicios militares, registro de armas convencionales, entre otras). Los países miembros del Mercosur participaron en ellas y un avance importante en este sentido fue la ratificación de las Medidas de Fomento de la Confianza en la Declaración del Mercosur como Zona de Paz (1998). En ella confluyen, en especial, medidas previas como la homologación de los gastos en materia de defensa (Argentina y Chile), la publicación de los Libros Blancos de Defensa (Argentina y Chile), la realización de maniobras y operaciones conjuntas binacionales y tri-nacionales y el control de armamentos. Destacan también el fin de la competencia entre Argentina y Brasil en el área nuclear, la Declaración de Mendoza sobre Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas (1991) y la creación de una fuerza de paz binacional entre Argentina y Chile.

En el llamado Protocolo de Ushuaia, se produjo la Declaración del Mercosur (más Bolivia y Chile) como Zona de Paz³, en la cual se sostiene que la paz es la base fundamental para el desarrollo y una condición primordial para la existencia y continuidad del Mercosur. Entre otros puntos, se declaró al Mercosur, Bolivia y Chile como zona libre de armas de destrucción masiva, se fortaleció los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa y se promovió su progresiva articulación, junto con la implementación de las medidas de fomento de la confianza y el apoyo en los foros internacionales a la plena vigencia y el perfeccionamiento de los instrumentos y

simultánea y el establecimiento de los medios materiales necesarios para el accionar policial, mediante la implementación de sistemas informáticos y comunicacionales.

² En 2004 se intercambió información sobre las medidas tomadas y el progreso alcanzado en las mismas. En esa ocasión, Argentina, Brasil y Paraguay acordaron desarrollar pautas para la detección y monitoreo de aviones potencialmente ilegales en la Triple Frontera, intercambiar información acerca de vuelos de carga y estudiar la posibilidad de realizar patrullas conjuntas en las vías fluviales del Iguazú. Asimismo, se previó la creación de una red informática con datos sobre criminales, pedidos de captura, estadísticas, modalidades delictivas, secuestros, etc.

³ XIV reunión del Consejo del Mercosur, Ushuaia, 1998

mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción masiva. Por primera vez, se incorporó el uso de sanciones para los Estados que se aparten de la democracia, las que van desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del proceso de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de este proceso. En esta declaración se reafirmó los principios establecidos en las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas, se ratificó el apoyo a las Conferencias sobre Medidas de Fomento de Confianza, y se declaró al Mercosur una zona libre de armas terrestres antipersonales. De igual manera, se reafirmó el compromiso de transferir información al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y de establecer una metodología uniforme para informar sobre gastos militares, según la propuesta hecha por la CEPAL, con miras a aumentar la transparencia.

De acuerdo a lo anterior, Mercosur percibe que las principales amenazas a la gobernabilidad subregional tienen dos orígenes – 1) las actividades fronterizas ilegales y 2) la desconfianza mutua entre sus respectivas fuerzas armadas. Sin embargo, no dispone de mecanismos explícitos de prevención de conflictos, más allá de los derivados de la misma integración comercial. Esto se vio con claridad en el caso del conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas procesadoras de celulosa en las márgenes de río Uruguay. Ambos países se enfrentaron en el Tribunal Arbitral del Mercosur Ad Hoc, constituido a fin de dirimir la controversia, luego de que Montevideo denunciara a Buenos Aires por las pérdidas económicas que le causaron los bloqueos de dos puentes fronterizos por manifestantes argentinos. Su producto fue el Laudo sobre “Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay” (7 de septiembre de 2006), de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur. Este documento concluyó que Argentina desconoció los tratados internacionales del bloque regional al “no prevenir, ordenar o corregir” los cortes de rutas binacionales, pero descartó que esa actitud haya respondido a un interés de perjudicar a Uruguay y se abstuvo de fijar penas a futuro si las obstrucciones se repitieran. Como el documento resultó inoperante – porque continuaron los cortes del paso fronterizo - y el gobierno de Brasil se resistió a mediar en el asunto, la cuestión fue derivada al Tribunal Internacional de La Haya. Por lo tanto, la agenda de cooperación en materia de seguridad del Mercosur mantiene pendientes problemas, no sólo fronterizos sino también de otros tipos, a lo que se agrega su falta de operatividad en la prevención de conflictos.

I. 2. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La institucionalización de las relaciones de defensa y seguridad comenzó en 1989 con la Declaración de Galápagos, donde los Estados miembros se comprometieron a establecer Medidas de Confianza Mutua *“encaminadas al establecimiento de procedimientos prácticos, como consultas bilaterales inmediatas, para evitar o superar inconvenientes fronterizos, el intercambio de informaciones y a encuentros regulares entre las Fuerzas Armadas”*⁴, en el llamado Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.

⁴ La coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico incluye la cooperación de las fuerzas armadas en proyectos de desarrollo de interés común, como el de sustituir cultivos ilícitos de coca en la subregión, para lo cual se aprobó concertar las gestiones para obtener cooperación financiera internacional. Ver: www.comunidadandina.org.

Por su parte, la Carta Andina para la Paz y Seguridad, Limitación y Control de Gastos Destinados a la Defensa Externa, producto del Compromiso de Lima (2002), reconoció entre sus principios básicos el estado de derecho y la democracia, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la abstención del uso de la fuerza para solucionar conflictos, la solución pacífica de las controversias, el respeto a la integridad territorial de los Estados miembros y la no intervención en los asuntos internos. Quedó conformado también un Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Fomento de la Confianza⁵, para posibilitar el establecimiento de una Política Común de Seguridad Andina (Vega, 2009: 92).

En julio de 2004, con la Declaración de San Francisco de Quito, durante el XV Consejo Presidencial Andino, se concretó el establecimiento de la Zona de Paz Andina y se aprobaron los lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina. En ella se definió como instrumentos para su implementación la Política Exterior Común; el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos⁶; el Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras; la Agenda Coordinada de Acción y Plan Operativo⁷; la cooperación aduanera en seguridad y defensa; el Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo; los marcos andinos sobre cooperación legal, policial y judicial y el Marco Andino para la Solución Pacífica de Controversias y para el Desarrollo y Aplicación de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Una mención especial merece el Punto 3 del Capítulo V, en el cual se habla del establecimiento de

La Red Andina de Seguridad, constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Subregión. Tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

A fines de 2009, en un documento sobre seguridad regional, la CAN reiteró su compromiso “con el principio de solución pacífica de controversias consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA... [la] decisión de fortalecer la paz en el Hemisferio, a través de la prevención de conflictos y la solución pacífica de las controversias, ... apoyando los esfuerzos, acuerdos y mecanismos bilaterales, subregionales y regionales para prevenir conflictos y solucionar pacíficamente las controversias”. En ese documento se incluyen todas las Decisiones (normas de cumplimiento obligatorio para los países miembros) adoptadas por la CAN en materia de seguridad, destacando entre ellas la 587 (establecimiento de mecanismos institucionales para implementar la Política Común de Seguridad Andina), la 552 (lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras), la 588 (lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y la 668 (lucha contra la corrupción). También se enumera los proyectos relativos a seguridad, realizados en su mayoría con apoyo financiero de la UE, como la “Iniciativa de Estabilización Regional Andina” (2003 – 2006), para alcanzar una visión común de la seguridad andina que promueva la estabilidad democrática y la cooperación política en esa materia (CAN, 2009).

