

**ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS**



**ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA**

**MAESTRIA EN ESTRATEGIA CONJUNTA Y CONDUCCION SUPERIOR**

**TESIS**

**TEMA:**

**LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA**

**TÍTULO:**

**LA SEGURIDAD COOPERATIVA EN AMERICA DEL SUR**

**LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA PAZ EN EL SIGLO XXI.**

**AUTOR: Tcnl Ricardo NIBEYRO**

**DIRECTOR DE TESIS: Cnl (R) "VGM" Héctor Rodolfo FLORES**

**AÑO 2015**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>PROYECTO DE INVESTIGACIÓN - Tcnl RICARDO NIBEYRO</b> .....	<b>I</b>
1. RESUMEN.....	I
2. FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO.....	II
2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	III
2.2. ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA.....	VI
2.3. PLANTEO DEL PROBLEMA.....	X
2.4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PROPUESTA.....	X
2.5. APORTES TEÓRICOS.....	XI
3. OBJETIVO GENERAL: .....	XI
4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS: .....	XI
5. HIPOTESIS:.....	XII
6. METODOLOGÍA: .....	XII
7. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES .....	XIII
8. BIBLIOGRAFIA. (Clasificada por orden alfabético) .....	XIII
<b>CAPITULO I : LOS MODELOS DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA INTERNACIONAL</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>DESARROLLO</b> .....	<b>1</b>
1. La Seguridad: la complejidad del concepto y sus relaciones.....	1
1.1. La Seguridad Colectiva.....	5
1.2. La Seguridad Defensiva.....	7
1.3. La Seguridad Humana.....	10
2. La Comunidad de Seguridad y los Complejos de Seguridad.....	11
2.1. La Comunidad de Seguridad.....	11
2.2. Los Complejos de Seguridad.....	13
3. La Seguridad Cooperativa.....	15
3.1. Conceptualización teórica.....	15
3.2. La Prevención del Conflicto.....	21
3.3. La prevención de los conflictos en las Organizaciones Internacionales. (ONU-OSCE-UE).....	30
3.4. Las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCyS).....	32
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>34</b>
<b>CAPITULO II : EL ESCENARIO ESTRATEGICO DEL SIGLO XXI</b> .....	<b>37</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>37</b>
<b>DESARROLLO</b> .....	<b>38</b>
1. Globalización en tiempos de incertidumbre.....	38
2. La Seguridad Internacional en tiempos globalizados e inciertos.....	42
3. El regionalismo en los Asuntos Internacionales.....	47
4. El carácter cambiante de los conflictos armados del Siglo XXI.....	54
5. Explorando escenarios futuros: Tendencias estratégicas globales 2045 .....	60
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>75</b>
<b>CAPITULO III : LA SEGURIDAD COOPERATIVA DURANTE LA GESTION</b> .....	<b>78</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>78</b>

<b>DESARROLLO.....</b>	<b>80</b>
1. Enfoques sobre seguridad cooperativa.....	80
1.1. La seguridad cooperativa en el hemisferio.....	80
1.2. Una arquitectura de seguridad flexible.....	83
2. Las Estructuras multilaterales y su impacto en la seguridad y defensa.....	85
3. La OEA y su influencia en la región.....	86
3.1. La OEA y la prevención.....	88
3.2. La OEA en estudio de casos:.....	90
3.3 La OEA y las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad-(MFCyS).....	94
4. Los procesos de integración regional. (CAN y MERCOSUR).....	96
4.1 . La Comunidad Andina (CAN).....	97
4.2 El MERCOSUR.....	99
5. La UNASUR: Institucionalización y cooperación en seguridad y defensa.....	102
6. La gestión de la seguridad en Sudamérica.....	108
6.1 Conflictos Domésticos.....	109
6.2 Conflictos Inter-estatales:.....	112
6.3 Manejo de Amenazas Trasnacionales (la dimensión no convencional).....	115
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>117</b>
<b>CAPITULO IV : LAS POLITICAS DE DEFENSA EN LOS ESTADOS DE LA UNASUR .....</b>	<b>123</b>
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>123</b>
<b>DESARROLLO.....</b>	<b>124</b>
1. República Argentina.....	124
2. Brasil.....	131
3. Chile.....	136
4. Paraguay.....	141
5. Uruguay.....	143
6. Bolivia.....	144
7. Colombia.....	146
8. Ecuador.....	148
9. Perú.....	153
10. Venezuela.....	156
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>159</b>
<b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>166</b>
1. Objetivo Específico Nro 1:.....	166
2. Objetivo Específico Nro 2:.....	167
3. Objetivo Específico Nro 3:.....	167
4. Objetivo Específico Nro 4:.....	169
5. Objetivo Específico Nro 5:.....	170
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>172</b>

## **ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS**

TABLA 1: LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD PLURALISTA. FUENTE: FLEMES 2003 .....	13
TABLA 2: CONTENIDO DE UN ACUERDO DE SEGURIDAD COOPERATIVO. FUENTE: (KAUFMAN & STEINBRUNNER, 1991)..	17
TABLA 3: SISTEMA DE SEGURIDAD COOPERATIVO. FUENTE: COHEN RICHARD .....	19
TABLA 4: CENTROS DE ANÁLISIS DE CONFLICTOS Y PAZ. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA .....	27
TABLA 5: ANTICIPADORES DE CONFLICTOS. FUENTE CONTEMPORARY CONFLICT RESOLUTION 2011 .....	30
TABLA 6: MEDIDAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA Y SEGURIDAD. FUENTE: ROJAS ARAVENA .....	34
TABLA 7: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD COOPERATIVO. ELABORACIÓN PROPIA. ....	36
TABLA 8: MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y SEGURIDAD EN OEA. FUENTE OEA 2015.....	95
TABLA 9: PERCEPCIONES DE AMENAZAS, POR SUBREGIÓN. FUENTE: ROJAS ARAVENA 2004 .....	101
TABLA 10: PLAN DE ACCIÓN DE UNASUR 2015. FUENTE UNASUR .....	104
TABLA 11: PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA UNASUR. FUENTE ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A COMUNICADOS. ...	106
TABLA 12: CONFLICTOS DOMÉSTICOS EN SUDAMÉRICA .....	109
TABLA 13: CONFLICTOS INTER-ESTATALES EN SUDAMÉRICA .....	113
TABLA 14: COMPONENTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COOPERATIVO EN SUDAMÉRICA. ....	121
TABLA 15: ECUADOR-AGENDA POLÍTICA DE DEFENSA 2011 .....	150
TABLA 16: RESUMEN DE POLÍTICAS DE DEFENSA. ELABORACIÓN PROPIA .....	164
FIGURA 1: CICLO DEL CONFLICTO. ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE CONTEMPORARY CONFLICT RESOLUTION 2011. ....	22
FIGURA 2: TEORÍA GENÉRICA SOBRE EL CONFLICTO, ESTRUCTURAS DE RELACIÓN Y CONTEXTO. FUENTE: CONTEMPORARY CONFLICT RESOLUTION 2011 .....	23
FIGURA 3 ALINEAMIENTO ENTRE MFCYS CON LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD .....	36
FIGURA 4 DESPLIEGUE DE EFECTIVOS DE ONU HASTA 2011 FUENTE ONU/DPKO “YEAR IN REVIEW” (DPKO, 2011) ..	50
FIGURA 5 ÍNDICE DE TERRORISMO GLOBAL 2014 - INSTITUT FOR ECONOMIC AND PEACE .....	52
FIGURA 6: CONFLICTOS ARMADOS POR TIPO 1946-2013 DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA PAZ Y EL CONFLICTO- UNIVERSIDAD DE UPPSALA 2014 (UPPSALA, 2014) .....	57
FIGURA 7: ESCENARIOS FUTUROS TEMPORALES Y DISRUPTORES 2045 FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA .....	61
FIGURA 8 INCREMENTO POBLACIONAL Y DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE NACIMIENTOS. FUENTE ONU 2012 - WORLD POPULATION PROSPECT.....	63
FIGURA 9: INCREMENTO DE LA POBLACIÓN EN LAS CIUDADES - EN BILLONES. FUENTE ONU 2012 .....	64
FIGURA 10: FACTORES DE RIESGO ECONÓMICO. DRIVER OF VULNERABILITY 2011 AND FOOD INSECURITY 2045-.....	65
FIGURA 11 GASTO DE DEFENSA 2045 - FUENTE: MINISTERIO DE DEFENSA DE RUGB-UNIDAD ECONÓMICA.....	72
FIGURA 12: ESTRUCTURAS MULTILATERALES DE GESTIÓN .....	86
FIGURA 13: ARGENTINA % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA.....	125
FIGURA 14: BRASIL % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA. ....	133
FIGURA 15: OPERACIÓN ÁGATA.....	135
FIGURA 16: CHILE, % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA .....	139
FIGURA 17: PARAGUAY, % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA.....	142
FIGURA 18: URUGUAY % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA .....	143
FIGURA 19: BOLIVIA, % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DEL SIPRI 2014, NVA MAYORÍA 2013 .....	145
FIGURA 20: COLOMBIA. % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA.ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE SIPRI 2014 Y NVA MAYORÍA 2013 .....	147
FIGURA 21: ECUADOR % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA. ....	151
FIGURA 22: PERU,PBI ASIGNADO A LA DEFENSA. ....	154
FIGURA 23: VENEZUELA, % PBI ASIGNADO A LA DEFENSA. ....	157
FIGURA 24: CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA- HIIK Y CONFLICTOS ARMADOS POR REGIONES-UNIVERSIDAD DE UPPSALA 2014.....	160
FIGURA 25: % PBI AFECTADO A LA DEFENSA EN SUDAMÉRICA. ....	162
FIGURA 26: PRESUPUESTO TOTAL DE GASTO EN DEFENSA EN SUDAMÉRICA, EXPRESADO POR PAÍS EN %. ....	162
FIGURA 27: LA SEGURIDAD COOPERATIVA: COMPLEMENTO O SUSTITUTO DEL BALANCE DE PODER.....	165

## **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN - Tcnl RICARDO NIBEYRO**

**TEMA: LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA**

**TÍTULO: LA SEGURIDAD COOPERATIVA EN AMERICA DEL SUR  
LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA PAZ EN EL SIGLO XXI**

### **1. RESUMEN.**

La creciente complejidad de los conflictos armados actuales ha llevado a los Estados a avanzar en procesos de mayor cooperación regional para hacer frente a la naturaleza multiforme de las amenazas, con el consiguiente fortalecimiento de los organismos regionales.

En este orden de ideas, la región sudamericana avanzó en diversos procesos de integración de distinta naturaleza, tales como el MERCOSUR<sup>1</sup>, la CAN<sup>2</sup> y la UNASUR<sup>3</sup>, entre otros organismos y mecanismos, los que se enmarcaron en una situación política tendiente a fortalecerla como “zona de paz y cooperación”<sup>4</sup>.

Sin embargo, y a pesar de lo expresado un destacamento militar de las Fuerzas Armadas Colombianas, cruzó la frontera con Ecuador y atacó un campamento de las FARC, en el año 2008.

Así surge el concepto de la seguridad cooperativa, entre las diferentes arquitecturas de seguridad. En este sistema de seguridad, la guerra que se busca prevenir es, en su planteo inicial, de tipo convencional, especialmente vecinal, y la estabilidad internacional pasa a ser el principio

---

<sup>1</sup> Mercado Común del Sur

<sup>2</sup> Comunidad Andina de Naciones

<sup>3</sup> Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR

<sup>4</sup> II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27 de julio del 2002.

rector de este enfoque<sup>5</sup>, Sin embargo, con el nuevo entorno de seguridad internacional, el término ha sufrido algunas adaptaciones que se observarán en el marco teórico.

A continuación se efectuará un análisis del comportamiento de las organizaciones regionales ante situaciones de conflictividad.

Complementariamente, se realizará un estudio de las políticas de defensa de los países de la región, para obtener indicadores y elementos de juicio, sobre los compromisos e instrumentos de cooperación observando el objeto de estudio desde la óptica estatal.

La presente investigación busca efectuar un aporte sistemático que contribuya no solo para actualizar el estado del arte en la seguridad cooperativa, sino también de los avances realizados en el desarrollo progresivo hacia un sistema de defensa regional, en el marco que le proporcionan la UNASUR y CDS<sup>6</sup>.

## **2.2. PALABRA CLAVE: Seguridad Cooperativa - Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad - Prevención de los conflictos.**

## **2. FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO.**

Reconociendo la importancia que este tema reviste y el debate que ocasiona en distintos ámbitos y foros, tanto en el nivel nacional como internacional, la selección del tema obedece a las siguientes razones:

- a. Constituye un tema de plena actualidad y vigencia, siendo motivo de estudio y debate en ámbitos académicos y políticos.
- b. Contribuye a crear un ambiente de mayor seguridad y confianza en la región, conociendo el lugar en que nos encontramos y que simultáneamente trasmite mayor credibilidad a la integración política y económica.

---

<sup>5</sup> "It could not prevent all violent conflict but would focus on preventing wars or seize another nation's territory by force or to destroy its social assets by long-range bombardment". En: Cooperative security is cheaper, more secure, 04/08/92 Stanford University News Service

<sup>6</sup> Consejo de Defensa Sudamericano

- c. Constituye una contribución y aporte académico a las acciones que desde el estado argentino se realizan con respecto a la UNASUR.

## **2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.**

La problemática inherente a la seguridad, constituye uno de los temas más complejos y prioritarios en la agenda internacional. Sin embargo, cuando nos referimos al significado del término en sí mismo, observamos que no se trata de un concepto unívoco, siendo la definición más utilizada la enunciada por la ONU en su “Estudios sobre los conceptos de seguridad” (A/40/553, 1985), que sostiene: “En principio la seguridad es una condición en la que los Estados o los individuos se consideran a resguardo de peligro de que se produzca un ataque militar, penurias económicas, presión política o injusticia social, obteniendo con ello libertad de acción para continuar con su propio desarrollo y progreso”. La seguridad, agrega el documento de la ONU, “es un término más relativo que absoluto. Es necesario considerar la seguridad nacional e internacional como una cuestión de grado; en las circunstancias internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios la plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación internacional plena sería posible alcanzar ese objetivo”.

Por lo tanto, la seguridad se presenta con una situación a alcanzar, un fin o una meta del estado, el cual orienta las acciones de la política y la estrategia, entre ellas las de defensa. Adicionalmente, la cooperación entre los Estados se presenta como un facilitador para alcanzar ese fin.

Otra manera de conceptualizar la seguridad, es según el enfoque teórico y que en apretada síntesis, es representada por el realismo, el liberalismo (también llamado idealismo) y el constructivismo.

Tradicionalmente el enfoque realista, también llamado tradicional o “poder duro”, ha sido el que sentó las bases conceptuales de la seguridad, desde una perspectiva de supervivencia del estado, mediante el balance de poder y las alianzas o coaliciones, en un

ambiente anárquico y conflictivo. Surgen de este enfoque, los modelos de Defensa Colectiva y Seguridad Colectiva.<sup>7</sup>

El fin de la guerra fría, demandó un nuevo enfoque para comprender un mundo más complejo y explicar una mayor interdependencia económica y política. Así crecieron en importancia los enfoques liberales e institucionales que brindaron una ola de optimismo para la cooperación entre los Estados y el rol de las instituciones multilaterales. Es aquí donde surgen conceptos como el de “seguridad cooperativa”, que busca construir un entorno de seguridad estable en base a la cooperación, mayor interdependencia y la prevención de los conflictos. (Carter, Perry, & Steinbruner, 1992)

Finalmente, un tercer enfoque lo proveen los constructivistas a fines de los '90 que destacan el peso de las ideas y las percepciones de las personas, las élites y los grupos, en la transformación del mundo. Los constructivistas, entienden a la cooperación interestatal como un proceso social que puede conducir a una nueva interpretación de los intereses de seguridad de los actores involucrados. (Flemes, Seguridad Cooperativa en el sur de América Latina-una propuesta teórica, 2003). Así, la seguridad no es definida en términos de situación o condición, sino como un acto social por el cual una comunidad percibe amenazas y securitiza determinadas dimensiones<sup>8</sup>.

Como vemos la seguridad es un tema muy amplio, según su enfoque teórico, motivo por el cual se hace necesaria su delimitación, en cuanto concepto, alcance y valor a proteger, siendo el enfoque prioritario de esta investigación, el correspondiente a la seguridad cooperativa. En este sentido, se buscará abordarlo desde una perspectiva institucionalista y constructivista, a los efectos de comprender la naturaleza compleja de la seguridad regional en el actual contexto desde la óptica de la teoría de las relaciones internacionales<sup>9</sup>, reconociendo que siempre existen “espacios teóricos de convergencia”

---

<sup>7</sup> Una visión clásica sobre el realismo, la provee Morgenthau H.J. (1948) “*Politics among nation: The struggle of power and peace*”, London, Palgrave y sobre el realismo estructural, Walt K, (1979), *Theory of International Politics*”, MA Adison.Wesley. Citado por (Baylis, Smith, & Owens, 2014)

<sup>8</sup> El estado continúa siendo el principal agente de securitización.

<sup>9</sup> Si bien este es el enfoque prioritario no es excluyente y no se descartan los aportes del enfoque realista en la formación de regímenes.