⁵ Declaración de Quirama (2003)

⁶ Decisión 505.

⁷ Decisión 552.

Como la Zona de Paz Andina (establecida en Quito, en julio de 2004) se basó en la ya existente Zona de Paz y Cooperación Sudamericana⁸, puede considerarse que su objetivo es contribuir a fortalecer una arquitectura de seguridad regional. “*En ese sentido, la Zona de Paz Andina es un componente de la Política de Seguridad Externa Común que permite desarrollar los mecanismos que aseguren la erradicación de cualquier potencial conflicto entre los países andinos*” (CAN-Comisión Europea, 2006: 21).

Sin embargo, (Bonilla, 2003: 13) concluye que

El sistema de integración andino no aparece por el momento como un instrumento... con posibilidades de procesar los conflictos transnacionales de la región. No es sólo que los niveles de interdependencia económica se han deteriorado en los últimos años, ni que como antecedente exista el hecho de que no se hayan podido solventar los problemas arancelarios más simples de cualquier sistema de integración, sino que políticamente la diversidad de problemas, la falta de recursos, y la diferenciación entre los intereses nacionales de seguridad de esos países, han vuelto imposible, más allá de la retórica, que la CAN desarrolle instrumentos punitivos o sistemas de obligaciones controladas que permitan conductas comunes.

Asimismo, entre las conclusiones de un evento sobre la agenda de seguridad andino-brasileña (ILDIS- Friedrich Ebert Stiftung, 2004), se incluían otras dos observaciones importantes: 1) que en las agendas de seguridad de los países andinos hay una tendencia a la securitización de los conflictos políticos internos, probablemente por la participación de las fuerzas armadas en el juego político, lo que hace que los problemas domésticos predominen sobre los temas regionales; y 2) que para establecer una verdadera agenda de seguridad andina es necesario convocar a los actores responsables de implementarla (fuerzas armadas, poder judicial y ministerios del interior), sacando el tema del control exclusivo del poder ejecutivo y de las cancillerías.

En resumen, a pesar de su entramado institucional, la situación actual de la CAN en materia de seguridad es mucho más compleja que la del Mercosur. Se observa, en especial, el aumento de la tensión y el conflicto entre países – la reactivación de litigios territoriales, como el que desembocó en la guerra entre Ecuador y Perú en 1995⁹, los enfrentamientos ideológicos (en especial, hasta abril del 2006, cuando Venezuela salió de la CAN) y la crisis colombiana y su derrame en la subregión a través del enfrentamiento entre Ecuador y Colombia por los sucesos de marzo del 2008¹⁰. Todos ellos testimonian

⁸ Esta fue establecida en Guayaquil, 27 de julio del 2002, y proscribió en Sudamérica el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los estados, la fabricación, etc., de armas de destrucción masiva, así como las minas antipersonales. Fue firmada por todos los gobiernos de CAN y Mercosur, Chile, Guyana y Surinam (Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, www.comunidadandina.org). .

⁹ El conflicto se resolvió en 1998 mediante la acción del Grupo de Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y EE.UU.), firmado entre Ecuador y Perú en 1942.

¹⁰ El conflicto se originó por el bombardeo colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, en marzo del 2008. Ni el Grupo de Río ni la OEA consiguieron resolver el conflicto y Ecuador demandó entonces a Colombia frente a la Corte Internacional de La Haya por los daños

la incapacidad de la CAN para asegurar la seguridad subregional mediante la prevención y el manejo de conflictos tanto tradicionales como nuevos. Mientras tanto, los aspectos de seguridad relacionados con actividades ilícitas en torno de la producción, procesamiento y tráfico de drogas, junto con el lavado de dinero producto de esas actividades, complican aún más la gobernabilidad regional.

Por su parte, Venezuela, en abril del 2006, se desvinculó de la CAN y apuesta, por una parte, a su entrada plena en el Mercosur¹¹ y, por otra, a promover su propio proyecto regional -- la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP), integrada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda. En materia de seguridad, en la VII Cumbre del ALBA-TCP (Cochabamba, Bolivia, 2009) se mencionó un Comité Permanente de Soberanía y Defensa, que sería parte del Consejo Político, y cuyos objetivos principales incluirían la definición de una Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas¹². Sin embargo, Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron sus respectivas reservas, por cuanto pertenecen al Sistema de Seguridad Regional de la OECO.

I. 3.Comunidad Sudamericana de Naciones/Unasur

La creación, en la III Cumbre Sudamericana en Cusco (2004), de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) tuvo como objetivo la constitución de un espacio ampliado de promoción de la integración regional así como de concertación política. La CSN nació del proceso de cumbres de presidentes sudamericanos que, desde el año 2000, buscaban promover un área regional integrada por el Mercosur, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam, basada en la idea de una identidad común y de valores compartidos. La Declaración de Cusco estableció tres pilares fundamentales para la CSN: 1) la concertación de políticas exteriores, la proyección internacional de América del Sur y la consolidación de la democracia; 2) la integración económica – con la gradual convergencia entre CAN y Mercosur-; y 3) la integración física, energética y de las comunicaciones (Vega, 2009: 99).

Luego de la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana de 2002, otro intento por establecer alguna forma de cooperación sudamericana en materia de seguridad, incorporando países tanto de la CAN como del Mercosur, se dio en el acuerdo entre los Ministros de Defensa Andino - Amazónicos, firmado en Lima el 3 de septiembre de 2004. En ese acuerdo se decidió explorar, en forma conjunta, mecanismos para enfrentar las amenazas a la región amazónica e incrementar y profundizar la cooperación en el ámbito de la defensa, con la realización de actividades para mejorar las condiciones de seguridad en las fronteras entre esos países. Dos años más tarde, el 14 de julio de 2006, en Bogotá, se llevaron a cabo en forma paralela la Primera Reunión Ministerial sobre Defensa y Seguridad de la Amazonía, donde se discutieron fórmulas para contribuir a solucionar los

causados a la salud y al medio ambiente debido a las fumigaciones colombianas en la frontera común (Sotomayor Velázquez, 2008: 43).