(Bartolome M. , 2006), tomando como base conceptual inicial lo expresado sobre la seguridad cooperativa, que los profesores Ashton Carter, William Perry y John Steinbruner desarrollaron para The Brookings Institution, el cual fue publicado bajo el título de “A new concept of Cooperative Security”, en el año 1992. (Carter, Perry, & Steinbruner, 1992)

Una primera definición del término es la siguiente descripción: “El empeñamiento cooperativo es un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del consenso institucionalizado, en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer relaciones colaborativas en lugar de confrontaciones entre las organizaciones militares”. Agrega que, “en la práctica, la Seguridad Cooperativa busca estructurar acuerdos entre Estados, sobre la base de medidas que permitan prevenir la guerra entre Estados. Esto se logra “previniendo que los medios para una agresión exitosa se puedan reunir”. Por lo tanto, la estrategia de Seguridad Cooperativa cambia de la “preparación para contrarrestar amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan”. (Carter, Perry, & Steinbruner, 1992)

Durante este período de postguerra fría y de manera concurrente con esta teoría, los países sudamericanos avanzaron hacia la formulación de políticas de integración regional, en especial en lo económico y de manera secundaria sobre la cooperación en seguridad y defensa. El MERCOSUR, fue la expresión más acabada de este escenario en el que los Estados y las Fuerzas Armadas de los países miembros, lograron avances significativos para incrementar la confianza mutua y reducir las posibilidades de conflicto. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), ha seguido el mismo rumbo en general, en el sentido de facilitar la integración subregional, sin embargo no pudo prevenir, anticipar o evitar el conflicto de los Alto del Cenepa<sup>10</sup> (1995), entre Perú y Ecuador, por diferentes circunstancias.

---

<sup>10</sup> Se hace referencia al conflicto interestatal entre Ecuador y Perú, para fundamentar que la simple conformación de un bloque de integración no fue suficiente para prevenir, ni evitar el conflicto armado.

## **2.2. ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA.**

Los cambios ocurridos en los últimos años, en especial después del 11 Set 2001, han alterado la percepción tradicional de los Estados- Nación en cuanto a su entorno de seguridad y el “tablero internacional en los albores del siglo XXI, está asentado sobre placas tectónicas extremadamente inestables” (Hobsbawn, 2007). Esta situación de inestabilidad, se dinamiza con la globalización, siendo tan vertiginosa que “la aceleración que presentan los procesos de cambio político, económico y de poder, atraviesan la totalidad del ecúmene y cuya probable evolución obliga a adoptar términos más apropiados como incertidumbre, probabilidades y posibilidades” (Tello, 2012). Esta idea de incertidumbre y generadora de confusión, se multiplica y hace crecer las percepciones de amenazas a la seguridad de los Estados, las sociedades que los conforman y los individuos que las integran.

De manera simultánea, ninguna otra tendencia global ha llamado tanto la atención como la cooperación entre Estados (Cohen & Mihalka, 2001). Esta propensión creciente hacia la integración y cooperación regional incidirá como factor determinante en el balance de poder para participar ventajosamente en el futuro escenario mundial más polarizado (Buzan, 2013), aun cuando los EEUU desean mantener una posición hegemónica, en un mundo que se presenta con mayor grado de incertidumbre y caótico (Brzezinski, 2012); (Gray, 2014). Mucho tendrá que ver cómo se resuelve la consolidación de diferentes bloques económicos y de seguridad, los cuales buscarán equilibrar el desbalance de poder a través de la cooperación o integración regional.

En este sentido, la tendencia dominante continuará siendo la globalización y donde la forma de balancear el poder para los menos poderosos, será integrándose para lograr mayor capacidad de negociación, según lo expresado por Stuar Croft y Breslin Shawn, donde “la idea del poder de varios es mejor que el poder de uno, cuando se enfrentan amenazas y esto ha sido un principio prevalente del realismo de porque los Estados deciden unirse”. (Croft & Shawn, 2011).

En sintonía con estos cambios y relevancia de la cooperación, el profesor Mihalka del Centro Europeo para Estudios de Seguridad “George C. Marshall”, en el año 2001, define la Seguridad Cooperativa como “aquellos esfuerzos sostenidos, desarrollados entre Estados para reducir la probabilidad de guerra, o de sus consecuencias en caso de ocurrir, los cuales no son dirigidos contra un estado o grupo de Estados específicos” y agrega que los “conceptos tradicionales sobre seguridad no ofrecen solución a los desafíos actuales de conflictos intra-estatales e inestabilidad regional” (Cohen & Mihalka, 2001).

En el marco regional, la instauración y consolidación de regímenes democráticos, permitió que la mayoría de los diferendos territoriales persistentes de otras épocas, se encauzaran hacia una solución negociada a través de canales diplomáticos, junto a un proceso de múltiples Medidas de Construcción de Confianza y Seguridad (MCCyS), que contribuyeron a que antiguas relaciones bilaterales de desconfianza signadas por rivalidades geopolíticas<sup>11</sup>, se transformaran en vínculos de tipo cooperativo e iniciativas integracionistas comunes.

Posteriormente, los países sudamericanos se embarcaron en una política tendiente a fortalecer la región como “zona de paz y cooperación” (II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27 de julio del 2002). La subsiguiente creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), abrió paso a la UNASUR (2008)<sup>12</sup> y el CDS<sup>13</sup> en especial, los cuales han promovido algunos avances en materia de Seguridad y Defensa, en especial en la coordinación o convergencia de estos últimos aspectos, pero que al mismo tiempo presentan desafíos por vencer.

Sin embargo, la persistencia de viejos problemas fronterizos, Estados que no controlan la totalidad de su territorio o la pérdida de su capacidad para controlarlo (control efectivo)<sup>14</sup>, con grupos insurgentes (o su fusión con la crimen organizado, dando lugar a la

---

<sup>11</sup> El mejor ejemplo de este caso, es el de la República Argentina y Chile.

<sup>12</sup> La historia de la UNASUR se remonta a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con la Declaración de Cuzco en diciembre de 2004.

<sup>13</sup> CDS significa Consejo de Defensa Sudamericano.

<sup>14</sup> El término fue empleado en la cumbre de ministros de defensa en Santiago de Chile, a propuesta de la delegación de los EEUU.

insurgencia criminal<sup>15</sup>), la baja calidad democrática e institucional con variable grado de corrupción; conviven en una situación que pueden facilitar o generar las condiciones del desencadenamiento de conflictos latentes y que podrían subsumirse en el concepto de “nuevas guerras”<sup>16</sup> (Kaldor M. , *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*, 1999) o “guerras híbridas” (Hoffman, 2009) y que algunos analistas observan en la región. (Fleming, 2010); (Sampaio, 2014)

En relación con rol desempeñado por el CDS en materia de cooperación, en la conferencia suramericana sobre “El papel de la defensa en una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales”, el titular de la CEED<sup>17</sup>, dijo que el “Consejo Suramericano de Defensa viene inexorablemente trabajando en una dirección que apunta a configurar a futuro, un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación hacia dentro y disuasión hacia fuera” (Forti, 2013).

Recientemente, en el seminario sobre el “Balance y Perspectivas del CDS”, realizado 13 de julio de 2015, el titular de la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE), Eduardo Ramalho, presentaba algunos desafíos que tenía por delante la región, entre los que mencionó, “el monitoreo de amenazas a la región, combate contra crimen organizado internacional, especialistas en resolución de crisis y finalmente, hay temas que no se hablan y que deberán expresarse en algún momento para favorecer un proceso de formación continua de expertos” (UNASUR, 2015). Estas últimas palabras iluminan desde lo académico, lo que falta en lo político e institucional y nos obliga a reflexionar sobre el verdadero grado de integración y cooperación de la región.

---

<sup>15</sup>El *think tank* Centro para una Nueva Seguridad en Estados Unidos (CNAS) publicó hace 4 años un informe titulado “Guerras Criminales: Pandillas, Carteles y la Seguridad Nacional Estadounidense”. En su desarrollo, indican que el crimen organizado “hace metástasis en una nueva insurgencia criminal organizada” que amenaza a los gobiernos y sociedades civiles del Hemisferio Occidental y, cada vez más, a EEUU”. Citado por el Dr Bartolome en (Bartolome M. , 2013)

<sup>16</sup>Muchas de las características de las “nuevas guerras” no son tan nuevas en sentido estricto y han sido rasgos característicos de otros periodos de la historia (guerras étnicas, religiosas, conducidas con gran brutalidad). Los conflictos de baja intensidad (CBI), han estado presentes desde la década del 50.

<sup>17</sup> Por sus siglas CEED, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa.

Para complementar lo expresado y ahora desde una perspectiva estatal, el Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina del año 2010, en su evaluación sobre la situación subregional, manifestaba la “coexistencia de dinámicas subregionales diferenciadas, con una subregión Andina caracterizada por actividades del narcotráfico / grupos armados irregulares y latencia residual de rispideces históricas”. De manera similar agrega, “la Argentina concibe su defensa en una doble dimensión, de autónoma y cooperativa” (Ministerio de Defensa - Argentina, 2010).

El Libro Blanco de la defensa de Chile, expresa que la “orientación de su política de defensa es defensiva y disuasiva”, y lo complementa, refiriéndose a la seguridad, que la “prevención de crisis y conflictos y la cooperación internacional aparecen como las mejores y más efectivas vías para hacer frente a este tipo de problemas en el continente y buscar soluciones”. (Ministerio de Defensa-Chile, 2010)

El Libro Blanco de la defensa de Brasil, expresa que la “política de defensa del Brasil conjuga elementos de cooperación y disuasión y que las crisis internacionales pueden surgir, por lo tanto se necesita un nivel de alistamiento y modernización de sus Fuerzas Armadas”<sup>18</sup> (Ministerio de Defensa- Brasil, 2012).

Como se puede observar en los párrafos anteriores, los tres países seleccionados, han definido sus políticas de defensa, en base a la cooperación, la prevención y la disuasión, aunque sin explicitar mucho el alcance y naturaleza del término cooperación, lo que ameritaría un estudio más profundo y que se realizará en los capítulos siguientes.

Lo expresado, permitiría asumir que en Sudamérica existen varios sistemas de seguridad y defensa que coexisten en un entramado regional particular, por un lado el reciente CDS bajo el paraguas de la UNASUR, parece dirigirse hacia una “comunidad de seguridad” (Amorin, Los desafíos del escenario estratégico del siglo XXI para America del Sur, 2013) y simultáneamente, en el plano local, actores estatales como Brasil; Venezuela

---

<sup>18</sup> La traducción es del autor, “Em síntese, a política de defesa brasileira conjuga componentes cooperativos e dissuasórios”.

o Colombia, continúan buscando alianzas estratégicas externas a la región, para complementar sus industrias de armas o sistemas de defensa (Flemes & Nolte, Alianzas externas para armamento y defensa - Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana, 2010). En este sentido, el tratado entre Colombia y EEUU por las siete bases militares desplegadas en territorio colombiano, son una manifestación de esta singularidad.

Por lo tanto, “*strictu sensu*”, entre las arquitecturas de seguridad tradicionales, el balance de poder o la comunidad de seguridad no brindarían una explicación suficiente de lo que pasa en Sudamérica, pero una aproximación más útil podría obtenerse al vincular las interrelaciones de los Estados en materia de seguridad y defensa, con los elementos constitutivos de un sistema de “seguridad cooperativo” y las acciones que realiza el CDS para facilitar una convergencia de esas políticas.

### **2.3. PLANTEO DEL PROBLEMA.**

En qué fase del proceso de vinculación se encuentran las relaciones de cooperación, en materia de seguridad y defensa, entre los Estados que conforman la UNASUR?

### **2.4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PROPUESTA.**

Con relación al espacio, se ha considerado la totalidad del espacio regional sudamericano (con la excepción de Guyana y Surinam), por el renovado interés regional puesto en la reciente UNASUR, sino también en la Directiva Política Defensa Nacional 2014 (DPDN 2014), que expresa “los Estados miembros de la UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR), acordaron avanzar en la identificación conjunta de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la Defensa y la Seguridad Regional”.

Con relación a definiciones sobre el concepto y alcances de la seguridad cooperativa utilizada para esta investigación, será desarrollado en el Capítulo I.

## **2.5. APORTES TEÓRICOS.**

El estudio permite actualizar la problemática estratégica de la seguridad y defensa sudamericana, a través de la revalorización de la cooperación, analizando la política de Defensa de los países como así también las bases jurídicas que sostienen los sistemas de defensa y seguridad a nivel hemisférico-regional y los sistemas defensivos-estatal (instrumento militar), que sirvieron para dar respuestas efectivas en diferentes momentos históricos.

Partiendo de esa base, como marco referencial, se contrastará por la cosmovisión de los actores en juego, agregados militares, expertos nacionales e internacionales en el tema analizado, a fin de consensuar las diferentes percepciones de amenazas que tienen de la compleja realidad regional.

Simultáneamente, permitirá identificar la correlación existente entre las percepciones sobre la cooperación regional y el sistema de seguridad cooperativo.

## **3. OBJETIVO GENERAL:**

Vincular la situación de la seguridad regional en América del Sur, a la luz del modelo de seguridad cooperativo, con base en la prevención de los conflictos para el siglo XXI.

## **4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- 4.1.** Identificar las características y componentes de un esquema de seguridad cooperativo.
- 4.2.** Analizar las consecuencias que ha tenido en el post 11 Set, en los conflictos armados.

- 4.3. Caracterizar la seguridad cooperativa en los modelos de integración, en el nivel hemisférico y regional.
- 4.4. Analizar el comportamiento de las organizaciones regionales ante los riesgos y amenazas.
- 4.5. Estudiar la congruencia o convergencia entre las Políticas de Defensa de los Estados (Libros Blancos de Defensa o similares), y los componentes de un sistema de seguridad cooperativo.

## 5. **HIPOTESIS:**

En las actuales condiciones de vinculación regional, los Estados sudamericanos se encuentran transitando los preliminares de un sistema de seguridad cooperativo.

## 6. **METODOLOGÍA:**

Para la elaboración del presente trabajo, se propone realizar un análisis descriptivo y sincrónico, que se combinarán con la búsqueda de datos secundarios a través de procedimientos bibliográficos con los del tipo de campo (entrevistas y conferencias especializadas).

De esta manera, se pretende analizar las principales teorías sobre los modelos de seguridad y sus definiciones en el nivel hemisférico y regional. En este sentido, adquieren particular importancia Libros Blancos de Defensa y publicaciones especializadas en políticas de defensa de los Estados miembros de la UNASUR, como así también mensajes estratégicos que se desprenden de las declaraciones de los principales actores sudamericanos y de exposiciones de autoridades en la materia, en foros académicos que representan verdaderos debates de los temas inherentes.

Entrevistas a los Agregados Militares y especialistas en temas de seguridad en la región, particularmente en el Centro de Estudios Estratégicos de la defensa de la UNASUR.

Publicaciones periodísticas y artículos en Internet relacionadas con los conflictos actuales y la prevención de los conflictos junto a las medidas de confianza mutua.

## 7. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDAD	2015											
	MES											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bibliografía				X	X							
Marco Teórico de la Seg Cooperativa						X	X					
Caracterizar Escenario Internacional						X	X					
Las Organizaciones Regionales y la gestión del conflicto.							X	X				
Orientación de las Políticas Defensas de los países de la región							X	X				
Procesos de Integración Regional y la prevención								X	X			
Establecer ideas rectoras-Conclusiones									X	X		
Revisión completa											X	
Preparar la Defensa												X
Defensa tesis												X

## 8. BIBLIOGRAFIA. (Clasificada por orden alfabético)

- Amorin, C. (2013). *Los desafíos del escenario estrategico del siglo XXI para Amerca del Sur*. Buenos Aires.
- Bartolome, M. (2006). La seguridad internacional pos 11-S –contenidos,debates y tendencias. *IPN*.
- Bartolome, M. (2013). Mas Alla del Crimen Organizado: La reformulacion del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estrategico sudamericano. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2014). *The Globalization of World Politic*. Oxford: Oxford University Press.

- Bellamy, A. (2008). Conflict Prevention and the Responsibility to protect. *Global Governance*, 135-156.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. NY: Basic Books.
- Buzan, B. (2013). Polarity. En P. D. Williams, *Security Studies* (págs. 155-169). NY: Routledge.
- Carter, A., Perry, W., & Steinbruner, J. (1992). *A New Concept Of cooperative Security*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Cohen, R., & Mihalka, M. (2001). Cooperative Security: New Horizon for International Order. *The Marshall Papers No 3*, 67.
- Croft, S., & Shawn, B. (2011). *Reserching Regional Security Governance*. Routledge.
- Deutsch, K. (1957). *Political Community in the North Atlantic Area*. NJ: Princetown.
- Flemes, D. (2003). *Seguridad Cooperativa en el sur de América Latina-una propuesta teorica*. Hamburg.Alemania: Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Flemes, D., & Nolte, D. (2010). Alianzas externas para armamento y defensa - Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana. *Foreign Affairs Latinoamerica Vol 10*.
- Fleming, C. (2010). New or Old Wars? Debating a Clausewitzian Future. *Journal of Strategic Studies*.
- Forti, A. (2013). Visiones hacia una estrategia Suramericana para el aprovechamiento de los Recursos. Caracas: UNASUR.
- Gray, C. (2014). *Strategy and Defense Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty*. London-UK: Oxford Press.
- Hobsbawm, E. (2007). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Barcelona: Editorial Critica.
- Hoffman, F. (2009). The Hybrids War and Challenges. *JFQ* 52.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*. Cambridge: Cambridge Press.
- Ministerio de Defensa - Argentina. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. CABA.
- Ministerio de Defensa- Brasil. (2012). *Libro Blanco de la Defensa de Brasil*.
- Ministerio de Defensa-Chile. (2010). *Libro Blanco de la Defensa-Chile*. Santiago: MinDef.
- OEA. (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. *Declaracion Especial sobre la Seguridad de las Americas* (págs. 1-14). Ciudad de Mexico: OEA.