¹¹ Los Congresos de Argentina, Brasil y Uruguay aprobaron su entrada mientras está pendiente la ratificación del de Paraguay. La decisión debe ser tomada por los cuatro países miembros.

¹² Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP, numeral 28. Asimismo, en el 2008, Bolivia firmó un Memorandum de Entendimiento en Materia de Seguridad y Defensa con Venezuela y otro, con Ecuador (Véase www.resdal.org/ministerios/atlas-ministerios-info.pdf).

problemas de la región en seguridad y defensa, y la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN, de donde salió la Declaración de Bogotá.

La Declaración de Bogotá (2006) expresó “*la necesidad de contemplar mecanismos que faciliten la cooperación (...) que deben incluir el intercambio de información e inteligencia y de personal con fines académicos, la provisión de capacitación y entrenamiento, la realización de ejercicios militares combinados o conjuntos*” (Vega, 2009: 99-100), entre otros. Allí destaca también el énfasis en el desarrollo de las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua, el fortalecimiento de la cooperación entre los Ministerios de Defensa, las fuerzas armadas y de seguridad y la consolidación de la región como zona de paz. En 2007, en la Cumbre Energética de América, celebrada en la venezolana Isla de Margarita, la CSN se convirtió en la Unión de Naciones del Sur (Unasur), a la cual le correspondió intervenir por primera vez, en materia de seguridad, en la investigación de la llamada masacre de Pando (Bolivia, 2008)¹³.

La Declaración de Bogotá contiene como referencias previas la Conferencia de Jefes de Estado de la CSN (Brasilia, septiembre del 2005) y la Declaración de Guayaquil (julio del 2002) sobre Zona Sudamericana de Paz. En sus principales postulados rescata la agenda de Williamsburg¹⁴, enfatizando el pleno respeto al principio democrático de control civil sobre las Fuerzas Armadas. La modernización de la defensa también apareció como un objetivo compartido por la comunidad sudamericana, así como los compromisos de participar en misiones de paz de las Naciones Unidas y de fomentar la cooperación militar y civil frente a desastres naturales y situaciones de catástrofe (www.cdsunasur.org/).

En la declaración destacan tres puntos: el primero, que señala que “*los países sudamericanos tienen una identidad propia y valores compartidos en materia de defensa y seguridad*”. El segundo es el 16, según el cual el desarrollo de medidas de fomento de la confianza entre los países sudamericanos ha contribuido a la estabilidad de la región. En este sentido, los Ministros de Defensa expresaron su compromiso de fortalecer esas medidas por medio de encuentros regulares, cada dos años, el intercambio de experiencias en materia de doctrina y políticas de defensa, el intercambio de información e inteligencia, la realización de conversaciones entre los Altos Mandos Militares, el desarrollo de medidas para la solución pacífica de incidentes fronterizos y el intercambio de personal civil y militar para labores de formación y capacitación. En el tercero, el punto 17, se comprometieron a promover acciones concretas para mejorar las capacidades de las fuerzas armadas de la CSN, a través del intercambio de conocimientos y tecnologías.

¹³ En ese departamento boliviano se registraron, en septiembre de 2008, “... numerosos enfrentamientos entre campesinos y funcionarios prefecturales, en el contexto de un complicado y violento proceso político cuyo eje es la autonomía. Los choques dejaron al menos 17 muertos, unos cuarenta heridos y más de cien desaparecidos, lo que llevó al gobierno a declarar el estado de sitio” (Bartolomé, 2008: 69)

¹⁴ Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 24 al 26 de julio de 1995, de donde salieron los llamados Principios de Williamsburg: 1- Reconocimiento de que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia; 2- Reconocimiento de que las fuerzas de seguridad militar desempeñan un papel vital en apoyo y defensa de los intereses legítimos de los Estados soberanos y democráticos; 3- Reafirmación de los compromisos adquiridos en Managua y Miami en el sentido de que las fuerzas armadas deben estar subordinadas a una autoridad con control democrático, dentro de los límites de las constituciones nacionales, y deben respetar los derechos humanos; 4- Promoción de la apertura en el debate de los asuntos de defensa; 5- Fijación como meta para el hemisferio la solución de diferendos limítrofes pendientes y de otra índole mediante arreglos negociados; 6- Promoción de una mayor cooperación en defensa para responder a las necesidades de seguridad, incluido el narcoterrorismo.

Si bien la Conferencia de Bogotá no concluyó con un Plan de Acción, sus principios y fundamentos sirvieron de base al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). El 23 de mayo de 2008, en una reunión cumbre de Unasur, el presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva propuso la creación de este consejo. Esto suele verse como una consecuencia directa de la incursión ilegal de tropas colombianas en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC, en marzo de ese mismo año, pero, como se analiza más adelante, el proyecto brasileño tiene raíces más profundas.

Se creó entonces un Grupo de Trabajo que, en diciembre de 2008, presentó sus recomendaciones acerca de la propuesta brasileña, durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Unasur. El CDS fue formalmente establecido en marzo de 2009, mediante la Declaración de Santiago, como instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, que se reúne una vez al año y toma decisiones por consenso.

Los objetivos generales del CDS, expresados en el artículo N° 4 de su documento constitutivo, son:

- consolidar a América del Sur como zona de paz;
- construir una identidad sudamericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales y fortaleciendo la unidad de América Latina y Caribe; y
- generar consenso para el fortalecimiento de la cooperación regional en temas de defensa.

Por otra parte, los objetivos específicos que se indican en el documento son los siguientes:

- analizar y debatir los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa;
- promover el intercambio de información y análisis, al nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que amenacen un ambiente de paz;
- organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa;
- construir visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y Caribe;
- fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países;
- promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa;
- fomentar el intercambio en formación y capacitación militar, además de la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa;
- estimular y apoyar acciones humanitarias;
- compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

- intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las fuerzas armadas; y
- promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa (Griffiths-Spielman, 2009).

Se acordó también un Plan de Acción 2009-2010, que tiene como objetivo principal *“Consolidar Sudamérica como zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de sus pueblos, y como contribución a la paz mundial”* (www.cdsunasur.org). Se desarrollan fundamentalmente cuatro líneas de trabajo, cada una con tareas específicas (17 en total): 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar; 3) acciones humanitarias y operaciones de paz y 4) industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación (Agencia Periodística del Mercosur, 2009). Se tomó en cuenta el argumento colombiano de incluir el rechazo a fuerzas irregulares, lo que se expresa en la relación de principios, según los cuales el CDS *“reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a las amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normatividades nacionales. De la misma forma, rechaza la existencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera sea su origen”*¹⁵. De esta forma, el CDS busca fortalecer a la región como zona de paz, para garantizar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no amenace la seguridad regional, y, a la vez, exige la no injerencia en asuntos internos a los fines de garantizar la integración regional¹⁶.