- Sampaio, A. (24 de Set de 2014). The evolution of armed hybrids group. IISS. Recuperado el 27 de Oct de 2014, de <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2014-b4d9/september-2f2a/evolution-of-hybrid-armed-groups-4056>
- Tello, A. (2012). Acerca de la Situacion Internacional. *Reflexiones*, 160-175.
- UNASUR. (2015). Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Sudamericano. *Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Sudamericano*. Buenos Aires: UNASUR.

## **CAPÍTULO I**

*Dios les da sus batallas más difíciles a  
sus mejores soldados  
Papa Francisco*

### **LOS MODELOS DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA INTERNACIONAL**

#### **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo abordará la problemática de las arquitecturas de seguridad en el sistema internacional, como respuestas a diferentes desafíos que se fueron sucediendo, durante la pos-guerra fría y que nos facilitará comprender el ¿por qué surge el concepto de la seguridad cooperativa?

Inicialmente se realizará una conceptualización de término “seguridad”, dada la naturaleza compleja sobre su definición. Particularmente adquiere relevancia definirla por el nivel, dimensión, enfoque teórico y modelo de seguridad preponderante.

Una vez precisada y definida la seguridad cooperativa por diversos autores en el ámbito internacional, se especificarán los componentes o elementos comunes que la caracterizan y le dan identidad propia. Entre ellos, adquieren relevancia la prevención y las medidas de fomento de la confianza y seguridad, los cuales serán tratados con mayor profundidad, particularizando el rol de los mismos en diferentes organizaciones regionales e internacionales.

Concretada su identificación y materialización en el ámbito de las organizaciones, el capítulo finalizará con un listado de elementos componentes de un sistema de seguridad cooperativa en el nivel académico o conceptual y que permitirá en los sucesivos capítulos, su completamiento o confirmación en el plano de la acción regional.

#### **DESARROLLO**

##### **1. La Seguridad: la complejidad del concepto y sus relaciones.**

La problemática inherente a la seguridad, constituye uno de los temas más complejos y prioritarios en la agenda internacional. Sin embargo, cuando nos referimos al significado del término en sí mismo, observamos que no se trata de un concepto unívoco, siendo la definición más utilizada o consensuada la enunciada por la ONU en su “Estudio sobre los conceptos de seguridad” (A/40/553, 1985), que sostiene: “En principio, la seguridad es una condición en la que los Estados o los individuos se consideran a resguardo de peligro de que se produzca un ataque militar, penurias económicas, presión política o injusticia social, obteniendo con ello libertad de acción para continuar con su propio desarrollo y progreso”. La seguridad, agrega el documento de la ONU, “es un término más relativo que absoluto. Es necesario considerar la seguridad nacional e internacional como una cuestión de grado; en las circunstancias internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios la plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación internacional plena sería posible alcanzar ese objetivo”.

Por lo tanto, la seguridad se presenta con una situación a alcanzar, un fin o una meta del Estado, el cual orienta las acciones de la política y la estrategia, entre ellas las de defensa. Adicionalmente, la cooperación entre los Estados se presenta como un facilitador para alcanzar ese fin.

Por lo tanto, una mejor comprensión del término, se facilita si la diferenciamos por los siguientes factores: 1) nivel, 2) dimensión, 3) enfoque teórico y 4) modelo preponderante. Según el **nivel**, podemos distinguir:

La seguridad nacional es “una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios” (ONU, 1985).

La seguridad internacional, podría definirse como la situación que asegura la preservación del orden internacional, resultante de la armonía en las relaciones de los Estados, conforme valores y fines conaturales a la supervivencia de las Naciones. En síntesis es la resultante de la suma de la seguridad nacional.

La seguridad humana, es un concepto que aparece en la década de los 90 y es definida por la UNESCO como “un proceso por el que se crean las condiciones de la dignidad del ser humano” (UNESCO, 2005). La ONU estableció siete dimensiones que son las preocupaciones centrales de la seguridad humana: económica, alimentaria, de la salud, del medio ambiente, personal, comunitaria, y política. Adicionalmente, desde la perspectiva de la Seguridad Humana, la ONU ha elaborado el documento “*La responsabilidad de proteger*”<sup>19</sup>, que tiene incidencia sobre la soberanía, legitimando en este sentido, la injerencia humanitaria (ONU-CIIE, 2001). De esta manera, este concepto centrado en el individuo y las condiciones de vida dignas, se instala entre los fundamentos de acciones con escala global para el establecimiento de la paz y la reconstrucción del Estado.

El segundo factor a considerar es la **dimensión de la seguridad**. La dimensión tradicional ubica la política y las Fuerzas Armadas asociada a este concepto. Sin embargo, la naturaleza cambiante de las nuevas amenazas, obligó a una reformulación para adoptar un “alcance multidimensional, (que) incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (OEA, 2003)

El tercer factor es el **enfoque teórico** (realista, liberal y constructivista), que se adopte y que se relaciona con un **modelo de seguridad** particular.

Tradicionalmente el enfoque realista, también llamado tradicional o “poder duro” ha sido el que sentó las bases conceptuales de la seguridad, desde una perspectiva de supervivencia del Estado, mediante el balance de poder y las alianzas o coaliciones, en un ambiente anárquico y

---

<sup>19</sup> Con autorización del Secretario General y de la Asamblea General de Naciones Unidas, el gobierno de Canadá auspició la creación, en el año 2000, de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados que, formada por diversas personalidades de todo el mundo y de distintas procedencias orgánicas, estuvo trabajando durante dos años y publicó, a finales de 2001, el Informe “La responsabilidad de proteger”.

conflictivo. Surgen de este enfoque, los modelos de Defensa Colectiva y Seguridad Colectiva con Alianzas y Coaliciones. Concurrentemente, proveyó herramientas simples y altamente explicativas para comprender la bipolaridad (Waltz, 1998), durante la guerra fría.

El fin de la guerra fría, demandó un nuevo enfoque para comprender un mundo más complejo y explicar una mayor interdependencia económica y política. Así creció en importancia, el enfoque liberal e institucionalista<sup>20</sup> que brindaron una ola de optimismo para la cooperación entre los Estados y el rol de las instituciones multilaterales. Es aquí donde surge el modelo de “seguridad cooperativa”, el cual busca construir un entorno de seguridad estable en base a la cooperación, mayor interdependencia y la prevención del conflicto.

Finalmente, un tercer enfoque lo proveen los constructivistas a fines de los '90, que destacan el peso de las ideas y las percepciones de las personas, las élites y los grupos, en la transformación del mundo. Los constructivistas, entienden a la “cooperación interestatal como un proceso social que puede conducir a una nueva interpretación de los intereses de seguridad de los actores involucrados” (Flemes, 2003). Así, la seguridad no es definida en términos de situación o condición a crear, sino como un acto social por el cual una comunidad percibe amenazas y securitiza determinadas dimensiones<sup>21</sup>(políticos, económicos, ambientales, culturales). En este enfoque, el componente militar quedaría reducido a una expresión menor. (Fuentes C. , 2004)

En general, los modelos de seguridad se respaldan en el mecanismo de seguridad colectiva de la ONU (en base a la Carta de las Naciones Unidas), y en organizaciones regionales de seguridad colectiva y a manera de ejemplo podemos citar el TIAR<sup>22</sup>. En términos académicos, un proceso de integración regional en seguridad, culmina en una instancia de identidad común, denominada “comunidad de seguridad”<sup>23</sup>. (Deutsch, 1968)

---

<sup>20</sup> Ver Bartolome, Mariano (2006)

<sup>21</sup> El Estado continúa siendo el principal agente de securitización.

<sup>22</sup> Por sus siglas, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

<sup>23</sup> La “comunidad de seguridad” es “un grupo que se ha integrado, donde integración es definida como la consecución de un sentimiento de comunidad, acompañado por instituciones formales e informales o prácticas, suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar un cambio pacífico entre los miembros del grupo, con un grado de certidumbre razonable en un periodo de tiempo largo”.

Para concluir, la preferencia de un concepto sobre otro, depende del objeto a resguardar en un entorno de seguridad particular y el enfoque teórico que instale el analista o investigador. Sin embargo debe aclararse que los enfoques no son mutuamente excluyentes, sino que existen “espacios teóricos de convergencia” (Bartolome, 2006), con conceptos aceptados por la mayoría de los académicos.

### **1.1. La Seguridad Colectiva.**

La idea de establecer un sistema de seguridad colectiva, ha sido la preocupación de las comunidades organizadas desde el periodo de la antigüedad griega (con la liga anfictiónica). Sin embargo, su concepto ha evolucionado desde ese entonces, encontrándose propuestas de seguridad colectiva elaboradas por filósofos y pensadores como el Abbat Castel de Saint Pierre (1713), con el “Proyecto para la paz perpetua” o Emmanuel Kant (1795) con su ensayo sobre “La Paz Perpetua”.

Sin embargo, entre sus expresiones organizativas más recientes la encontramos presente en la Sociedad de las Naciones que constituyó, por su cercanía y también por su falta de efectividad en su cometido, un antecedente relevante que sirvió para pensar en una institución que evite la repetición de la guerra. Esa institución, es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con su Consejo de Seguridad.

El principal objetivo de la seguridad colectiva, es aumentar la capacidad de defensa del conjunto de los Estados asociados para disuadir o derrotar una agresión. Es decir, que reacciona frente a una amenaza a la paz del grupo o de un Estado individual perteneciente al colectivo, con sanciones y respuesta militar.

Esta respuesta, se sustenta en tres principios básicos: (1) El supuesto de que todos los Estados miembros comparten al menos un interés común, el de mantener la paz, (2) Más allá del lugar donde acontezcan, las amenazas deben ser comprendidas como concernientes a todos los miembros del sistema, (3) Los miembros deben reaccionar en forma rápida y efectiva contra cualquier amenaza, organizando procedimientos que respondan a la misma.

En su expresión actual, la seguridad colectiva se basa en un principio de carácter universal presente en la Carta de Naciones Unidas, que en el artículo 51 establece que, no obstante los Miembros de la Organización deben abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. En este marco de la ONU, la seguridad colectiva comprende mecanismos para responder a agresiones a la paz y esfuerzos para mantener la paz y seguridad internacional.

En el plano de los niveles, debemos distinguir entre los **sistemas de seguridad colectiva internacional (ONU) y el regional**, que disponen de sistemas de “defensa colectiva” (OTAN, Pacto de Varsovia, OEA-TIAR). En este sentido, es útil el concepto del alemán Josef Joffe, que establece una diferencia entre ese mecanismo (seguridad colectiva) y uno de “defensa colectiva”. Esta última estructura, está dirigida hacia una amenaza específica o motivada por un objetivo determinado, formalizando en consecuencia una definición tácita o explícita de enemigos (Joffe, 1995). Por el contrario, en los mecanismos de seguridad colectiva no se observaría una definición tan taxativa. A pesar de lo expresado, ambos son conceptos íntimamente vinculados (uno referido a la situación a lograr, seguridad y otro a la acción para alcanzarla, defensa).

En relación con el empleo del poder militar, real o potencial, surgen de esta arquitectura de seguridad, las **alianzas y coaliciones**, siendo ambos elementos clave en el “balance de poder”, de acuerdo al enfoque realista. Stephen Walt, definió las coaliciones como “acuerdos para la acción militar conjunta entre dos o más Estados” y debería agregarse que se articulan ad hoc, en base a un motivo específico en tiempo de crisis y que exhiben un “carácter multinacional”, con un “mando operativo limitado”. Por otro lado, las alianzas se estructuran durante la paz (tiene una carácter más permanente), tiene una carácter internacional y una estructura de mando operativo centralizado. (Bartolome, 2006)

Con la finalización de la guerra fría, los sistemas de defensa colectiva regionales como la seguridad colectiva internacional, encontraron con diferentes grados de éxito, adaptaciones y reformas para hacer frente a los nuevos desafíos al nuevo entorno de la seguridad internacional, siendo un ejemplo de esta adaptación, el caso de la OTAN, que hasta fines del siglo XX habría sido una alianza de defensa colectiva (estructurada específicamente en función de la amenaza producida por el Pacto de Varsovia). A partir de la emisión de su nuevo “Concepto Estratégico” en 1999, se transformó en un sistema de seguridad colectivo, operando en tal sentido en Kosovo.

## 1.2. La Seguridad Defensiva.

El creciente grado de interrelaciones que se fueron gestando en la década de los ´80 entre los dos grandes bloques (Oeste y Este), anticipaba un cambio en los paradigmas de la seguridad internacional. Esta creciente interdependencia llevo a la necesidad de encontrar respuestas al “dilema de seguridad”<sup>24</sup>, que de acuerdo a Wheeler y Booth, existe “cuando la preparación militar de un Estado crea una sensación de inseguridad en la mente de otro, sean estas para un propósito defensivo (para incrementar su seguridad en ambiente de incertidumbre), o si son para propósitos ofensivos” (cambiar el statu quo para propia ventaja); (Wheeler & Booth, 1992). Este escenario sugiere que, las respuesta a la seguridad de un Estado “A”, son la fuente de inseguridad del Estado “B”. Así los Estados, encuentran dificultad para confiar unos con otros.

Las respuestas al dilema de la Seguridad, sus interrogantes y los riesgos asociados que implican las percepciones erróneas, se bifurcó en dos direcciones:

- **Seguridad Defensiva** (o dilema de la Seguridad propiamente dicho): profundiza los aspectos puramente militares de la cuestión.
- **Aspectos preventivos de la seguridad:** trascienden las cuestiones netamente militares para incursionar en el plano político y pone su énfasis en la prevención y las medidas de fomento de la confianza y seguridad, también llamadas medidas de confianza mutua.

---

<sup>24</sup> El Dilema de Seguridad, es un desarrollo teórico de 1950, de Hertz, donde “Una noción estructural en la cual la autoayuda dificulta a los Estados ver más allá de sus necesidades de seguridad, tendiendo inintencionadamente a elevar la inseguridad de otros, en la medida en que cada uno interpreta sus medidas como defensivas, y las medidas de los otros como potencialmente amenazadoras”

Con el modelo de “seguridad defensiva”, se buscaban alternativas para que el balance de poder planteado en Europa, entre el Pacto de Varsovia y la OTAN, no derivara en una escalada del conflicto. De hecho, el ejemplo de aplicación más cercano al criterio de seguridad con fines defensivos está presente en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (TFC) en Europa, que enuncia como objetivo, “instaurar un equilibrio seguro y estable de las Fuerzas Armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que hasta ahora, eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa...” (Preámbulo TFC, 1990). En base a la disuasión y al balance de poder, el modelo propone reducir las posibilidades de una ofensiva relámpago.

Posteriormente, se elaboraron una serie de propuestas que fueron sistematizadas en un informe de la ONU, realizado en el año 1992, “Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos”, donde se elabora un concepto integrador. Así, logra definir a la seguridad defensiva como “aquella situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas que permitan: establecer y mantener relaciones de amistad entre los Estados, arreglar controversias por medios pacíficos y equitativos y, en consecuencia, excluir la posibilidad de recurrir a la fuerza; eliminar la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y de iniciar una acción ofensiva en gran escala mediante la reducción de armamentos y el desarme verificables, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y la reestructuración de las fuerzas armadas con una orientación defensiva” (ONU-A/47/394, 1992). El eje central de este modelo, se asienta sobre 3 pilares:

- (1) **Postura militar**, que garantice simultáneamente la imposibilidad de atacar y al mismo tiempo posibilite la defensa del territorio.
- (2) **Marco político**, que responda a la confianza y transparencia mutua, fijando objetivos de limitaciones de armamentos, con instancias de verificación.
- (3) **Seguridad colectiva**, como reaseguro del modelo.

De estos 3 pilares, la “postura militar” es el rasgo característico de este modelo, y de su posible implementación surgen interrogantes sobre ¿cómo diferenciar el tipo de

armamento (ofensivo del defensivo), o cual es el nivel de “seguridad suficiente”<sup>25</sup> para un Estado?

Dentro de este enfoque, el modelo más representativo es el denominado “Defensa No Ofensiva (DNO), y que ha sido definida en el mismo documento de la ONU<sup>26</sup>, como “una postura militar en que, el concepto estratégico y operacional, despliegue, organización, armamentos, comunicaciones y comando, logística y entrenamiento de las Fuerzas Armadas son tales que ellas son, en su totalidad, inequívocamente capaces de una adecuada defensa convencional, pero tan inequívocamente incapaces de un ataque transfronterizo, ya sea éste una invasión o un ataque destructivo al territorio del adversario” (ONU-A/47/394, 1992).

En la DNO, se propone reestructurar las FFAA con la adopción gradual y recíproca de conceptos estratégicos y posturas militares defensivas, que permitan ir eliminando la disposición ofensiva de las fuerzas. De acuerdo a uno de sus autores, Bjorn Moller, los contenidos de la DNO pueden sintetizarse en una serie de conceptos como, seguridad común, desnuclearización, falta de ofensividad, superioridad defensiva mutua, discriminación entre capacidades ofensivas y defensivas, diseño, tiempo, defensa en profundidad, prevención de la guerra, por último, combinación de Fuerzas Armadas con mecanismos de Seguridad Colectiva (Bartolome, 2006).

Finalmente, la idea de DNO, ha sido fuente de innumerables controversias debido a la pluralidad de conflictos, inter e intra-estatales que surgieron en la década de los 90, pero que fundamentalmente es un concepto de referencia utilizado para desarmar el “dilema de seguridad”, sobre todo en el conflicto vecinal. Su adopción, como único criterio para la estructuración de fuerzas puede ser inconveniente en momentos de alta incertidumbre.

---

<sup>25</sup> La seguridad suficiente deriva del concepto soviético “suficiencia razonable”, en “The Military Doctrine of Russia (Draft)”, Military Thought, May 1992, p. 10, citado en (ONU-A/47/394, 1992).

<sup>26</sup> (ONU-A/47/394, 1992) en su artículo 87 dice, “A military posture in which the strategic and operational concept, the deployment, organization, armaments, communications and command, logistics and training of the armed forces are such that they are in their totality unambiguously capable of an adequate conventional defence, but as unambiguously incapable of a border crossing attack, be it an invasion or a destructive strike at the opponent's territory.”

### 1.3. La Seguridad Humana.

Como se anticipó en el tramo inicial, la seguridad humana definida en términos de nivel (internacional, nacional y humana), representa un intento de más amplio y abstracto de la noción de seguridad ciudadana, incorporando aspectos que van más allá de la noción de crimen como la amenaza más importante al individuo y a la región. La Comisión de Seguridad Humana define “que la seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. Implica también crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio.” (ONU-CSH, 2003)

Bajo estas premisas, algunos académicos establecieron un relacionamiento de la seguridad con los derechos humanos y el desarrollo humano<sup>27</sup>, argumentando que en el mundo contemporáneo la política interior y exterior de los Estados están inextricablemente unidas (Kaldor M. , 2007); (Sen, 2003).

El concepto de seguridad humana “nació del desarrollo humano como paradigma y al igual que el desarrollo humano, está centrada en las personas. El concepto nació del reconocimiento de que para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que el temor de la guerra en el mundo” (Rojas Aravena, Francisco, 2012) Por la definición misma, la seguridad humana, vas más allá de lo que se considera las amenazas a la seguridad y busca empoderar agentes (actores individuales y comunidades) para responder antes estas amenazas. En sus aportes sobre, la teoría y práctica de la seguridad Humana, la ONU establece: Seguridad económica, Seguridad alimentaria Seguridad en materia de salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la comunidad, Seguridad política y otras enunciadas en informes anteriores<sup>28</sup>, como por ejemplo: hambre, pobreza y salud, acceso a la energía, tráfico y trata

---

<sup>27</sup> El desarrollo es esencial para mejorar las condiciones de vida de la población (tiene un valor positivo: “permitir que el individuo prospere”). La seguridad es la protección frente a las amenazas (tiene valor negativo: “permitir que el individuo sobreviva”).

<sup>28</sup> Para un análisis más detallado sobre la evolución de la Seguridad Humana, ver (Rojas Aravena, Francisco, Seguridad Humana, estado del arte, 2012)

de personas ,acceso a la educación, de calidad acceso a la información migraciones y desplazamientos forzados receptores de refugiados.

Sin embargo, su amplitud es su misma limitación y falla en su aplicación doméstica o local. Trabajos realizados en Sudáfrica y Bolivia, confirman la escasa conexión con la realidad de las personas, que deben convivir con situaciones de inseguridad. (Goldstein, 2015)

Desde otra óptica más amplia y analizada desde la perspectiva internacional el enfatizar mucho el componente de seguridad, puede servir “para justificar las intervenciones militares de grandes potencias en otro territorio, con el fin de ir a “defender la seguridad humana”. En esta misma línea, cabe rescatar también lo establecido por Shahrbanou Tadjbakhsh en cuanto a que la seguridad humana debe tener en cuenta “el arte de no hacer daño” (Rojas Aravena, Francisco, 2012).

## **2. La Comunidad de Seguridad y los Complejos de Seguridad.**

### **2.1. La Comunidad de Seguridad.**

El concepto de “comunidad de seguridad”, elaborado por Karl Deutsch en 1961, es utilizado habitualmente para definir la integración en seguridad. Según este autor, la “comunidad de seguridad” es “un grupo que se ha integrado, donde integración es definida como la consecución de un sentimiento de comunidad, acompañado por instituciones formales e informales o prácticas, suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar un cambio pacífico entre los miembros del grupo, con un grado de certidumbre razonable en un periodo de tiempo largo” (Flemes, 2003).

En lo que se refiere concretamente a arquitecturas de seguridad, Deutsch identifica tres modelos básicos de comunidad política, de acuerdo a la variable fusión, que mide la existencia o no de objetivos de integración entre los miembros de la comunidad y, en caso afirmativo, su tipo. Por lo tanto, en su variante efectiva de fusión, una comunidad puede ser:

- "Pluralista": los Estados limitan su integración al objetivo básico de preservar la paz, donde estos conservan su soberanía e independencia.
- "Amalgamada"(fusionada): los Estados buscan generar instituciones comunes.

En los términos que concibe Deutsch, la forma más evolucionada de comunidad política es la "comunidad amalgamada (fusionada) de seguridad", cuya fisonomía es similar a lo que usualmente se denomina "zona de paz", siendo esta un área geográfica en la cual sus miembros comparten valores (incluida la democracia, en el sentido occidental del término) y no compiten entre sí en términos de *realpolitik*. (Bartolome, 2006).

Complementando lo enunciado, Adler y Barnett en 1998 (Flemes, 2003), desarrollaron un modelo heurístico, dentro del cual dividieron en términos típico-ideales, las características evolutivas en la conformación de una **comunidad de seguridad pluralista**, al determinar sus estadios de crecimiento en 3 fases:

FASE 1: NACIENTE	
INDICADOR	EVIDENCIA/OBSERVACION
<b>Aumento en coordinaciones</b> entre Estados.	Incremento de relaciones para mejorar su situación de seguridad.
<b>Aumento de los canales diplomáticos.</b>	Aumento de flujos bilaterales y multilaterales.
<b>Se crean organizaciones e instituciones.</b>	Por una parte para profundizar las interacciones y simultáneamente posibiliten el cumplimiento de las obligaciones mutuas.
FASE 2: ASCENDIENTE	
<b>Fortalecimiento</b> de vínculos.	Mayor coordinación y colaboración entre las Fuerzas Armadas de los Estados que cooperan entre sí. Incremento de Ejercicios Combinados, flujo de alumnos militares en academias.
<b>Aumento de confianza mutua</b> e identidad común.	Consolida la expectativa de cambio pacífico. Crece un sentimiento de responsabilidad mutua. Respuesta regional ante desastres naturales locales.
<b>Percepción de un “way of life común”.</b>	Los gobiernos, las organizaciones regionales (entre otras en el ámbito de seguridad), las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) se constituyen en multiplicadores del <i>way of life</i> .
FASE 3 : MADURA	
Laxas	Estrechas
Estados soberanos viven con una expectativa de	Disponen de un conjunto de reglas situado

cambio pacífico. Instituciones y organizaciones fortalecen las relaciones dentro de la comunidad de seguridad.	entre el de un Estado soberano y el de un gobierno regional central.
<b>Multilateralismo: decisión por consenso</b>	
<b>Fronteras sin dispositivo de seguridad reforzada<sup>29</sup>.</b>	Seguridad Colectiva contra agresor externo <sup>30</sup>
<b>Modificación de la planificación<sup>31</sup></b>	Seguridad cooperativa, intrarregional
<b>Resolución de conflictos en base confianza mutua.</b>	Alto grado de integración militar <sup>32</sup>
<b>Definición común de amenazas.</b>	Libre circulación de las personas.
<b>Código de lenguaje que se refleja en su discurso normativo<sup>33</sup>.</b>	Instituciones Multidimensionales, e inter-agencial.

Tabla 1: La Comunidad de Seguridad Pluralista. Fuente: Flemes 2003

Finalmente, y observando las fases de una comunidad de seguridad, existe la natural tendencia a asociar al modelos de integración Europeo, como ejemplo a imitar. En este sentido, la pregunta que interesa a esta investigación es ¿en qué fase se encuentra América del Sur en su proceso de integración?

## 2.2. Los Complejos de Seguridad.

Puede resultar de interés para analizar el espacio de integración, el concepto de Complejo de Seguridad Regional (CSR), de Barry Buzan, un modelo que permite una aproximación interdependiente y relacional de la seguridad, al dar forma a la región como unidad de análisis. Esta teoría, se la considera un importante abordaje para comprender las cuestiones de seguridad contemporáneas, al establecer a modo de unidad de análisis a la región, como elemento intermedio entre el plano nacional e internacional. (Buzan, 1983)

En este sentido, se define a la región como un grupo de Estados con proximidad geográfica, que: (1) comparten sus principales preocupaciones de seguridad, (2) cuyas

<sup>29</sup> Solamente se llevan a cabo controles y patrullajes fronterizos que constituyen medidas de seguridad contra amenazas de un tenor diferente a una invasión militar.

<sup>30</sup> Se desarrollan acuerdos de control mutuo y medidas de construcción de confianza que desembocan en un sistema de „seguridad cooperativa“, que se ocupa de conflictos dentro de la comunidad de seguridad. Las amenazas externas se enfrentan por medio de medidas de seguridad colectivas.

<sup>31</sup> Los escenarios de *worst case* ya no implican más ataques por parte de los miembros de la comunidad de seguridad.

<sup>32</sup> A través de la agrupación de fuerzas en forma de pools, los recursos de las Fuerzas Armadas se emplean de forma más eficiente. La integración militar demanda una gran confianza mutua

<sup>33</sup> Los gobiernos reflejan a través de su discurso normativo y de sus acciones los valores de la comunidad de seguridad y de esta forma se diferencian de los Estados que están fuera de la comunidad.

concepciones individuales de interés nacional, seguridad y amenaza no pueden ser comprendidas independientemente de la de otros Estados (3) cuyos parámetros internos de seguridad pueden ser subordinados a los imperativos de seguridad de actores externos. (Buzan, 1983).

Esta proximidad geográfica, la madurez de los actores y abandono de cosmovisiones unilaterales de la seguridad, dan inicio a un proceso de tomar en cuenta las percepciones de los vecinos, en un contexto de creciente interdependencia. En esta idea, la seguridad de los miembros, como sus desafíos y amenazas exógenos, deben definirse y responderse en la región.

El Complejo de Seguridad Regional (CSR), es por sobre todas las cosas, una herramienta de análisis, donde las relaciones entre los Estados pueden ser cooperativas o conflictivas y finalmente, la dinámica de seguridad suele verse influida por actores ajenos a la región. Esta influencia, llega a subordinar los verdaderos imperativos de seguridad de los miembros del complejo, a la agenda de seguridad de Estados externos; así, en la medida en que esa presión desaparece, o se transforma, el complejo de seguridad experimenta modificaciones.

Al momento de estudiar los Complejos de Seguridad, Buzan revela que la clave está en determinar la estructura y la dinámica de sus cambios en un tiempo determinado, la cual presenta dos componentes principales, (1) La distribución del poder entre las unidades, (2) los patrones de amistad y enemistad junto a los acuerdos y desacuerdos. De esta manera estaríamos realizando una trazabilidad de los índices de seguridad regionales.

Con el tiempo, Buzan amplió y profundizó la Teoría Clásica de los Complejos de Seguridad. En esta segunda versión, un complejo de seguridad es entendido como "un grupo de unidades cuyos procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos en forma separada" (Buzan, Wheeler, & De Wilde, *Security: a new framework for analysis*, 1998). En esta definición, "deja de tener un enfoque asociado al pensamiento

realista, en el sentido de un carácter Estado-céntrico y un énfasis en el poder militar, para abordar diferentes tipos de actores y de cuestiones "securitizadas" a partir de un enfoque constructivista". (Bartolome, 2006).

Finalmente, y a los efectos de cualquier investigación que está relacionada con la seguridad regional, también deberá considerar especialmente la relación con EEUU y las amenazas transnacionales como eventuales "federadores externos".

### **3. La Seguridad Cooperativa.**

#### **3.1. Conceptualización teórica.**

Como se expresó con anterioridad, para resolver el problema del "dilema de seguridad", los estudios adoptaron dos direcciones, una de ellas hacia los aspectos preventivos, siendo su producto más relevante las "Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad" (MFCyS), aspecto que retomaremos luego.

En relación con la elaboraciones teórica, el concepto de seguridad cooperativa, estuvo liderada por la Brookings Institution e impulsada por una serie de universidades y *think tanks*, como Harvard, Stanford y el Carnegie Endowment for Peace, cuyos analistas conforman el Consorcio de Seguridad Cooperativa<sup>34</sup>.

Así como la "seguridad defensiva" sirvió para resolver el dilema de seguridad en Europa, la "seguridad cooperativa" reflejaba los principales desafíos de EEUU en los '90, con la caída de la URSS y el derrotado Saddam Hussein, donde no había amenazas de tipo convencional para EEUU y la configuración de una nueva tomaría años. Por esta razón, se hacía necesario un planteo que permitiera reducir los costos de la seguridad, controlar el destino de las armas soviéticas, evitar la desintegración caótica de la ex-URSS y adoptar modalidades no confrontativas para alcanzar los objetivos de seguridad, especialmente

---

<sup>34</sup> Cooperation and Security in the 21st Century" es la culminación de seis años de estudio y colaboración a cargo de John D. Steinbruner (Brookings Institution's Foreign Policy Studies program), Janne E. Nolan (Brookings senior fellow) y un grupo de 34 especialistas y analistas de diferentes organizaciones que conforman el "Cooperative Security Consortium", en *Russell, Avery; Cooperative Engagement: The New Imperative of International Security, Carnegie Quarterly - Summer 1994.*

recurriendo al multilateralismo regional y promoviendo la colaboración entre Estados a lo largo de las líneas de fractura residuales en cada región.

La guerra que se busca prevenir es, en este planteo inicial, de tipo convencional, especialmente vecinal<sup>35</sup>, y la estabilidad internacional pasa a ser el principio rector de este enfoque. (Standfor News Service, 1992).

Conforme a lo expresado por Ashton Carter, William Perry y John Steinbruner, la seguridad cooperativa es un “principio estratégico que busca la consecución de los objetivos por medio del consenso institucionalizado y no la amenaza del uso de la fuerza. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer relaciones colaborativas en lugar de confrontativas entre los establecimientos militares nacionales” (Russell, 1994). Su propósito central es “prevenir la guerra, fundamentalmente realizando esfuerzos para evitar que los medios para una agresión exitosa puedan ser organizados”, obviando así la necesidad para los Estados amenazados, de hacer sus contra-preparativos. Asimismo, reconocen las limitaciones de su aplicación como un modelo ideal y las dificultades de resolver las causas de los conflictos, agregando que “la seguridad cooperativa es y probablemente seguirá siendo, una aspiración que será sólo parcialmente realizada... nunca podrá ser la respuesta a todos los problemas de seguridad” (Russell, 1994)<sup>36</sup>.

Complementando lo expresado, los contenidos básicos, de un acuerdo de seguridad cooperativo deberían al menos contener:

Nro	Contenido	Referencia
1.	<b>Nivel de potencia de fuego normalizado.</b>	Debe definirse equipamiento y personal para cada Estado en función de parámetros(ejemplo dimensión del Estado / Cantidad de Unidades de superficie por Km2, etc)
2.	<b>Control de concentraciones y movimientos militares</b>	Implica el aviso previo en tiempos de paz.
3.	<b>Regulación de la conformación del poder Aéreo</b>	Prioriza las unidades de defensa e interdicción, sobre las ofensivas, regulando el tráfico aéreo en zonas sensibles.
4.	<b>Trasparencia</b>	Proyectos de tecnología de punta, acuerdos

<sup>35</sup> Besides providing increased security, a collective, multinational security approach would provide economic benefits by reducing public expenditure on defense and removing some impediments to open world trade”.

<sup>36</sup> Entre los académicos se encontraba la Secretaria de Estado de EEUU Condoleezza Rice.

	internacionales, etc
<b>5.</b>	<b>Eliminación de fuerzas nucleares y Armas de Destrucción Masiva.</b>
<b>6.</b>	<b>Control de exportación de armas</b>

Tabla 2: Contenido de un acuerdo de seguridad cooperativo. Fuente: (Kaufman & Steinbrunner, 1991)

Para el Dr. Paul Stares, del mismo Brookings Institution, la seguridad cooperativa es definida en 1995 como: “La creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares y los ejercicios operativos, que generan o pueden generar desconfianza e incertidumbre”. Esta definición, más que diferir de la primera, la clarifica y complementa. Stares, en concordancia con Carter, Perry y Steinbruner, agrega luego, “lo que distingue a la seguridad cooperativa de los enfoques tradicionales es su énfasis en la prevención. En lugar de disuadir amenazas a la seguridad nacional o prepararse para combatir las si éstas llegan a concretarse, la Seguridad Cooperativa apunta, en primer lugar, a evitar que surjan”. (Stares, 1995)

Esta teoría sobre la seguridad cooperativa, pretende ser una propuesta que permita superar las debilidades del modelo colectivo. Sin embargo, se apoya en los mecanismos de la seguridad colectiva para la eventual violación de un acuerdo y castigo al promotor, dado que su finalidad es que “que ninguna agresión organizada pueda ser exitosa” (Carter, Perry, & Steinbruner, 1992).