En la Reunión de Viceministros de Defensa del CDS (enero de 2010) se creó el Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de Unasur, con sede en Buenos Aires. Entre sus objetivos están el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión común para la región y la elaboración de marcos teóricos para los estudios del Centro. Esto último implica la búsqueda de una univocidad conceptual, como base para la coordinación de las políticas de defensa y seguridad en Sudamérica.

De los documentos analizados se desprende que el espíritu del CDS no es conformar una alianza militar ni una estructura similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹⁷, aunque se busca integrar las industrias de defensa y realizar alianzas y construir sinergias entre las distintas capacidades sudamericanas en este sector. Con respecto al carácter estrictamente sudamericano del CDS, cuando funcionarios del Pentágono manifestaron su intención de participar como observadores, según el Ministro de Defensa brasileño, la respuesta fue que *“Para que Estados Unidos tenga una buena relación con Sudamérica es importante que cambie su política con Cuba. Su condición de cambio en la relación con Cuba es condición para una representación de Estados Unidos con América del Sur”* (citado en Ramos, 2009).

Al igual que en Unasur, la presidencia del organismo es temporal. Están previstas una reunión anual de los ministros de Defensa y dos, de los viceministros. En una declaración

¹⁵ Artículo 3° literal m del documento de creación del CDS.

¹⁶ Documento final de la Cumbre Extraordinaria de Unasur, Bariloche, Argentina, 29 de agosto de 2009.

¹⁷ *“Este consejo no apunta a ser una alianza militar clásica. No hay ninguna pretensión de hacer una fuerza sudamericana de defensa, que es un problema y no una solución”*, aclaró el ministro brasileño (citado en Ramos, 2009).

anexa los ministros presentes acordaron, además, impulsar una lucha coordinada en contra del tráfico ilegal de drogas¹⁸.

Esta claro que el CDS no es similar a la NATO, ni tampoco exclusivo, ya que prevé la coordinación con otras estructuras regionales de integración y cooperación en materia de seguridad. Así desde la propuesta inicial del CDS se habla de brindar apoyo a otros convenios bilaterales (como el rubricado por Ecuador y Bolivia, en junio de 2008, para cooperar en seguridad y defensa) y multilaterales (como el que propone Venezuela junto con Ecuador, Bolivia y Nicaragua). Esto constituye, según Martínez (2008) un ejemplo de “*cooperación reforzada*”, en el lenguaje de la UE. En la integración europea, este tipo de cooperación implica que los Estados miembros pueden progresar a ritmos diferentes y se da cuando queda claro que los objetivos establecidos no pueden alcanzarse, a corto plazo, para todos ellos¹⁹.

II. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD REGIONAL

En líneas generales, para Buzan (1992, citado en Sisco Marcano y Chacón Maldonado, 2004: 135-136), los subsistemas de seguridad (o complejos regionales) se basan en que la proximidad geográfica hace que “*un grupo de Estados no pueda resolver sus problemas de seguridad independientemente*” y deba procurar una solución colectiva. Aunque en los casos del Caribe y Centroamérica, Buzan opina que es casi imposible que se genere una dinámica de seguridad independiente de la de EE.UU., en el de Sudamérica admite que existen condiciones que podrían hacerlo posible. Sin embargo, en 1992 señalaba como obstáculos importantes para la constitución de un complejo de seguridad sudamericano que no existía suficiente interacción entre los estados y que sus fronteras están en lugares poco poblados, montañosos o selváticos. Mientras este último aspecto no ha variado, cabe observar que el avance de los acuerdos de integración económica, en especial desde los años noventa, ha producido cambios en el primero.

En términos de Hurrell (1998: 530), una mayor integración económica hace a los países más vulnerables a la inestabilidad interna de los otros países con los que se asocia, porque la integración económica aumenta su interdependencia. De esta forma, un problema de gobernabilidad doméstica, tal como la inestabilidad política, económica y

¹⁸ “*La Ministra y los Ministros de Defensa, asistentes a la Primera Reunión de Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), acuerdan manifestar su común preocupación por la acción del narcotráfico y solicitar a las instancias respectivas de nuestros gobiernos impulsar, en el marco de la Unasur, la articulación de medidas concertadas para combatir este flagelo*” (Declaración Anexa a la Declaración de Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009).

¹⁹ “*La cooperación reforzada permite una cooperación más estrecha entre los países de la Unión que deseen continuar la profundización de la construcción europea, respetando el marco institucional único de la Unión. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. Sin embargo, no permite ampliar las competencias previstas por los Tratados. Además, una cooperación reforzada sólo puede iniciarse como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos asignados no pueden alcanzarse, en un plazo razonable, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados...*”. Ver Europa Glosario, en www.europa.eu/scadplus/glossary.

social, se convierte en un problema de seguridad regional, que afecta a la gobernabilidad de un conjunto de naciones integradas. Esto lleva a Hurrell (1998: 545-546) a concluir que la integración económica no constituye una alternativa a la necesidad de manejar la seguridad regional de forma efectiva. Para ello es necesario también construir un esquema de seguridad, encaminado a reforzar los logros de la integración.

Lo anterior remite al segundo objetivo de este capítulo – identificar que puede aportar el CDS en materia de gobernabilidad regional en Sudamérica. Considerando que el CDS nació de una propuesta formulada por Brasil es necesario analizar, en primer lugar, si los objetivos brasileños incluyen la gobernabilidad regional. Según Herz (2006), dos factores son prominentes en la visión de seguridad regional del gobierno brasileño. El primero es que existe una redefinición del escenario geopolítico, en la medida en que la principal fuente de amenaza para Brasil no está ya en el Cono Sur sino en la Amazonía²⁰, y, el segundo, que persiste la ambigüedad con respecto a su rol en Sudamérica, donde se oscila entre asumir una posición central o volcarse hacia el ámbito global. Lo segundo, sin embargo, no elimina la necesidad de proteger su soberanía territorial en la región amazónica. En este contexto se ubica el Plan Cobra (Brasil-Colombia), en el cual participan desde 2005 las fuerzas armadas, la agencia de inteligencia y la policía. Su rol central es recoger y compartir información acerca de actividades ilícitas en la frontera común y cooperar en labores de detección y control de esas actividades (Herz, 2006).

Por su parte, el Ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim (Jobim, 2008), argumenta que se observa actualmente una remodelación de los paradigmas políticos y económicos que dominaron las relaciones políticas durante gran parte del siglo XX. En este contexto, Brasil está consolidando su posición en el mundo, apoyado en la estabilidad política y económica, la cual le permite aumentar su proyección internacional. Como consecuencia de esta reorganización internacional, es necesaria la determinación de nuevas posturas en el campo de la seguridad y defensa para cambiar su estructura. Desde 2005, cuando el gobierno brasileño publicó la nueva Directiva de Defensa Nacional, Brasil busca una política disuasoria, apoyada en el desarrollo de una mayor capacidad tecnológica militar (submarino nuclear, flota oceánica, ejército capaz de proyectarse más allá de sus fronteras²¹ y área de influencia propia en Sudamérica y África), que le asegure el control de sus recursos naturales y de su integridad territorial (Garay Vera, 2009). En ese documento,

...se identifican dos puntos de fricción 1) el Amazonas (por el impacto de la guerra en Colombia, el narcotráfico, narcoguerrillas, depredación ambiental, etc.) y 2) el Atlántico Sur (tanto por su rol en los flujos del comercio internacional de Brasil como por ser la zona en donde se concentra parte sustancial de las riquezas petrolera y gasíferas) (Garay Vera, 2009: s/p)²².

²⁰ La política de defensa nacional de 1996 mencionaba expresamente a la región amazónica como la prioridad estratégica de Brasil y, en 2001, su gobierno estableció en ella un Sistema de Protección (SIPAM) y de Vigilancia (SIVAM) (Herz, 2006).

²¹ En 2006, Marco Aurelio García, asesor del Presidente Lula, y el general de división Augusto Heleno, jefe del gabinete del comandante en Jefe del Ejército, sostuvieron en Uruguay que "debe haber una concepción de empleo en que la fuerza terrestre debe tener capacidad para cumplir cualquier misión" tanto dentro como fuera de las fronteras (Garay Vera, 2009: s/p).

²² Marco Aurelio García manifestó en un discurso en 2007 que la "seguridad de la Amazonía y las fronteras marítimas" eran los principales objetivos porque la primera era "una región caracterizada por la concentración de recursos naturales" y "porque el descubrimiento de nuevos yacimientos de

Este énfasis en el tema de los recursos naturales y su protección por los militares es más compleja de lo que puede apreciarse a primera vista, ya que no se relaciona sólo con la protección del medio ambiente sino también con cuestiones de soberanía y con la economía, enraizadas dentro de un enfoque de las relaciones internacionales claramente realista (Oelsner, 2005: 31). Además, desde mucho antes del año 2008, se reconocía la necesidad de coordinar esfuerzos con las otras naciones sudamericanas para encarar su seguridad y defensa.

Pero, resulta obvio también que, para alcanzar estos objetivos, Brasil no está dispuesto a someter su seguridad y defensa a un “chaleco de fuerza”, de manera que durante el debate para la constitución del CDS “*anuló la ofensiva venezolana de convertir el Consejo en una alianza rígida*”. El consejo quedó definido “*como una estructura en común para afrontar problemas de seguridad en la región*”, estructura que enfatiza otro aspecto de interés para Brasil – “*la urgencia de construir un complejo militar-industrial que ve como necesario para tener autonomía tecnológica y dar el salto a potencia regional*” (Garay Vera, 2009: s/p). Así el objetivo brasileño de construir una cooperación tecnológica regional, que reduzca la dependencia de la tecnología estadounidense, ha generado en algunos analistas la opinión de que la propuesta de Brasil es una plataforma para dinamizar su industria de armamentos (Martínez, 2008).

Aunque Collit (2008) reconoce también que entre los objetivos de Brasil destaca la reducción de la dependencia del armamento estadounidense en la región, agrega que al mismo nivel de importancia se ubica el de evitar los conflictos en Sudamérica. En este sentido, puede observarse lo señalado por Nelson Jobim, después de la ceremonia oficial en que se constituyó el CDS, – “*El gran centro de este consejo es convertirse en un foro de debate para la obtención del consenso y también para la administración del disenso*”. Por lo tanto, desde la perspectiva de la gobernabilidad regional, el logro del segundo aspecto está contemplado en los objetivos de la propuesta brasileña y resulta crucial para que el CDS pueda ser considerado exitoso en el futuro (Abramovich, 2009)

Desde la perspectiva brasileña, también es importante la gobernabilidad regional porque la paz y estabilidad de Sudamérica resultan necesarias para continuar, por ejemplo, sus proyectos de infraestructura hacia la costa del Océano Pacífico (Véase Giacalone, 2009). La necesidad de establecer mecanismos de seguridad, que propiciaran un entorno pacífico y permitieran a Brasil concentrarse en el desarrollo económico y social, aparecía señalada ya en un discurso del Ministro de Defensa Geraldo Quintao, en agosto del 2000 (“Seguranca...”, 2000), en forma contemporánea a la propuesta de la IIRSA. Allí se señalaba además que el gobierno brasileño aspiraba a que los mecanismos bilaterales de entendimiento de Brasil con Argentina y con Chile se expandieran para incluir a los países andinos, lo que, en última instancia, procura hacer el CDS.

En cuanto al rol del gobierno de Lula en la creación del CDS, Oliveira (2008: 142) afirma que “*en su segundo mandato el Presidente Lula cambió radicalmente su actitud, al atribuir al Ministerio de Defensa una importancia hasta entonces inusitada, al determinar el planeamiento de inversiones en equipamiento militar, y más notablemente al proponer la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano*” (2008: 142). A partir de entonces,

hidrocarburos en... Brasil podría hacer al país objeto de posibles interferencias externas", "Brasil propondrá Junta Sudamericana de Defensa Regional", 29.11.2007, Base de Datos MERCOSUR ABC, <http://www.mercosur.con.ar/>

la diplomacia de Itamaraty logró impulsar una serie de medidas para que los conflictos en la región pudieran solucionarse sin la injerencia de EE.UU.²³ y para la preservación de la región amazónica. Señala Bartolomé (2009) que fue Venezuela el primer país sudamericano en aceptar la propuesta de Brasil, además de proponer su encuadre institucional en la Unasur.