En estudios más recientes, Michael Mihalka, analista del Marshall Center y vinculado a la RAND Corporation, entiende a la seguridad cooperativa como los esfuerzos sostenidos para reducir el riesgo de guerra en ausencia de amenazas específicas y con el fin de asegurar la estabilidad en su entorno. En sus estudios (Cohen & Mihalka, 2001), advierte sobre algunas características que podrían utilizarse para distinguir un sistema de seguridad cooperativo, entre ellos:

- (1) Consecuencia de una “comunidad de seguridad pluralista”, que genera mayor interacción, en una espiral positiva que se retroalimenta continuamente.
- (2) Creencia de compartir un futuro común. (Ej OTAN, UE)
- (3) Una mayor interdependencia, lleva una identidad común.

- (4) La fortaleza del sistema se encuentra en las democracias liberales, aunque las democracias en transición, también pueden cooperar (ASEAN y OSCE).
- (5) La seguridad cooperativa, mejora la seguridad nacional de cada Estado.
- (6) La aproximación de toma de decisiones en base al consenso facilita la concepción de una identidad común.
- (7) El multilateralismo, incrementa la seguridad cooperativa.
- (8) Identifica a la OTAN y la OSCE<sup>37</sup>, como ejemplos de seguridad cooperativa.
- (9) La simple cooperación no es un “sistema de seguridad cooperativo”, pero demuestra el cambio de percepción de un Estado en su entorno de seguridad, hacia la proyección de estabilidad. Esta situación la denominaremos, “cooperación en seguridad”

Perteneciente al mismo centro de estudios, Richard Cohen, en un ensayo<sup>38</sup> novedoso, precisa que la seguridad cooperativa incluye: la seguridad colectiva, la seguridad humana y la proyección de estabilidad, es decir, mira tanto hacia adentro como hacia fuera del grupo de Estados cooperantes (Cohen & Mihalka, 2001). Este “sistema estratégico de seguridad cooperativa”, está integrado por 4 anillos concéntricos, que desde su interior hacia afuera forman:

Anillo	Nivel de Seguridad	Objetivo	Obs
1	<b>Seguridad Individual</b> <sup>39</sup>	Promover y proteger derechos humanos.	Interno y Estatal
2	<b>Seguridad Colectiva</b>	Mantener la paz y seguridad en su región.	Interno y regional. Mediante protección de amenazas de miembros de la región y cooperación cercana (incluso en temas de Nuevas Amenazas Transnacional))
3	<b>Defensa Colectiva</b>	Protección mutua contra una agresión externa.	Externo y regional
4	<b>Promover la Paz y la Estabilidad (PPE)</b>	Promover de manera activa la estabilidad en áreas donde la inestabilidad amenace la seguridad, usando medidas políticas, económicas	Externa y regional. (Ej, NATO en Kosovo-1999)

<sup>37</sup> La organización ha servido como un marco muy importante para la propuesta y sistematización de medidas de confianza mutua en el amplio espacio geográfico que abarca, funcionando con una modalidad de “bazar”, proponiendo una cantidad de alternativas para los fines de la cooperación en seguridad que cada Estado adopta según sus posibilidades y decisiones. (Cohen & Mihalka, 2001)

<sup>38</sup> Cooperative Security: New horizons for a new order, en (Cohen & Mihalka, 2001)

<sup>39</sup> Para el autor considera similar el término a Derechos Humanos o Seguridad humana. (Cohen & Mihalka, 2001)

		y si fuera necesario el uso de la fuerza, bajo el formato de la ONU.
--	--	---

Tabla 3: Sistema de Seguridad Cooperativo. Fuente: Cohen Richard

Para este autor, el ejemplo práctico del “sistema estratégico de seguridad cooperativa”, es la OTAN, el cual, entre otros aspectos ha desarrollado una herramienta operacional para el 4to anillo (PPE), mediante una unidad de manejo de crisis, prevención y respuesta.

En otro enfoque novedoso sobre la seguridad cooperativa, el diplomático australiano Gareth Evans, ha analizado el concepto de seguridad cooperativa vinculado a los conflictos internos, con un espíritu muy cercano al de la diplomacia preventiva, y poniendo en cabeza de las Naciones Unidas el desarrollo de esta iniciativa. Con una claridad meridiana, definió a la seguridad cooperativa como, “aquellas actividades que conllevan la consulta antes que la confrontación, el reaseguro antes que la disuasión, la prevención antes que la corrección y el multilateralismo antes que el unilateralismo”<sup>40</sup> (Evans, 1994)

Para sintetizar podemos decir:

- (1) En su definición inicial, **los componentes fundamentales** para evitar la organización de una agresión armada en gran escala son, el desarme y control de la proliferación de armas de destrucción masiva, la postura defensiva (defensa territorial), las medidas de confianza mutua y transparencia, el desarrollo de una institucionalidad de consenso y la instauración de mecanismos de seguridad colectiva como reaseguro del sistema.
- (2) La **prioridad del modelo** es evitar las guerras vecinales intra-cooperantes, “hacia adentro” de la región, incorporando mecanismos de seguridad colectiva y poniendo énfasis en los esfuerzos de prevención del conflicto.
- (3) Las **definiciones teóricas más actuales**, apuntan a incorporar mecanismos que respondan al nuevo entorno de seguridad, como la prevención de crisis, la lucha contra las nuevas amenazas y las operaciones de estabilización.

<sup>40</sup> “to connote consultation rather than confrontation, reassurance rather than deterrence, transparency rather than secrecy, prevention rather than correction, and interdependence rather than unilateralism”

- (4) **Se trata de un concepto abierto, en permanente construcción** y apropiado para regiones con modelos de seguridad flexibles y enfoques amplios, pero ello debería precederse de una definición sobre la conceptualización del término.

A pesar de lo expresado y a los efectos de facilitar el análisis de un modelo de seguridad cooperativo regional, podemos observar inicialmente, los siguientes **componentes básicos de un sistema de seguridad cooperativo**:

- (1) **Voluntad de tener un futuro común, compartido**: Se precisa comprender y reconocer que para poder alcanzar sus intereses, es preciso actuar en cooperación con otros Estados y compartiendo la responsabilidad de aspectos vitales como la defensa y el desarrollo.
- (2) **Núcleo de Estados liberales democráticos.**
- (3) **Identificación y definición de amenazas y riesgos**, que el sistema debería enfrentar.
- (4) **Políticas y estrategias de seguridad y defensa de los Estado convergentes**: En dicha política se deben incluir las bases propias del concepto que permita a sus asociados identificar el compromiso con la seguridad regional y de los principios básicos ya señalados, como la orientación no ofensiva (o defensiva) y el compromiso con la paz internacional.
- (5) **Organismos multilaterales**: Uno de los requisitos para efectivizar un sistema de Seguridad Cooperativa estable y que cumpla con su finalidad en forma eficiente, es la necesidad de su institucionalización<sup>41</sup>.
- (6) **Toma de decisión en base al consenso**: facilita la formación de una identidad común.
- (7) **Mecanismos de transparencia**:
- (8) **Mecanismos de prevención de conflictos, gestión de crisis y estabilización regional.**
- (9) **Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCyS).**
- (10) **Coordinación de medidas sobre la lucha contra las nuevas amenazas.**
- (11) **Los 4 anillos del sistema de seguridad cooperativo.**
  - ✓ Protección de los Derechos Humanos (Seguridad Humana).
  - ✓ Mec Seg Colectiva: Mantenimiento de la paz frente a amenazas regionales.

---

<sup>41</sup> Entendiendo por tal la estructuración de órganos interestatales permanentes que desarrollen las funciones de planificación, ejecución y control de todas aquellas medidas e instrumentos que operacionalizan el citado sistema.

- ✓ Mec Def Colectiva: mutua protección contra amenazas externas.
- ✓ Promover y proyectar seguridad en el entorno extra-regional.

Los 11 componentes básicos, nos facilitará posteriormente evaluar si una organización se dirige hacia un sistema de seguridad cooperativo. Sin embargo, existen dos componentes que por su importancia necesitan ser conceptualizados en mayor profundidad. Ellos son: la Prevención y las MFCyS, siendo ambos elementos centrales en un sistema de seguridad cooperativo.

### **3.2. La Prevención del Conflicto.**

El conflicto es una característica central en la existencia humana. En términos amplios, este puede ser violento entre Estados o entre este y un actor no estatal, o puede ser no violento como en el caso de las elecciones. Cuando es adecuadamente canalizado, es beneficioso para la dinámica y desarrollo de la humanidad o la sociedad en cuestión.

Observando el pasado reciente de las catástrofes de Rwanda, Yugoslavia, Chechenia o de cualquier otro lugar en el planeta y haciendo eco en las palabras del General Dallaire, que una Brigada de 5000 hombres hubieran salvado miles de vidas en el verano de 1994 (Rwanda), podemos afirmar que la prevención es más efectiva y económica que las irreparables y costosas tareas de reconstrucción post-conflicto (sin mencionar la pérdida de vidas humanas). Entonces, ¿qué podemos hacer en el futuro para evitar o anticiparse a casos como esos en las décadas por venir?

En el documento “Agenda para la Paz”, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, definió la prevención de los conflictos como, “evitar nuevos conflictos, la contención de los existentes y la no recurrencia de los pasados”.

#### **3.1.1. La guerra y la prevención.**

**Se podría decir que las guerras son como los accidentes de tránsito<sup>42</sup>.**

Tiene causas generales y específicas al mismo tiempo y que en última instancia

---

<sup>42</sup> En sentido estricto no es así y se expresa solo al efecto de introducir el concepto de “prevención”, pues la guerra implica entre otras muchas cosas, una oposición inteligente.

empiezan con la invención del motor a combustión. Sin embargo, al policía o juez, le interesan los aspectos específicos (errores del conductor, velocidad, alcohol, falla en los frenos, etc). Por lo tanto, de la prevención de accidentes de tránsito, se pueden aplicar algunos elementos a la prevención de los conflictos armados. Un analista de

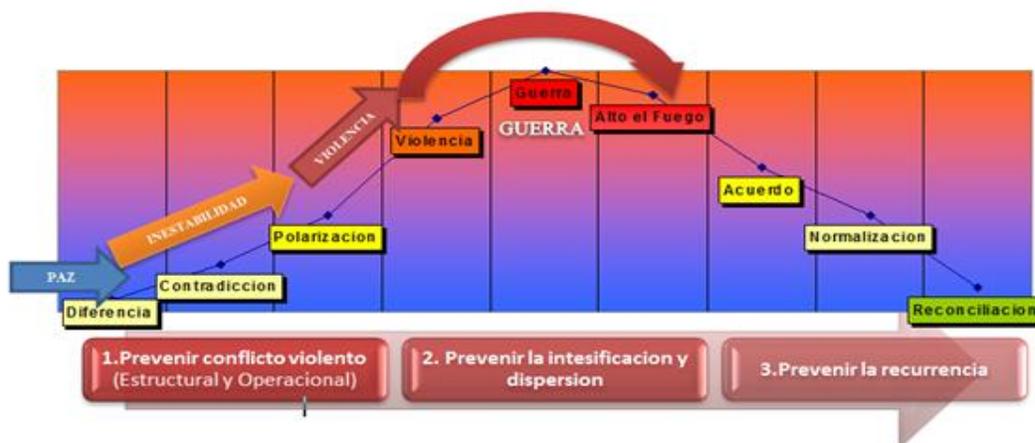


Figura 1: Ciclo del Conflicto. Elaboración propia sobre la base de Contemporary Conflict Resolution 2011.

tránsito, necesita muchos datos cuantitativos y cualitativos, para establecer las características de los accidentes en un tipo de ruta o lugar específico. Sin embargo, de su estudio pueden surgir disposiciones genéricas que evitan o disminuyen la cantidad de accidentes de tránsito para un caso particular, ejemplo, iluminación de los cruces de rutas, mejor señalización en el km 100 (cruce de rutas) o el test de conducir diferenciados o por categorías. Estas medidas son útiles para prevenir accidentes.

La prevención de los conflictos podría funcionar de manera similar, existiendo causas generales y específicas para reducir la probabilidad de que el conflicto escale en violencia y se transforme en guerra. La prevención estructural (profunda) tiene como objetivo remover las causas históricas (agravio económico, social, falta de acceso político, denegación de territorio, ofensa religiosa, historia mítica o trauma elegido<sup>43</sup>), y la prevención operacional (superficial), intenta que el

<sup>43</sup> La historia mítica o trauma elegido, tiene que ver en cómo se fue educando esa sociedad y en general tiene que ver con un pasado glorioso, un presente degradado por causas externas y un futuro promisorio de grandeza. Explicado en (Levinger, 2013)

Estado de conflictividad actual, no escale hacia uno violento, mediante la mediación, medidas de fomento de la confianza, manejo de crisis, etc.

### 3.1.2. La gestación del conflicto (emergencia) y el cambio pacífico.

Por definición, la tarea de resolver conflictos es incrementar el rango de posibilidades, donde la violencia no sea una posibilidad real, esto es crear expectativas estables de que el cambio se producirá de manera pacífica. Para ello, profesionales, expertos y analistas, deben trabajar en el contexto, las estructuras y las relaciones entre los diferentes, grupos o actores y hacer que la violencia sea inconcebible.

Lo primero que debemos hacer es entender cómo se gesta el conflicto. Consideremos que un proceso de cambio social, político o económico crea las condiciones para el conflicto: por ejemplo, el acomodamiento de un grupo o sector social sobre otro, luego estos se apropian del gobierno beneficiándose económicamente, o un nuevo recurso natural aparece en zona limítrofe, donde antes no tenía importancia estratégica o económica para un Estado. De esta manera, cada grupo selecciona sus objetivos colectivos y si estos son incompatibles con los del otro actor o grupo (puede utilizarse el ejemplo para un Estado), el conflicto comienza (etapa 1ra – diferencia). Si las relaciones se encuentran rotas, las estructuras institucionales y el contexto (nacional, regional e internacional), en el que se desenvuelve no lo puede contener, existen posibilidades de volverse violento (ver figura 1).

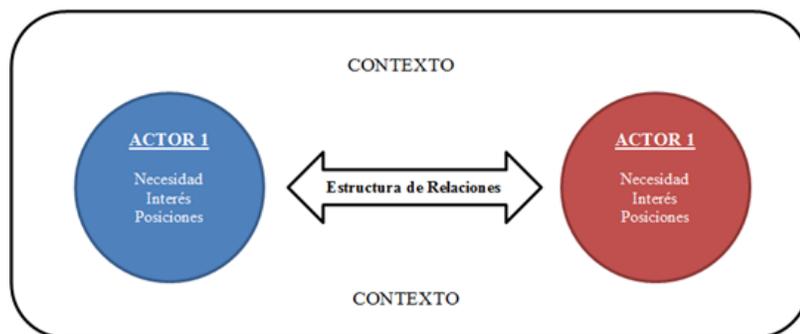


Figura 2: Teoría genérica sobre el conflicto, Estructuras de relación y contexto. Fuente: Contemporary Conflict Resolution 2011.

Un aspecto crucial es la definición de los objetivos. Aquí cada una de las partes puede por primera vez tomar la iniciativa de perseguir el conflicto constructivo o destructivo. Así el primer elemento de la prevención es el grado de coordinación o complementación de los propios objetivos con el objetivo de los otros. El segundo aspecto, es la selección de estrategias, el comportamiento y las comunicaciones dentro de las relaciones y el contexto. Finalmente, la negociación es el principal método que las partes utilizan para resolverlo. Ejemplos de esto han sido, tratado de St Germain (1969) como conflicto étnico o el prolongado conflicto entre los gremios comunistas y los empresarios en Suecia (1930), que alcanzó su punto de violencia cuando el ejército sueco abrió fuego contra trabajadores, pero que resultó en el modelo de bienestar que hoy beneficia a la sociedad sueca. El tercer ejemplo se puede obtener de la convención del mar en el nivel de la ONU, que creó las condiciones para resolver las disputas marítimas. Para colocar un ejemplo regional, podemos relacionarlo con el intento de secesión en Bolivia (2008), aspecto este que se desarrollará como estudio de caso.

La característica común de estos conflictos, es la definición de objetivos inicialmente incompatibles entre los diferentes actores (bandos, partidos o Estados), que siguieron la espiral ascendente (contradicción - polarización), seguido por una larga y dificultosa negociación, pudiendo alcanzar por momentos diferentes grado de violencia.

### **3.1.3. La alerta temprana.**

En principio la capacidad internacional para responder ante los conflictos debería focalizarse en la prevención, siendo esta uno de los aspectos centrales de intelectuales, analistas y organizaciones internacionales en general (OSCE, OEA). La prevención, involucra dos tareas fundamentales: 1) la identificación del tipo de conflicto y su localización, es decir, la anticipación y 2) el monitoreo de la evolución, mediante el seguimiento. Los métodos más utilizados para la anticipación y seguimiento, incluyen:

- **Análisis estadísticos** (cuantitativo). En este caso, se puede utilizar el trabajo de Ted Gurr, sobre el riesgo de las minorías, en el que identifica conductores y disyuntores, habiendo anticipado el conflicto violento de los kosovares albaneses y Timor del Este.
- **Tendencias econométricas** (cuantitativo). Analistas han identificado que países con bajo ingreso, desigualdad distributiva y estancamiento económico dependientes de materias primas, son propensos a un alto riesgo de un conflicto prolongado (Collier, Elliot, Reynal-Querol, & Sambanis, 2003). El Banco Mundial, dispone de indicadores de riesgos económicos, de seguridad (importación de armas, diásporas criminales, etc.) y performance de gobierno.
- **Análisis cualitativos**. Consisten en un gran volumen de informes y reportes sobre una situación específica, provenientes de diversas fuentes, como ONG, Org Internacionales, comunidad académica, red de expertos sobre esa zona geográfica, etc. Entre los más conocidos están el International Crisis Group, USHAHIDI, el índice de Estados frágiles (aunque el término es muy controvertido en algunos países), representa una valiosa fuente de información.

Todos son de gran utilidad, mientras el estadístico representa una tendencia más que una alerta temprana precisa, el cualitativo es una aproximación más certera. Sin embargo, cuando estos sitios envían un “alerta”, no significa que la misma será tenida presente o habrá una respuesta inmediata, tal cual sucedió en otras crisis (Yugoeslavia o Rwanda). Para un ejemplo regional, el Global Partnership for Prevention of Armed Conflict<sup>44</sup>, emitió una alerta sobre Venezuela sobre una serie de indicadores. (Serbin, Andres, 2014)

---

<sup>44</sup> *“The persistence of the economic and social crises, the inefficient management of the economy during over 15 years of oil bonanza, the internal tensions in the Government and the polarization between the ruling party and the opposition, along with the possibilities of an international incident that may further aggravate these tensions and crises, pose multiple threats to the long-term stability and future prospects for Venezuela as well as the broader region. These factors may add up to a reaction by the national armed forces (FANB), with the eventual support of several civilian sectors (including government supporters and members of the opposition), to address violently the different conflicts that the Venezuelan society is facing as part of Chávez' legacy.* (Serbin, Andres, 2014)

En el mismo sentido, dada la complejidad de la naturaleza humana en la toma de decisiones, no existe ningún sistema capaz de predecir con exactitud todo lo que podrá suceder o el rumbo que tomará un conflicto. Sin embargo, existe en la actualidad un volumen importante de conocimiento e indicadores, que dan lugar a la gestación del conflicto con sus inclinaciones hacia la violencia. Desde este punto de vista, es posible anticiparse a los posibles conflictos, simplemente porque muchos de ellos son recurrentes y prolongados o porque existe el efecto derrame en una región determinada. Rivalidades prolongadas entre pueblos o países, han contabilizado el 50 % de las guerras desde 1816 hasta 1992. (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011), y esto significa que seguirán siendo fuente de nuevos conflictos hasta que no se resuelvan.

A continuación, se mencionan algunos sitios que permiten o facilitan la anticipación (obtener información de campo) y seguimiento de un determinado conflicto:

N	Centros de Análisis de Conflictos	Resumen
1	Global Peace Index (GPI) <a href="http://www.visionofhumanity.org">www.visionofhumanity.org</a>	Es un proyecto Australiano que comenzó en el año 2000 y a partir de 2007, provee de uno de los más sofisticados métodos de medición de la paz en un país o región.
2	The Hiedelberg Institute for International Conflict Research (HIK), <a href="http://www.hiik.de/en">www.hiik.de/en</a>	Pertenece al Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg-Alemania con estadísticas desde 1945. Provee información sobre el nivel subnacional, nacional, regional.
3	Universidad Autónoma de Barcelona. Programa de Cultura para la Paz	El programa comenzó en el año 2001 y conduce monitoreo y evaluación diaria de situaciones de tensión, crisis, procesos de paz. Produce reportes mensuales (Boletín), cuatrimestral (Barómetro) y anual (Alerta).
4	International Crisis Group <a href="http://www.icg.org">www.icg.org</a>	Con base en Bruselas y más de 100 analistas de campo en 5 continentes provee información sobre los conflictos actuales. El boletín “crisiswacht” realiza el seguimiento de más de 70 conflictos con su correspondiente resultado.
5.	European Centre For Conflict Prevention <a href="http://www.conflict-prevention.net">www.conflict-prevention.net</a>	Con base en La Haya, provee análisis e investigación sobre la prevención y los esfuerzos de construcción de la paz sobre los conflictos violentos del mundo. La base de datos, es muy interesante.
6.	Programa de datos sobre los Conflictos de la Universidad de Uppsala.(UCDP) <a href="http://www.pcr.uu.se/research/UCDP">www.pcr.uu.se/research/UCDP</a>	Por más de 20 años, el Departamento de Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala (Suecia), provee valiosa información sobre los

	Conflictos. Su base de datos, comienza desde 1946, discriminado los conflictos en 1) Conflictos mayores, 2) Conflictos No estatales 3) Conflictos con violencia desde un solo lado).
N	Otros

Tabla 4: Centros de Análisis de Conflictos y Paz. Fuente: Elaboración propia

### 3.1.4. La Prevención Operacional o Diplomacia Preventiva.

Cuando las disputas (contradicciones o polarización) alcanzan el punto de violencia, la prevención operacional juega un rol importante. Si bien los protagonistas principales juegan un rol importante mediante la moderación y estrategia constructiva, la negociación combinada con acciones externas e internas, es de mucha eficacia aplicada con anterioridad a la fase violenta, como lo demostraron los casos de Estonia<sup>45</sup> o Macedonia.

Las opciones posibles varían desde la diplomacia oficial (mediación, conciliación, buenos oficios, conferencias de paz, enviados especiales, prevención de conflictos), diplomacia no oficial (mediación privada, mensajeros especiales, trabajos de seminarios, talleres, Centros de Estudios Estratégicos o de Defensa etc), hasta enviados de paz (la iglesia cuando facilita la negociación, debate entre políticos, etc). La literatura es muy amplia en este sentido, y los organiza de diferentes maneras, por ejemplo, la Carnegie comisión en 1997, las agrupaba por medidas políticas (mediación con fuerza, movilización de Org regionales y Globales), medidas económicas (sanciones, ayuda de emergencia, etc) y medidas militares (embargo de armas, desmilitarización, operaciones de paz). La idea central de la prevención operacional es ayudar o forzar a las partes a sentarse y discutir para solucionar el conflicto antes de que se transforme en violento.

El esfuerzo principal de la Prevención Operacional, es resolver el conflicto antes de que escale, estableciendo un contexto de confianza y estructuras para canalizar

<sup>45</sup> En 1993 los ciudadanos de Nava (mayoría rusa), votaron por mayoría la separación de Estonia porque eran considerados ciudadanos de 2da clase. Los buenos oficios del comisionado de la OSCE para las minorías, Max Van Stoel, permitieron llegar a un acuerdo. (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011)

la comunicación entre las partes, explorando posibles soluciones para ambas partes donde todos ganen. La separación pacífica entre los checos y los eslovacos es un ejemplo de la prevención.

La evaluación final sobre las medidas de prevención dependen de las circunstancias particulares de cada caso, el criterio analizado sobre los conectores (potencial fuente de cohesión), o divisores (potencial fuente de polarización entre grupos), y el escenario previsto. (Levinger, 2013)

### **3.1.5. La Prevención estructural.**

Cuando las estructuras políticas son legítimas, las normas legales aceptadas por la sociedad y la provisión de servicios y bienestar, están de acuerdo a los valores de sus miembros, la gestación del conflicto es absorbida y canalizada por el contexto y las estructuras. Por el contrario, cuando la coerción es utilizada para el beneficio de un grupo o partido, en la obtención de recursos (financieros o materiales) y roles (puesto en la estructura Estatal) y esa distribución es desigual, ilegítima e inaceptable, el conflicto violento tiende a aparecer. Esto es así, en todos los niveles, comunitarios, nacional o regional y se podría decir que las líneas divisorias entre ellos son muy difusas, siendo la primavera árabe un ejemplo de estos casos, confirmando una tendencia creciente de los conflictos actuales (intra-estatal), donde las causas son multidimensionales y complejas (Levinger, 2013).

A nivel internacional, diferentes autores han identificado parámetros para la prevención, en general asociados a la escuela kantiana o constructiva. La bien conocida “paz democrática” es uno de esos factores, entre los muchos que están interconectados que nos conducen a la idea de la paz liberal, el grupo de países que mediante el democracia y el desarrollo han evitado la guerra entre sí. “La paz no es un hecho, es una política” Rasmussen 2003, citado por (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011) que se beneficia de la economía de mercado, interdependencia y que evitan la guerra entre ellos y sucesivamente van contagiando a otros Estados para la adopción de los mismos valores.

Así entonces, la democracia<sup>46</sup> actúa como uno de las principales medidas de prevención. Sin embargo cuando falle alguno de sus pilares, desarrollo y/o continuo bienestar (alto índice de empleo e ilimitado abastecimiento de mercaderías a precio accesible, etc), como lo indica la recesión de la economía global, estas interconexiones se desarrollarán en ambientes de conflictividad, como el caso de Grecia en la UE, que ameritaría realizar un seguimiento de la tensión o crisis.

Los estudios más recientes se han enfocado en los conflictos intra-estatales, como lo sugieren la gráfico de los conflictos globales en la figura Nro 6 (tendencia relevante), siendo la “estabilidad regional” otra medida de prevención. En este sentido, existe fuerte evidencia que cambios de regímenes (autocracia<sup>47</sup> hacia la democracia o vice-versa), o Estados con bajo ingreso per cápita en su sociedad y conflictos sociales prolongados (Azar, 1991), son conductores o facilitadores de conflictos violentos.

Más allá de las formas de la democracia<sup>48</sup>, la calidad del gobierno (legitimidad, prevalencia de la regla de la ley), tiene efectos beneficiosos en el conflicto (Miall, 2003), al igual que el desarrollo ejerce una influencia positiva. En sentido contrario, la falta o ausencia de desarrollo crea la “trampa del conflicto”, lugar que es mas difícil salir cuanto mayor debilidad presente el Estado. (Collier, Elliot, Reynal-Querol, & Sambanis, 2003).

Un contexto regional estable y pacífico, es de vital importancia para una contención de la conflictividad intra-estatal, como lo muestra la tabla Nro 5 sobre los diferentes niveles en que opera el conflicto.

---

<sup>46</sup> La democracia y su gobierno, son términos debatibles entre países occidentales y no occidentales. Los chinos y los cubanos, según su óptica, viven en democracia. Apuntes del autor del curso de Superior de Mando de la RPC.

<sup>47</sup> Autocracias estables experimentan escasas guerras civiles (Hegre, H, *Toward democratic civil Peace: Democracy, political change and Civil war 1816-1992*. American Political Science, Review 95, 2001).

<sup>48</sup> Algunos autores identifican áreas de Europa central, países africanos y latinos, con instituciones más de forma que sustantivas en cuanto a la democracia y que no será tema de esta tesis.

<b>Tabla: Anticipadores de Conflictos</b>	
<b>Factores que generan conflicto</b>	<b>Posibles medidas de prevención</b>
<b>Nivel Regional</b>	
➤ <b>Diásporas y flujos migratorios masivos</b>	Acuerdos de Seguridad Regional.
➤ <b>Crimen Organizado</b>	Acuerdo de Seguridad Regional.
➤ <b>Dilema de Seguridad</b>	Medidas de Fomento de la Confianza Mutua. (MFCM)
➤ <b>Terrorismo</b>	Acuerdos de Seguridad y Defensa.
<b>Nivel Estatal</b>	
➤ <b>Estratificación étnica</b>	Mayor autonomía, federalismo.
➤ <b>Debilidad Económica</b>	Apropiado Desarrollo
➤ <b>Régimen Autoritario</b>	Democratización, mayor legitimidad.
➤ <b>Violación DDHH</b>	Monitoreo de DDHH, intervención Observadores internacionales o regionales.
➤ <b>Corrupción Estatal</b>	Mayor transparencia Gestión Publica
<b>Nivel Social</b>	
➤ <b>Debilidad social</b>	Mayor empoderamiento, institucionalización educación, legalidad.
➤ <b>Actitud y polarización social</b>	Trabajos transcultural y fomentar tolerancia.
➤ <b>Pobreza e inequidad</b>	Reducción pobreza, reforma social, fomento de trabajo, corrupción.
➤ <b>Elite / Individuos</b>	Moderación y mediación, simultánea con la internacional (Regional) (Brown, 1996) <sup>49</sup>
Tabla 5: Anticipadores de Conflictos. Fuente Contemporary Conflict Resolution 2011	

### 3.3. La prevención de los conflictos en las Organizaciones Internacionales. (ONU-OSCE-UE).

La adopción y acciones de la prevención en las Organizaciones Internacionales, ha tomado lugar casi medio siglo después de la declaración de San Francisco, tal vez alarmados por la creciente ola de conflictos que desencadenó el final de la guerra fría (Ver Fig Nro 6,Cap II). Desde ese entonces, la prevención forma parte de alguna de las diferentes orgánicas en las arquitecturas de seguridad u organismos multilaterales, regionales o internacionales, como ONU, OSCE, UE, UA, ECOWAS, IGAD, ASEAN, G8, IMF, Banco Mundial, aunque sus resultados hayan sido controvertidos como veremos después. Después el 11 Set 2001, el esfuerzo principal se produce hacia la prevención de terrorismo y la escala de la prevención, adquirió matices más amplios.

<sup>49</sup> En su trabajo sobre los conflictos Internos, Brown llega a la conclusión de “líderes negativos” o malos líderes son los responsables de los 23/34 mayores conflictos de los 90, poniendo de ejemplo los casos de Milosevic y Tudman

En las Naciones Unidas (ONU), el concepto evolucionó desde “Agenda para la Paz” (1992), pasando por el Informe Brahini (2000), hasta el reporte del Secretario General sobre la prevención de los conflictos en 2001, junto a la Asamblea General Nro 55, que hizo de la “prevención” una prioridad en la organización. Kofi Annan, reclamó a su staff desarrollar una “cultura de prevención”. A partir de estas iniciativas/declaraciones, se estableció un presupuesto, un sistema de alerta temprana y medidas preventivas, recayendo en la UNDP, el 20% de su presupuesto en programas Track III como preventivos y de beneficios.

Un mayor esfuerzo se intentó realizar en 2004, con la adopción de un informe sobre la “responsabilidad de prevenir” (Bellamy, 2008), sin embargo la iniciativa fue limitada por las dudas que generaba en los Estados en desarrollo, la posible injerencia de los potencias centrales. Otros, en especial Rusia y China, argumentaron que el principio de soberanía permanecía como la mejor garantía para la protección de los Estados. Debe notarse que estos esfuerzos se llevaron a cabo, cuando la administración de Bush había adoptado una política unilateral “pre-emptive” y el mundo estaba alarmado por lo que sucedía. Mirando de cara al futuro, podemos decir que no está bien la inacción, ni la “pre-emption” y la decisión debe adoptarse antes de que se inicie el “riesgo de una guerra o conflicto violento”.

Finalmente, tal vez los desafíos globales sobre escasez de recursos naturales el cambio climático, energía y alimentos (como se expondrá en el Capítulo II), brindarán un nuevo contexto para un rol de la ONU u Organismos regionales más protagónico y activo.

La Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), ha evolucionado en áreas de alerta temprana, prevención, manejo de crisis y rehabilitación post-conflicto. Dispone de una estructura fija, que le permite intervenir en los países miembros, sin el consentimiento de los 55 países integrantes, lo que denota un avance significativo por sobre las estructuras estatales.

La Unión Europea (UE), es la que ha realizado los mayores esfuerzos en la prevención de conflictos, coordinado los esfuerzos mediante los tres pilares, denominado

3D (Defensa/seguridad, Desarrollo, Diplomacia), junto a un completo entramado de instrumentos legales para proteger los derechos humanos, mecanismos de control de armas, reformas de los sistemas de seguridad, mejoras en la gobernanza, apoyo económico y fuerzas de reacción rápida. Así entonces, las medidas preventivas incluyen todo el espectro desde, el alerta, la prevención operacional y estructural, siendo Kosovo y Bosnia, los casos más conocidos. Desde el 2003 hasta el 2010, ha participado en más de 26 misiones (militares, apoyo a ley y orden o monitoreo). (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011)

### 3.4. Las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCyS).

Como se ha dicho anteriormente, las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad<sup>50</sup> (MFCyS), se erigen como uno de los pilares de sistema de seguridad cooperativo. Si bien no existe una definición unívoca del término, una aproximación podría ser como lo hizo en 1981 Javier Pérez de Cuellar, por entonces Secretario General de la ONU:” medidas cuyo objetivo es contribuir a reducir o, en algunos casos, incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades entre Estados ”<sup>51</sup>. Desde el lado académico y en sentido más genérico: “una amplia variedad de métodos que ayudan a solucionar la mutua desconfianza entre las naciones y a expandir los intereses comunes. Intentan reducir el miedo y la suspicacia al aumentar un comportamiento predecible hacia el Estado que se percibe como rival. También conocidas como Medidas de Confianza Mutua” (MCM) (Levinger, 2013).

Con referencia a la evolución que presentan las MFCyS, y en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), María Brandstetter (Brandstetter, 2015), responsable de MFCyS explica que existen actualmente 3 generaciones:

- **Primera generación:** buscaba romper la atmósfera de desconfianza y confrontación; reducir el riesgo de conflicto armado y generar mayor predictibilidad mediante una mayor apertura y transparencia.

---

<sup>50</sup> Sus siglas en ingles, Confidence Security Building Measures- CSBM.

<sup>51</sup> Esta conceptualización de Pérez de Cuellar consta en su informe *General and Complete Disarmament. Confidence-Building Measures*. En VARAS, Augusto & Isaac Caro (eds.): *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO-Stimson Center-SER, Santiago de Chile 1994, p. 10-11, Citado por el Dr Bartolomé en (Bartolome, 2006).