Pero el de Brasil no es el único gobierno sudamericano interesado en la gobernabilidad regional. Puede señalarse también el caso de Perú, cuyo canciller, José Antonio García Belaunde, manifestó en abril del 2010 que el tema principal de la XL Asamblea General de la OEA, a realizarse en Lima en junio, será "La paz, seguridad y cooperación en las Américas". En esa reunión se aspira a debatir la propuesta que, originalmente, hiciera el presidente peruano, Alan García, en la reunión cumbre de Unasur (Bariloche, agosto de 2009), de suscribir un "*pacto de no agresión para garantizar la paz y detener el excesivo gasto militar que se ha registrado en los últimos años*". La posición del gobierno peruano es que la limitación de la compra de armas permitiría consolidar una unión sudamericana sin conflictos y disponer de mayores recursos para combatir la pobreza (Taylhardat, 2010). Detrás de esa posición hay un elemento geoeconómico -- la convicción de que en el siglo XXI el centro geoestratégico mundial se trasladará del Atlántico al Pacífico "*donde están las más importantes economías... (EE.UU., Japón, China y los "Tigres Asiáticos")*", [que] *en conjunto mueven más del 50 % de la economía mundial*". En esta perspectiva, por su ubicación Perú puede convertirse "*en pivote y centro estratégico de proyección*" para Sudamérica y, en especial, para Brasil (Díaz Nieri, 2009: 18), con lo cual la paz se convierte en una necesidad básica.

La propuesta peruana se relaciona en forma directa con un aspecto preocupante de la situación regional en los últimos años – la carrera armamentista que se está produciendo. Según datos publicados por BBC/Mundo (2009), citando estadísticas del Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), el gasto militar en la región fue de US\$ 34.000 millones en el año 2008, lo que significa que en los últimos diez años el gasto militar en Sudamérica aumentó un 50 %. Para el IISS, los países que más han incrementado su presupuesto de seguridad y defensa son Brasil, Chile, Colombia y Venezuela. Según Robert Munks, editor de *Jane's Intelligence Weekly*, donde parece existir una carrera armamentista es entre Venezuela y Colombia y entre Chile y Perú. El resto de las adquisiciones estarían motivadas por la necesidad de modernizar fuerzas armadas con armamento obsoleto, en una coyuntura de alza en los precios internacionales de los *commodities*, que generó buenos ingresos para la mayoría de los países sudamericanos.

De todas formas, la consecuencia de esta situación se vincula con lo que Lake y Morgan (1997) plantean acerca del manejo de los conflictos dentro de las regiones, al desaparecer el conflicto entre Este y Oeste. Según ellos, los mecanismos utilizados desde entonces influyen sobre el tipo (o grado) de manejo del conflicto – eliminación (o resolución), postergación, etc. En otro estudio, Miller (2005: 231) considera que, de

²³ El Ministro Nelson Jobim hizo declaraciones sobre la no intervención estadounidense en la iniciativa de Brasil, argumentando que ésta sólo concernía a los países de la región: "Yo no estaba pidiendo permiso [para que ellos aprobaran el futuro consejo], apenas dando ciencia a un compañero internacional y mostrando que se trata de un asunto claramente de América del Sur". La mejor manera de que Estados Unidos ayudase sería "mirando de fuera, quedándose lejos". (Traducción de la autora) *Folha de São Paulo*, 22 de marzo de 2008. El pragmatismo brasileño llevó también a firmar un acuerdo de cooperación militar con EE.UU. en 2010, que comprende compra y venta de armas y contactos entre fuerzas armadas ("EE.UU. y Brasil...", 2010).

acuerdo a como se maneje el conflicto, una región puede experimentar lo que llama “paz fría”, “normal” o “cálida”. En la primera, el conflicto es mediado o resuelto por la presencia de un poder externo o interno (*hegemon*); en la segunda, se aplican mecanismos de resolución de conflictos en los que intervienen las partes y éstas negocian sus respectivas posiciones. Y, en la tercera, el conflicto se trasciende (deja de tener relevancia para las partes involucradas) mediante un proceso de integración regional. En la paz fría el conflicto se mitiga pero no se resuelve y la posibilidad de que el conflicto reaparezca es alta; en la paz normal, el conflicto se resuelve y la posibilidad de que reaparezca es moderada; y, en la paz cálida, el conflicto se vuelve irrelevante porque la incorporación de las partes en un todo integrado brinda beneficios a todos y es casi impensable que el conflicto vuelva a aparecer (Miller, 2005: 232).

La situación de Sudamérica parece corresponder a una situación intermedia entre paz fría y normal, pero tiene características específicas. Las más importantes, desde el punto de vista de la gobernabilidad regional, es que existen conflictos no resueltos que provocan periódicas tensiones diplomáticas y crisis militares y que los organismos regionales tienden a ignorarse, prefiriendo las partes recurrir a los acuerdos ad hoc o llevar el conflicto a instancias extra-regionales, como la Corte Internacional de La Haya (Sotomayor Velázquez, 2008: 42-43).

III. DISCUSION Y CONCLUSIONES

Si existe un relativo consenso con respecto al vínculo entre integración, seguridad y gobernabilidad regional, como se señaló en la Introducción, no lo existe sobre cómo funciona ese vínculo ni tampoco acerca de cómo encarar la seguridad regional. Según Llenderozas (2008: 78-79), seguridad y gobernabilidad son preocupaciones centrales de la agenda regional porque *“ambas tienen impactos recíprocos que se retroalimentan mutuamente. Es decir, los problemas que causan inseguridad socavan los pilares institucionales de la democracia y, a su vez, la inestabilidad y la debilidad institucional generan el escenario propicio para que se desplieguen los factores que crean inseguridad”*. El resultado final es que la falta de seguridad puede afectar negativamente el proceso de integración regional sudamericana, *“en la medida que produce profundos impactos en la estabilidad regional, en la confianza mutua entre los estados y en los propios procesos internos de gobernabilidad”*. Según esta visión, la seguridad es necesaria para defender la integración porque las coyunturas conflictivas pueden ponerla en peligro.

Esta visión defensiva de la integración, en la que la vinculación seguridad-gobernabilidad es una reacción a la coyuntura regional conflictiva, merece comentarse porque – 1) implica el riesgo de privilegiar soluciones coyunturales para los problemas de gobernabilidad existentes, determinando qué problemas se “securitizan” y cuales otros, se ignoran o posponen; y 2) muestra una especificidad propia de la gobernabilidad regional sudamericana. Cuando se reacciona a problemas de seguridad coyunturales se tiende a recurrir a la “voluntad política” expresada al más alto nivel – si es posible, por los mismos presidentes. Esta forma de encarar la solución de un problema determina que la seguridad regional esté atada a las preferencias de gobiernos antes que de Estados, y que los problemas se arreglen mediante mecanismos de diplomacia directa. El resultado final es que las soluciones terminan siendo perecederas, porque cualquier gobierno puede denunciarlas más adelante. Se produce y refuerza entonces un contexto de “paz fría”, en la cual el conflicto se controla pero no desaparece y la integración no contribuye a que los

conflictos se trasciendan en un proceso en el cual todos sus países miembros alcanzan beneficios mediante ella (Miller, 2005). Una alternativa más duradera sería la construcción de soluciones institucionales, partiendo de una visión amplia de los problemas de seguridad regional que requieren atención, sobre la base de un horizonte a mediano o largo plazo.

El segundo aspecto que merece comentarse es que, como señala Oelsner (2005: 184), Sudamérica está siguiendo el camino inverso al que tomó Europa después de la segunda guerra mundial. Mientras aquí se busca la seguridad debido a la necesidad de proteger objetivos políticos y económicos, allá se desarrollaron estos objetivos para evitar un problema de seguridad regional. De esta forma, el CDS puede considerarse una respuesta defensiva y coyuntural, surgida de la diplomacia directa de los presidentes y en la cual predomina la visión brasileña de las amenazas a la gobernabilidad regional, además de reflejarse también la especificidad del proceso de integración regional en Sudamérica.

Esta especificidad puede observarse también en el caso del Mercosur, donde Da Motta Veiga (2005) señala dos etapas: una desde la implementación del Tratado de Asunción hasta la crisis del real (1995-1999) y la segunda, de 1999 en adelante, iniciada con la devaluación de la moneda brasileña. En la primera, el impulso inicial llevó a desarrollar normas que contemplaran el quiebre democrático y las acciones a tomar por los países miembros, así como el fortalecimiento de la integración parecía ocupar un lugar destacado en la agenda (intervención del Mercosur en la crisis paraguaya de 1996, inclusión de la cláusula democrática, etc.). Mientras tanto, en la segunda etapa, durante la crisis argentina, los países se centraron más en sus aspectos domésticos y el desarrollo institucional fue escaso. Junto con una participación declaratoria del Mercosur en las crisis regionales, aumentó también el rol de la diplomacia presidencial directa (Malamud, 2008) por encima de las instituciones.

Desde otro punto de vista, puede que se estén sentando las bases para crear un proceso de mayor interdependencia en todos los planos, que posibilite un mayor grado de integración en temas de seguridad y defensa, sobretodo si ese proceso se sustenta en una mayor integración física y energética que puede generar espacios de mayor integración en lo político. Una meta interesante sería la creación de un mecanismo de medición del gasto en defensa común, dado el incremento experimentado en ellos²⁴. Pero, además de los conflictos tradicionales que persisten, se observa que la región está atravesada por proyectos políticos encontrados que se suman a los altos grados de heterogeneidad en tamaño, problemas e intereses de los países (Cardozo 2006: 79-80). Un obstáculo adicional es la desconfianza mutua, entre profunda y latente, que se manifiesta en las compras de armas (Tickner: 2010).

Por su parte, Bartolomé (2008: 23-14) señala que

“... la homogeneidad en nuestro subcontinente en materia de defensa sólo se cumple respecto a la disminución de riesgos de ocurrencia de un conflicto interestatal; las crecientes iniciativas en pos de acciones combinadas a nivel subregional y la reafirmación del compromiso con las Naciones Unidas en la relación a Operaciones de Paz. A este pequeño listado de coincidencias podríamos agregar la subordinación, al menos

²⁴ IISS – The International Institute for Strategic Studies: The Military Balance 2009. En: www.iiss.org/publications/military-balance.

formal, del sector castrense a las autoridades nacionales elegidas democráticamente. Fuera de estos consensos, en planos más específicos, reina la heterogeneidad’.

Destaca entonces la coexistencia en la región de distintas visiones y definiciones de los ámbitos específicos de la seguridad y defensa y, por ende, del empleo del poder militar. Una labor pendiente de importancia, además, en el contexto hemisférico, es establecer la relación del CDS con la arquitectura de seguridad y defensa establecida a fines de la segunda guerra mundial (OEA, TIAR, JID).

De esta manera, si en Sudamérica las instituciones no funcionan como deberían y el poder se concentra en el Ejecutivo, la seguridad y defensa van a seguir dependiendo de intereses coyunturales de gobiernos que colocan sus objetivos por encima de los de la región y, en algunos casos, aún del Estado que representan. En este ambiente, se torna difícil crear mecanismos regionales, de carácter intergubernamental o supranacional, que cumplan con la función de mantener la paz, fomentar el crecimiento y fortalecer la acción colectiva de la región. La expectativa de un escenario en el cual se mantengan las tendencias actuales es que, a pesar de los nuevos aspectos (cooperación tecnológica, etc.) que incorpora el CDS, éste tenderá a replicar los problemas y a enfrentar los mismos obstáculos que se observan en los mecanismos de seguridad y defensa de los acuerdos subregionales, con lo cual su aporte a la gobernabilidad regional no será mucho.

V. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVICH, P. (2009) “Aprobaron el Consejo De Defensa Sudamericano” 10 de marzo, www.observa.uy/internacionales.

AMADEO, E. (2008). La visión del ABC (Argentina, Brasil y Chile) y la gobernabilidad del espacio suramericano. Mesa Taller. CAR I, 30 de abril. Buenos Aires.

APM AGENCIA PERIODÍSTICA DEL MERCOSUR <http://www.prensamercosur.com.ar/>

BARTOLOMÉ, M. (2008). “Las fuerzas amadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida” *Security and Defense Studies Review*, Vol. 8, Summer: 23-46.

BARTOLOMÉ, M. (2009). “Seguridad y defensa en América Latina: una visión retrospectiva”. Estudios.

BBCMundo (2009) “¿Carrera armamentista sudamericana?” 10 de agosto www.semana.com/noticias.

BONILLA, A. (2003) “Una agenda de Seguridad Andina” VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre, www.resdal.org/producciones-miembros.

BUZAN, B. (1992) “Third World Regional Security in Structural and Historical Perspective” pp. 167-189 en B. Job, editor, *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States* (Boulder, Colorado: Lynne-Rienner).

CAN. (2009) *La Comunidad Andina frente a los objetivos y compromisos contenidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas del 23 de octubre de 2003. Informe*. SG/di 931, 3 de diciembre.

CAN-Comisión Europea (2006) *Paz y seguridad en la región andina* (Lima: CAN-Comisión Europea).

CARDOZO, E. (2007) *Integración, gobernabilidad y seguridad regional en la América Latina de los inicios del siglo XXI: bajo el signo de la fragmentación* (Caracas: ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales).

COLLIT, R. (2008) (Agencia Reuters) "Após crise, Jobim quer criar grupo de defesa sul-americano. Objetivo do ministro é evitar conflitos e reduzir a dependência das armas norte-americanas na região", Quarta-feira, 12/05, www.estado.com.br.

CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO. <http://www.cdsunasur.org/>

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (1999) "Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional" www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp

DA MOTTA VEIGA, P. (2005) Mercosur: "Can political convergence help overcoming crisis?" En: www.obreal.unibo.it.