- **Segunda generación:** (Documento de Estocolmo de 1986), el cual toma un carácter obligatorio la notificación previa de actividades militares, se generan calendarios anuales para la realización de tales actividades, se establecen umbrales para limitar algunas actividades, así como la verificación in-situ.
- **Tercera generación** (con la adopción del Documento de Viena de 1990<sup>52</sup> y el Tratado de Limitación de Fuerzas Armadas en Europa (CFE Treaty 1990); se evoluciona de medidas políticamente vinculantes a jurídicamente vinculantes.

Otra manera de clasificarlas, con características evolutiva, la realiza el investigador chileno Rojas Aravena (Rojas Aravena, F, 2002), el cual las divide en 4 etapas consecutivas:

Medidas de Construcción de la Confianza y Seguridad		
Etapa	Finalidad	Medidas
<b>1. Erradicación de la desconfianza</b>	Se busca actuar esencialmente sobre los elementos que amenazan a la relación y, por lo tanto, evidenciar que no existe un comportamiento ofensivo o amenazante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención del conflicto.</li> <li>• Construir líneas de comunicación.</li> <li>• Erradicación de las fuentes de sospecha</li> <li>• Mejoras en el conocimiento mutuo.</li> <li>• Establecimiento de principios rectores de la “nueva” relación”.</li> <li>• Avances en acciones unilaterales.</li> </ul>
<b>2. Construcción de la Confianza</b>	<p>Establecer un conjunto sistemático de acciones que permitan estructurar un nuevo patrón de relación</p> <p>No significa desechar el <b>modelo de disuasión</b> como modelo en la defensa nacional. Por el contrario, las <b>medidas de confianza mutua</b> pueden vincularse a una efectiva política de carácter disuasivo, pero que posee un eminente <b>carácter defensivo</b> en su concepción estratégica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un proceso con promesas satisfechas por medio de acciones efectivas.</li> <li>• Establecer marcos de regulación institucionales, sobre la base de los principios comúnmente establecidos y de la constitución de mecanismos operacionales específicos.</li> <li>• Desarrollar una fuerte coherencia entre las medidas domésticas, los acuerdos internacionales y el “nuevo” patrón de relación que se busca afianzar.</li> </ul>
<b>3. Profundización de la confianza</b>	<p>Generación de acciones de alto nivel, trascendiendo el plano de la Defensa y la Seguridad.</p> <p>El <b>uso de la fuerza no aparece como opción frente</b> a ningún conflicto intrarregional, aunque sí puede estarlo de manera muy rápida, fuera del ámbito</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de acciones asociativas.</li> <li>• Desarrollo de actividades combinadas.</li> <li>• Iniciativas con capacidad de amplificación.</li> <li>• Avance hacia medidas de alta sensibilidad.</li> </ul>

<sup>52</sup> El mismo contiene información sobre gastos militares, visitas recíprocas, así como una red interna para el intercambio rápido de información y la revisión anual de los compromisos con expertos de capitales.

	geográfico cooperativo. (UE)	
<b>4. Planificación de la cooperación</b>	Establecimiento de una alianza político-estratégica caracterizada por la conformación de estructuras, vínculos y redes de interdependencia	Políticas exterior y de seguridad comunes.
Tabla 6: Medidas de Construcción de la Confianza y Seguridad. Fuente: Rojas Aravena		

El desarrollo de los dos modelos evolutivos de las MFCyS, sea por “Generaciones” o por “Etapas”, nos facilitará determinar en qué grado de desarrollo o vinculación nos encontramos en el ámbito regional. En función de la respuesta, podremos obtener conclusiones más certeras respecto del nivel de integración regional, en su conceptualización más clásica según Deutch o Adler y Barnett.

Otro aspecto que debe aclararse, es respecto al nivel de análisis. En estos modelos, la referencia es siempre lo hemisférico o regional y mientras su finalidad presenta una mayor facilidad para mensurar, sus medidas, presentan dificultad para su identificación, en otras palabras, de que hablamos cuando decimos “Erradicación de las fuentes de sospecha” o “Establecer un proceso con promesas satisfechas por medio de acciones efectivas”. Desde esta perspectiva, pareciera más idóneo desarrollar “instrumentos” más precisos, como por ejemplo, índice de intercambio entre militares del país “X”, con el Estado “Y”, o cantidad de ejercicios tipo “A” (bajo nivel de compromiso) o tipo “B” (mediano compromiso) o “C” (alto, denota desarrollo de capacidades combinadas).

## CONCLUSIONES

Los modelos de seguridad en el escenario internacional, nos permiten inferir que las arquitecturas se adaptan al contexto de riesgos y amenazas que perciben en su entorno. El fin de la guerra fría introdujo el concepto de la seguridad cooperativa, como un sistema que se apoya fundamentalmente en la acción preventiva y las relaciones colaborativas. En su centro, se encuentran las MFCyS y la Prevención

Inicialmente la prioridad del modelo era evitar las guerras vecinales intra-cooperantes, “hacia adentro” de la región. Conceptos más modernos apuntan a incorporar mecanismos que

respondan al nuevo entorno de seguridad, como la prevención de crisis, la lucha contra las nuevas amenazas y las operaciones de estabilización. Estos nuevos conceptos se materializan en las organizaciones como la OTAN o la OSCE.

En resumen, la seguridad cooperativa es un concepto abierto, en permanente construcción y apropiado para regiones con modelos de seguridad flexibles y enfoques amplios. Por esta razón, cuando se materialice, debería precederse de una definición sobre la conceptualización precisa del término o al menos, indicando cuáles son sus componentes básicos.

A pesar de lo expuesto y en el caso de no encontrarse una definición taxativa en lo regional, se pueden identificar elementos o componentes que materialicen un sistema de seguridad cooperativa. El mismo, nos permitirá identificar si estamos ante la presencia de una naturaleza cooperativa en el ámbito de una región, aunque no se manifieste explícitamente como sistema cooperativa.

Para continuar con nuestro análisis y que nos facilite evaluar las características de una arquitectura de seguridad cooperativa en Sudamérica, utilizaremos los componentes que se resumen en la siguiente tabla:

COMPONENTE	SI-NO	OBSERVACIONES
(1) Voluntad de tener un futuro común, compartido.		
(2) Núcleo de Estados liberales democráticos.		
(3) Identificación y definición de amenazas y riesgos.		
(4) Políticas y estrategias de seguridad y defensa de los Estado convergentes.		
(5) Organismos multilaterales		
(6) Toma de decisión en base al consenso.		
(7) Mecanismos de transparencia.		
(8) Mecanismos de prevención de conflictos y gestión de crisis.		
(9) Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. (MFCyS).		
(10) Coordinación en la lucha contra las nuevas amenazas.		
(11-a) Protección de los Derechos Humanos (Seguridad Humana)		
(11-b) Mec Seg Colectiva: Mantenimiento de la paz frente a amenazas regionales.		
(11-c) Mec Def Colectiva: mutua protección contra amenazas externas		
(11-d) Promover y proyectar seguridad en el entorno		

Tabla 7: Componentes de un Sistema de Seguridad Cooperativo. Elaboración propia.

Así como los conceptos pueden evolucionar y adaptarse, también podemos encontrar, al menos en el plano teórico, una correlación entre las comunidades de seguridad, (Deutsch y Flandes) y las medidas de fomento de la confianza y seguridad (Rojas Aravena), señalando que a medida que estas se refuerzan o son más intensas, existe una mayor integración regional en los términos de comunidad política. Cuando las relaciones son más débiles o menos intensas, estamos ante un menor grado de integración.

Una mejor interpretación de lo expuesto se puede ver en la siguiente figura gráfica. Aunque lo enunciado no es lineal, sirve a los fines de su interpretación:



Figura 3 Alineamiento entre MFCyS con la Comunidad de Seguridad

Expresado en términos de nuestra investigación, el grado de evolución de las MFCyS, podría ser un indicador del grado de evolución de la comunidad de seguridad. Este aspecto será desarrollado en el Capítulo III.

## CAPITULO II

### EL ESCENARIO ESTRATEGICO DEL SIGLO XXI

*No hay viento favorable  
para el barco que no sabe hacia dónde va.*  
Seneca

#### INTRODUCCION

El mundo es hoy más interactivo, más interconectado y la velocidad de los cambios sorprende incluso a los analistas o expertos más asertivos. Es por esta razón, que es importante conocer los fenómenos que llevaron al cambio de distribución de poder en este mundo globalizado. En este contexto, la incertidumbre juega un rol trascendente, sin embargo es posible comprender las fuerzas que actúan en el nivel estratégico, articulándose y acomodándose a las circunstancias siempre cambiantes del tiempo. Asistimos hoy a factores de cambio y de continuidad en las relaciones de poder e intentaremos develarlos en el comienzo de este capítulo.

Posteriormente, el análisis discurrirá sobre la seguridad en el ámbito internacional intentando desde un enfoque de la teoría de las Relaciones Internacionales (RRII), comprender como la fragmentación e integración operan como fuerzas centrifugas sobre el Estado-nación, tanto desde arriba, como desde abajo y es allí donde los regionalismos han cobrado mayor protagonismo en los asuntos internacionales, expandiendo sus roles, tareas y actividades.

Estos procesos nos llevaron a un cambio en el rostro de los conflictos armados del siglo XXI, pero que como decía Clausewitz, quien comprendía perfectamente la complejidad de este fenómeno humano, “la guerra es como un camaleón, adaptándose siempre a las circunstancias cambiantes del entorno<sup>53</sup>”. Finalmente, se intentará avanzar en el tiempo hasta llegar casi hasta la mitad del siglo XXI, explorando las tendencias estratégicas globales que actúan como conductores de cambio, para tener una visión global, no como predicción, sino para delimitar o reducir racionalmente la incertidumbre estratégica, a fin de entender lo que nos podría esperar en un futuro posible o alterno, con sus implicancias para la seguridad y defensa.

Para resumir, este capítulo relacionado con el escenario estratégico buscará arrojar luz, allí donde los sucesos globales parecen confusos, teniendo siempre presente que partimos de una línea

---

<sup>53</sup> Carr Caleb. “The Book of War, Sun Tzu & Karl Von Clausewitz” Modern Library Paperback Ed 2000, Book 1, 27.

de base sudamericana que impone la necesidad de una geopolítica de estabilidad básica regional, sin la cual, cualquier esfuerzo de obtener la necesaria cooperación constructiva a nivel global, simplemente sería un fracaso desde sus inicios.

## **DESARROLLO**

### **1. Globalización en tiempos de incertidumbre.**

El fin de la guerra fría trajo aparejado cambios importantes en el sistema internacional. Mirando el pasado reciente de los últimos veinte años, es imposible negar el impacto de inesperados eventos que se desarrollaron uno tras otro y que las diferentes escuelas de pensamiento de las Teoría de las Relaciones Internacionales (RI) les fue difícil prever. Tal es lo vertiginoso del cambio en tiempos globalizados que, “la aceleración que presentan los procesos de cambio político, económico y de poder, atraviesan la totalidad del ecúmene y cuya probable evolución obliga a adoptar términos más apropiados como incertidumbre, probabilidades y posibilidades” (Tello, 2012). Estos cambios han sido fundamentalmente: 1) El fin de la guerra fría misma (la renuncia de Gorbachov y disolución de la URSS, 2) el surgimiento de actores no estatales en capacidad de llevar a cabo acciones de alcance global, como el ataque terrorista del 9/11/2001, 3) la crisis económica mundial del 2008, 4) la primavera árabe y 5) el surgimiento de China como segunda potencia económica global. Por lo tanto podemos afirmar que lo inesperado, ocurre.

Así entonces, el mundo que conocimos como bipolar en sentido estricto, no existe más y paradójicamente el motor de la economía mundial en lugar de ser occidente, da la impresión de ser la estrella del oriente, China. Más aun, expertos internacionales nos dicen que para el fin de la segunda década del milenio se observará una espectacular incidencia del sur globalizado, entre ellos Brasil e India. Sin embargo mucho de lo que se escribe sobre el inminente cambio de poder a oriente, por el ascenso del gigante asiático, debería ponerse en duda pues aún estamos en un período de transición y existe, todavía, un largo camino de preeminencia occidental. (Cox, 2012) (Brzezinski, 2012) (Kissinger, 2014)

Tras un breve período de unipolaridad absoluta de EEUU, el mundo da la impresión de moverse hacia un modelo multipolar para algunos y bipolar para otros, la dificultad de efectuar un justo encuadre quizás dependa de la dimensión o variables del poder que se observen y las “regiones donde estas grandes potencias puedan ejercer influencia”. (Buzan, 2013)

Este mundo en transición, es reflejo de tendencias no lineales y de sentido opuesto, de carácter agonal y dialectico al mismo tiempo, como si fueran las 2 caras de una moneda y que se manifiestan en los siguientes aspectos:

1) **Globalización<sup>54</sup> – Fragmentación:** Con el derrumbe de la ex URSS y la aceptación del premier Gorbachov de consentir la decisión americana de expulsar a Saddam Hussein de Kuwait, dio paso a lo que se denominó el Nuevo Orden Mundial, o un mundo lleno de esperanzas, aunque la realidad demostró que estaba muy lejos, disparando la cantidad de los conflictos interestatales en lo que se denominaron “Nuevas Guerras” (Kaldor, 1996). Entre ellas podemos mencionar a título de ejemplo, el conflicto de Kosovo, Bosnia, Chechenia, Somalia, Ruanda, etc.

Así la globalización trajo una creciente fragmentación hacia el interior de algunos Estados, como respuesta a que no todos están dispuestos a aceptar los valores (impuestos) de otras civilizaciones y visibilizando aspectos que con anterioridad no se consideraban (religiosos, étnicos, culturales). En este sentido, la cultura ha prevalecido allí donde hubo fronteras artificiales y la globalización en sentido occidental, encuentra su límite allí donde las culturas deciden mantener sus valores. Por lo tanto a la difundida obra del “Choque de civilizaciones” de Huntington, se la puede complementar con la “Geopolítica de las Emociones” de Moisi, para comprender mejor lo que sucede en los diferentes sustratos sociales de la civilización.

Ahora bien ¿esta tendencia continuará o se detendrá? Lo que si podríamos concluir y no cabe duda, que el mundo será más plano, con menos barreras y muros que detengan el avance de las comunicaciones y medios informáticos (Friedman, 2006), que hará que todo sea más visible, la cultura occidental continuará expandiéndose, pero simultáneamente veremos más fracturas

---

<sup>54</sup> Se entiende por Globalización al creciente proceso de integración internacional que se produce por la alta conectividad e interdependencia principalmente en el mundo de los mercados, finanzas, telecomunicaciones, en especial a través de la Internet y que se extendió a la política y la cultura.

(sociales, étnicas, religiosas). Para citar un ejemplo, quienes realizaron el atentado del 11 Set 2001, vivían con normas occidentales (Mac Donalds, usaban jeans, estudiaron en colegios occidentales), es decir estaban globalizados, pero eso no impidió que dieran sus vidas por una causa religiosa y con ello, la de otros miles inocentes por un formato de vida que nos remite al siglo VI DC.

2) **Estatal - No Estatal:** La globalización está trasformando el viejo orden del Estado westfaliano (territorio, soberanía, autonomía), aunque ello no signifique que el Estado moderno está en decadencia y su autoridad erosionada. Significa un mundo más interconectado y más vinculado para obtener sus objetivos Estatales y donde este se ve forzado a establecer relaciones multilaterales de cooperación y colaboración con otros Estados, organizamos, instituciones, lo cual lo vuelve más dependiente, pasando de ser una nación Estado-centrista a Estado-global centrista, es decir un Estado desagregado, donde sus agencias se encuentran profundamente interconectados con sus contrapartes de una Agencia Internacional gubernamental o Agencia Internacional No Gubernamental para el manejo de los asuntos internacionales (Slaughter, 2004). En esta crisis de legitimidad Estatal, inicialmente podemos decir que se cambia o cede soberanía por mayor integración y como ejemplo paradigmático podemos mencionar a la Unión Europea, con sus avances y retrocesos.

De esta manera, el poder en el sistema internacional, no pertenece más a los Estados en sentido estricto, sino que se encuentra un poco más disperso, diluido y distribuido en diferentes actores estatales y no estatales, como también en redes (Agencias internacionales, Corporaciones y Organizaciones no Gubernamentales, entre otras). La globalización, trajo también consecuencias negativas, para los Estados que se encuentran en desventaja comparativa, en especial se habla de una globalización distorsionada que produce una acumulativa inequidad de poder y exclusión entre el Norte y el Sur del planeta. (Hirst, Thompson, & Bromley, 2009)

En su dimensión interna, la desagregación o contracción del Estado se produce también, cuando el monopolio de la fuerza es desafiado por organizaciones no estatales (un ejemplo es el narcotráfico) o simplemente cuando las atribuciones del propio Estado son disputadas por otros actores como el caso de proveer asistencia en caso de desastre natural o cuando estas proveen bienestar a un sector privilegiado de la población. Muchas veces, esa “sesión de obligaciones se

produce por simple default” (Van Creveld, 1999). Para sintetizar, esta limitación al accionar del Estado, ha producido:

- ❖ Creciente desafío de actores no estatales, también llamados amenazas transnacionales o nuevas amenazas.
- ❖ Limitaciones para librar guerras per se en defensa propia, pero con probabilidad de éxito en coaliciones o mediante organizaciones multilaterales.
- ❖ Mayor debilidad en garantizar el bienestar de la población, con mayor incremento de la demanda de beneficios otorgados por el propio Estado.
- ❖ Transnacionalización o democratización de la tecnología<sup>55</sup>.