DECLARACIÓN DEL MERCOSUR MÁS BOLIVIA Y CHILE, ZONA DE PAZ (1998) XIV reunión del Consejo del Mercosur, Ushuaia.

DECLARACIÓN DE MENDOZA SOBRE LA PROHIBICIÓN COMPLETA DE LAS ARMAS QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS (1991).

DECLARACIÓN ANEXA A LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE (2009) Primera Reunión de Consejo de Defensa Sudamericano de Unasur, 10 de marzo.

DECLARACIÓN DE GALÁPAGOS (1989) Grupo Andino. 18 de diciembre www.comunidadandina.org/documentos.

DECLARACIÓN DE QUIRAMA (Antioquia, Colombia) (2003) Comunidad Andina, junio www.comunidadandina.org/documentos/actas/Quirama.htm

DECLARACIÓN DE SAN FRANCISCO DE QUITO (2003) XV Consejo Presidencial Andino. Comunidad Andina. Ecuador, 12 de julio www.comunidadandina.org/cumbre_quito/Quito.htm

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY (2001) Montevideo, 21 de diciembre www.mercosur.int/msweb/principal,

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE EL COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR (1996) Potrero de Los Funes, Argentina, junio www.mercosur.int/msweb/principal.

DECLARACIÓN DE LA VII CUMBRE DEL ALBA-TCP (2009) Cochabamba, Bolivia, 17 de octubre.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO (2009) Primera Reunión del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR, 10 de marzo.

DÍAZ NIERI, J. (2009) "Construir un Programa Regional Sudamericano e iniciar su integración" *Conferencia Subregional Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Sudamérica*, Cartagena, julio 27 – 31.

DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE EXTRAORDINARIA DE UNASUR (2009) Bariloche, Argentina, 29 de agosto.

"EE.UU. y Brasil estrechan sus lazos con un acuerdo militar" (2010) 13 de abril www.lanacion.com.ar.

EUROPA GLOSARIO, www.europa.eu/scadplus/glossary.

FOLHA DE SÃO PAULO (2008) 22 de marzo.

GARAY VERA, C. (2009) "Consejo Sudamericano de Defensa: una estructura flexible, local y autónoma" 3 de marzo, www.nuevamayoria.com.

GIACALONE, R. (2009) "La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA) desde la perspectiva de la Nueva Geografía Económica" *Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XV, N° 21 (diciembre): 1-30.

GRIFFITHS-SPIELMAN, J. (2009) "Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa/Unasur - Un nuevo intento?" *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad (GCG)* (Washington D.C.) Vol. 3, N° 1 (junio): 104-120.

GUTIÉRREZ SANÍN, F. (2007): "Conflictos en los países andinos: evaluando los riesgos" www.idrc.ca/en/ev.

HERZ, M. (2006) "Brazil, Andean Security, and U.S. Regional Security Policy" en B. Loveman, ed. *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield): 197-223.

HURRELL, A. (1998) "Security in Latin America" *International Affairs* Vol. 74, N° 3 (July): 529-546.

ILDIS-FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2004) *Agenda de seguridad andino-brasileña. Resumen del evento* (Caracas, 28 y 29 de Junio).

IISS (The International Institute for Strategic Studies) (2009) *The Military Balance 2009*. www.iiss.org/publications.

JOBIM, N. (2008) "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa" <http://www.defesenet.com.br/md1/jobim.htm>.

KURTENBACH, S- (2003) "El nuevo escenario de inseguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?" en K. Bodemer, ed. *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad-Flacso-Chile): 11-37.

LAKE, D. y P. MORGAN (1997) "The New Regionalism in Security Affairs" en D. Lake y P. Morgan, eds. *Regional Orders. Building Security in a New World* (University Park: The Pennsylvania State University): 3-19.

LLENDERROZAS, E. (2008) “¿ Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana” pp. 61-81 en J. Pinto, comp., *Entre la integración y la fragmentación regional* (Buenos Aires: Eudeba): 61-81.

MALAMUD, A. (2008) “Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño, eds. *Del regionalismo latinoamericano_a la integración interregional* (Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI): 137-162.

MARTÍNEZ, R. (2008). “El Consejo Sudamericano de Defensa ¿Realidad o ficción?” Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona www.cidob.org/publicaciones/opinion/america_latina.

OELSNER, A. (2005) *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone* (New York & London: Routledge).

OLIVEIRA, E. (2008) “Defensa nacional: actores y política” en Donadio, M. (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Ser en el 2000).

PLAN GENERAL SOBRE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA RECÍPROCA EN MATERIA DE SEGURIDAD REGIONAL (1997) Mercosur. Acuerdo 3/97, 21 de noviembre.

PRIMERA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006) 14 de julio.

RAMOS, P. (2009). “Otro avance en la integración regional”. Agencia Periodística del Mercosur, www.prensamericosur.com.ar.

RECCE, J. (2009) “Lula apuesta a la asociación entre defensa y desarrollo” 15 de enero, www.mercosurabc.

ROBLEDO HOECKER, M y ROJAS ARAVENA, F. (2002). “Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 17 N° 1-2: 5-31.

ROJAS ARAVENA, F. (2000) “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo” en F. Rojas Aravena, ed., *Multilateralismo. Perspectivas Latinoamericanas* (Caracas: Nueva Sociedad-Flacso Chile): 13-53.

RUMELILI, B. (2007) *Constructing Regional Community and Orders in Europe and Southeast Asia* (London: Plagrove-Macmillan).

“SEGURANCA NA AMÉRICA DO SUL” (2000) Palabras del Ministro de Defensa, Geraldo Quintao, a los estudiantes del Instituto Rio Branco (Brasilia, 28 de agosto) www.mre.gov.br.

SISCO MARCANO, C. y O. CHACÓN MALDONADO (2004) “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad” *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 25 (enero-junio): 125-146.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, A. (2008) “¡Nos vemos en la corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano” *Foreign Affairs Latinoamérica* Vol. 8, N° 3: 42-51.

STAAB, A. (2008) *The EU Explained: Institutions, Actors and Global Impact* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press)

SURRACO, N. (2006) *Triple Frontera, un caso paradigmático de las nuevas amenazas a la seguridad en el Cono Sur latinoamericano*, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Documentos e investigaciones académicas, Trabajo N° 15, enero, www.6-isicp.cl/publicaciones.

TAYLHARDAT, A. (2010) "Emboscada diplomática en Lima" www.eluniversal.com 7 de abril.

TICKNER, A. (2010) "Cumbre de la (des) unidad?". *El Espectador* (Bogotá) www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso.

VEGA, M.E. (2009). "Perspectivas en materia de seguridad de la Comunidad Sudamericana de Naciones" en R. Giacalone, ed. *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso* (Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes): 77-106.