Estos cuatro factores actúan en diferentes direcciones pero con 3 posibles resultados, 1) delegar sus funciones de seguridad en un organismo regional (ejemplo la Unión Europea), 2) tendencia a la fragmentación hacia unidades más pequeñas (ex URSS, o la ex Yugoslavia) y 3) tendencia hacia el Estado fallido, frágil o débil (Woodward, 2006) ; (Alda, 2014).

3) **Sociedad Moderna**<sup>56</sup> – **Tradicional**: en términos generales, la visión occidental del mundo con la globalización propone la adhesión a prácticas e instituciones que se consideran esenciales para la convivencia pacífica de los pueblos en su dimensión benigna, con base en la democracia liberal y la libre economía de mercado. En sentido contrario, pero con una génesis paralela existe la sociedad tradicional, en la cual, lo religioso sobrepone a lo político, junto a la cultura de clanes o familias, que se potencia cuando existen los extremismo, también llamados fundamentalismos.

Así entonces, estas concepciones culturales paralelas, pero distantes en cuanto a la interpretación de las instituciones y su gobierno, adquieren particular relevancia en zonas donde deben compartir territorio o son contiguas. Como ejemplo podemos citar, al Estado de Israel, rodeado de países de origen árabe, o la zona de Kosovo, Cachemira, Mali, Nigeria, solo por citar algunos. Un fenómeno de similares características, se vio en sociedades que intentaron salir de lo tradicional hacia lo moderno, como la revolución de los Meiji en Japón (1868) o de Kemal Ataturk

---

<sup>55</sup> Esto significa la obligación del Estado de asegurar la provisión de redes de internet o acceso a determinadas tecnologías.

<sup>56</sup> La modernidad comenzó a surgir como una visión emancipadora de todas las actividades del hombre respecto de la religión. Comenzó en el Renacimiento, se consolida en el Iluminismo y se propagó con la Revolución Francesa.

en Turquía cuando proclamo el Estado con una constitución laica. La Primavera Árabe, nos provee otro ejemplo más reciente donde sociedades tradicionales, gobernadas por instituciones modernas pueden traer fricciones internas, como en el caso de Egipto con el ex Presidente Morsi<sup>57</sup>, electo en 2012 y un golpe de Estado institucional lo derrocó un año después.

Lo que nos deja esta dualidad Moderno/Tradicional entre sociedades diferentes, es la cosmovisión que poseen sobre el mundo al que pertenecen. En este sentido, las Fuerzas Armadas han desempeñado un rol fundamental para la supervivencia del Estado, desde la revolución francesa y el surgimiento de la burocracia estatal,(donde permitieron que el ciudadano asumiera la responsabilidad de defensa del mismo, en el marco teórico desarrollado por la tríada clausewitziana: Estado – ciudadano – ejército) hasta el presente, cuando se intentó pasar de uno hacia la otra etapa (Moderno/Tradicional), como el caso de Japón (siglo XIX), Turquía (siglo XX) y la primavera árabe (siglo XXI).

Desde el punto de vista del análisis estratégico significa conocer lo que sucede con este “despertar político de las sociedades”, cuando estas tendencias contrapuestas se encuentran y que pueden dirigirse hacia la coexistencia, la confrontación o simplemente desembocar en la violencia social. En este sentido, las FFAA han protagonizado un rol constante de moderador asegurando la transición.

## **2. La Seguridad Internacional en tiempos globalizados e inciertos.**

Cuando nos preguntamos sobre que significa seguridad, la mayoría de los analistas internacionales, responderá que es un concepto en disputa, que incluye todos los ámbitos del poder nacional (político, económico, social y militar) (Buzan, 1983) o como hemos visto en el capítulo I, “la ausencia de amenazas a sus valores centrales de una comunidad”. El problema se presenta cuando lo observamos en el plano internacional, nacional o intra-nación, donde existen tensiones en tiempos de globalización entre la dualidad “integración-fragmentación” y mayor atención debería

---

<sup>57</sup> El ex Pte Morsi pertenecía a la Hermandad Musulmana (consultado en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18371427> -Morsi Profile), quien acusa a los EEUU y al Ejército Egipcio del golpe de Estado. El presente trabajo no pretende polemizar sobre la legalidad o legitimidad de lo ocurrido, sino observar sus implicancias y consecuencias.

darse a la dimensión de la seguridad de la internacional, donde las “guerras mundiales africanas<sup>58</sup>” son un ejemplo de lo que el mundo no puede olvidar y debe tener presente para que no se replique en otras partes del planeta.

Es aquí, en este punto donde las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales son divergentes, aunque los “enfoques no son mutuamente excluyentes, sino que existen “espacios teóricos de convergencia” (Bartolome M. , 2006), por lo tanto vamos a exponer muy brevemente sus aspectos más salientes en relación a la seguridad Internacional:

1) Neo- realismo / realismo estructural:

- ❖ El Sistema Internacional (SI) es anárquico, pero no caótico.
- ❖ Incertidumbre es inherente al SI.
- ❖ Los Estados mantienen soberanía e independencia y desarrollan Fuerza Armadas para la seguridad y defensa.
- ❖ Aunque existe el racionalismo en las decisiones del Estado, siempre hay lugar cálculos erróneos.
- ❖ La inseguridad/seguridad, está en la estructura misma del SI.
- ❖ Creencia en el balance de poder.
- ❖ Las Instituciones Internacionales juegan un rol complementario, en la prevención de los conflictos.
- ❖ Principales pensadores: Thucydides, Maquiavello, Morgenthau, Watz, Mearsheimer, Zakaria.

2) Liberalismo:

- ❖ Creencia en la teoría de la Paz democrática, inspiradas en la Paz perpetua de Kant.
- ❖ Instituciones internacionales juegan un rol importante en la prevención de los conflictos armados.
- ❖ Principales Pensadores: Kant, Wilson, Hoffman, Ikenberry, Haas, Keohane, Nye.

3) Constructivismo: Una visión alternativa.

- ❖ La Estructura del SI es de naturaleza social.

---

<sup>58</sup> En este punto cobra importancia las guerras en África, por ejemplo en la RDC, entre 1996 y 2013 se estima una cantidad de 6.000.000 de muertos a causa del conflicto étnico, guerra civil, intervención internacional junto a la hambruna general y enfermedades. La sociedad internacional no puede mirar para otro lado.

- ❖ Creencia en la lógica de la reciprocidad. El conocimiento e información compartida reduce las tensiones del peor escenario de las intenciones del otro.
- ❖ Política de reaseguramiento, fortalece la “lógica de la reciprocidad” y por lo tanto originan una comunidad de seguridad (Deutsch K. , 1957).
- ❖ Principales pensadores: Deutsch, Adler, Barnett, Wendt, Finnemore, Sikkink.

#### 4) Geopolítica<sup>59</sup>: el regreso de los clásicos.

- ❖ La globalización ha creado una velocidad en la transmisión de ideas y tal interconexión que ha potenciado las amenazas externas y transnacionales.
- ❖ Las ideas originales derivan de Mackinder y Spykman (el concepto del Rimland). Este concepto ha revivido con el ascenso de China y el Pivot de la estrategia de EEUU hacia el lejano oriente. (Berstein & Munro, 1998).
- ❖ La primavera árabe (ideas, armas, dictadores), el caso de Siria (Turquía ayudando a los rebeldes, Rusia apoyando a Irán y Siria) y el caso Ucrania son mencionados como ejemplos de esta teoría geopolítica.

Todas estas escuelas nos ayudan a comprender que la seguridad y defensa, estén en el centro de los estudios contemporáneos, que después de la guerra fría las amenazas dejaron de ser exclusivamente militar (nuevas amenazas) y que existe una continuidad en las tensiones de los tres niveles, nacional, regional y global, dependiendo donde se encuentre la zona caliente (*hot spots*), intensificándose en áreas limítrofes.

Es por esta razón que existiría una propensión a no dividir entre seguridad interna y externa y que se explica en la profundización del “concepto de seguridad”, que se da en su adjetivación, entre ellos seguridad común<sup>60</sup>, seguridad integral<sup>61</sup>, seguridad defensiva<sup>62</sup> o un modelo que implica

---

<sup>59</sup> La percepción de un mundo que se desplaza hacia la multipolaridad trajo de regreso a la teoría geopolítica en los círculos académicos.

<sup>60</sup> Olof Palme en el contexto de la Guerra Fría, señala que “...los países no pueden adquirir seguridad a las expensas de otros, y tampoco a través sólo del poder militar. La seguridad común requiere que los pueblos vivan en dignidad y paz, que tengan lo necesario para alimentarse, encontrar trabajo y vivir en un mundo sin pobreza ni destrucción”. En sus postulados este concepto se acerca al de Seguridad Humana.

<sup>61</sup> La Seguridad Integral suscribe un acercamiento comprensivo a la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, social-culturales y ambientales. Por ejemplo, la Comunidad Política y de seguridad de la ASEAN ha adoptado este concepto

una combinación de dimensiones económicas, diplomáticas y defensivas, llamado seguridad 3D<sup>63</sup>. La UE, países OTAN, Francia, España, RUGB, EEUU, han adoptado un concepto de la seguridad ampliada con procedimientos de 3D ante las nuevas amenazas.

Desde otra perspectiva, la seguridad de las naciones es desafiada por las fuerzas de la globalización. Si bien ha facilitado el diálogo entre las elites políticas, también ha traído fragmentación, rápido cambio social, inequidad económica entre el mundo desarrollado y no desarrollado, desafíos culturales e identidad religiosa con consecuencia en los conflictos entre y dentro de los Estados.

Cuando la situación de evolución de la calidad democrática es baja, también denominados “Estados pre-democráticos”, la globalización actúa en la caída de los niveles de gobernabilidad es la lógica resultante del desgaste de las instituciones políticas estatales y la disminución de la efectividad de sus mecanismos. La proliferación de grupos subculturales, la anomia y fragmentación sociales, e incluso la violencia social o política, constituyen al mismo tiempo sus síntomas más severos y sus principales factores de agravamiento, en una retroalimentación de signo negativo. La profundización de este deterioro o “fragilización” del Estado lleva a éste a perder el control efectivo sobre espacios geográficos cada vez más amplios, donde su presencia puede llegar a meramente nominal y ficticia.”, “El punto extremo de este proceso es la falla estatal, un cuadro que configura una severa amenaza a la estabilidad internacional en el presente siglo”. (Bartolome M. , 2014)

Sin embargo, cuando no se llega al extremo de falla Estatal, las fuerzas militares aun demuestran ser un árbitro de las disputas entre y particularmente dentro de los Estados con conflictos internos, en especial con movimientos terroristas internacionalizados o insurgencias, que no aceptan el statu quo o simplemente, asegurando un proceso de cambio social y político en paz, como ha sido el caso de Egipto.

---

<sup>62</sup> Este concepto fue dado a conocer por la ONU en el marco del “Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad con Fines Defensivos” en 1993 que la define como “una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas”.

<sup>63</sup> Por sus siglas 3D: Development, Diplomacy, Defense.

Existe una variedad de temas (recursos naturales, alimentación, fuentes de energía), en los cuales las naciones no se ponen de acuerdo que pueden ser focos potenciales de conflictos y que dependerá cómo evolucionan en relación con los cambios geopolíticos y geoestratégicos que se van develando ante el cambio de poder del oeste hacia este, la mayor influencia de los grandes emergentes (Rusia, India, China, etc) y el despertar político global. (Brzezinski, 2012)

En tiempos de incertidumbre es imposible no abordar el tema del dilema de la seguridad del siglo XXI, donde en las próximas décadas se observará una combinación de nuevos y viejos predicamentos sobre las amenazas a la seguridad, relacionadas con áreas como, terrorismo, proliferación nuclear, creciente caos internacional, competencia por recursos no renovables, migraciones masivas, rivalidad entre poderes globales, a menos que se tomen acciones colectivas y/o cooperativas a nivel global (lógica mitigadora o escuela inglesa). Desde esta óptica, se pueden agrupar en las siguientes, 1) El riesgo de una nueva guerra fría, entre EEUU y China, 2) Carrera armamentista (China- India, India-Pakistán, etc), 3) Incremento de potencias nucleares, 4) Incremento del terrorismo globalizado (Booth & Wheeler, 2013). 5) la mayor competencia por los recursos naturales puede generar tensión u conflicto (Brzezinski, 2012). Comprender la dinámica del dilema de seguridad nos brinda un conocimiento sustantivo en temas de la teoría y práctica de este mundo real.

En tiempos de incertidumbre y volatilidad, la creciente inseguridad individual, de la sociedad en su conjunto y el Estado moderno, se hacen más evidente cuando los hechos de la fragmentación/integración se desenvuelven en un mundo globalizado, desestabilizando las identidades tradicionales de los Estados. Por lo tanto, hoy sería difícil concluir que nos dirigimos hacia un mundo más pacífico. Esto tampoco significa que no hay lugar para un cambio pacífico, pues siempre hay lugar para nuevas ideas que interpreten las complejidades de la seguridad/inseguridad mundial.

En un mundo con incremento de la diversidad, con actores dispuestos a perseguir un “nuevo orden” (Kissinger, 2014), aumentan la desconfianza e incertidumbre, por lo tanto, la cooperación constructiva y la confianza recíproca arrojan luz allí donde existen sombras, en especial donde se perciben amenazas desde dentro o entre las naciones.

### 3. El regionalismo en los Asuntos Internacionales.

El crecimiento de las instituciones regionales de seguridad en el último medio siglo ha sido extraordinario. Para el 2010 el espectro de relaciones intergubernamentales con base en organizaciones regionales llegaron a casi 40, incluyendo las relacionadas con asuntos de seguridad y defensa (Tavares, 2010). Inicialmente identificadas primariamente como medidas para la integración económica, rápidamente se expandieron hacia temas de seguridad y defensa como medidas de confianza mutua, prevención de la paz, o control de armas.

En su desarrollo, se involucraron más activamente en actividades de seguridad colectivas, típicas de las Naciones Unidas (ONU), pero también otras Organizaciones Regionales participaron para hacer frente a la cantidad de conflictos intra-estatales de las década de los '90<sup>64</sup>. Esta “explosión del activismo internacional” (Human Security Center, 2005), ha sido visto como responsable de la declinación de los conflictos inter-estatales y en las propias palabras del Secretario General de la ONU, quien dijo que estas instituciones “nunca han sido más importantes que ahora” (UN Press Release SG/SM/8543 2002). Como ejemplo podemos mencionar el rol y esfuerzo del Consejo de Cooperación de países del Golfo(GCC<sup>65</sup>) durante la primavera árabe en, Yemen y Libia, junto a la Liga de Estados Árabes (LAS<sup>66</sup>).

Sin embargo, analistas internacionales tienen una visión divergente respecto a la cooperación internacional, según la escuela de pensamiento de cada una de las teorías de las relaciones internacionales, adoptando los neorrealistas una visión un tanto limitada en cuanto al valor de transformar la dimensión de seguridad internacional y en el arco opuesto tenemos los idealistas, quienes observan una progresiva influencia para promover paz y seguridad. Tal vez la verdad se encuentre en el medio de las dos posturas y en general existiría la tendencia a tratar de imitar el caso europeo. Es aquí donde cobra valor el enfoque constructivista, con la teoría de la

---

<sup>64</sup> Los cascos azules desplegados por las Naciones Unidas antes de la década de los 90 no llegaban a 15.000 efectivos, y para principios del 91 disponía de 78.000 soldados, 1/3 de ellos en los Balcanes. El despliegue hacia marzo del 2010 era próximo a 102.000 cascos azules. Fuente UNDPKO

<sup>65</sup> GCC, es el Consejo de Cooperación de países del Golfo

<sup>66</sup> LAS, es la Liga de Estados Árabes.

Seguridad Regional Compleja (TSRC), de la escuela de Copenhague que nos recuerda que el “regionalismo se ha hecho más prominente y más autónomo”. (Buzan & Waeber, 2003)

En general, casi todas organizaciones regionales poseen una dimensión de la seguridad y defensa bien definida (Kehoane, 1988). Primero, asumiendo que cada asociación es voluntaria, cualquier intento de promover cooperación y un comportamiento predecible entre sus miembros es un paso hacia la conformación de una “comunidad de seguridad<sup>67</sup>” (Deutsch K. , 1957) (Adler & Barnett, 1998). Segundo, y más restringido, a veces contienen en sus estatutos alguna referencia relacionada con la provisión o cooperación en seguridad y defensa, por ejemplo la distinción entre la Comunidad Económica Europea y la Unión Europea<sup>68</sup> con sus operaciones en los Balcanes y como ejemplo podemos mencionar la operación “ALTHEA”, donde las fuerzas de la UE reemplazaron a las de la OTAN, en diciembre del 2004. Otras actividades comúnmente relacionadas con estas instituciones, son la de proveer asistencia humanitaria (desastre natural) o promover el desarrollo democrático en su área, por ejemplo en el caso del Mercosur.

El fin de la guerra fría trajo aparejado una nueva ola de regionalismos y como las anteriores existe mucha literatura y debate aun inconcluso, pero si hay algo en común a todos es la “dimensión seguridad y defensa” (Tavares, 2010). En este sentido, diferentes etapas han moldeado la trayectoria actual sobre el regionalismo. Primero, ha sido el modelo de cooperación regional de la Unión Europea<sup>69</sup> (UE). Segundo y menos tangible, la influencia de la llamada “luchas de civilizaciones” (Huntington, 1993) en su dimensión cultural de las Relaciones Internacionales, siendo el regionalismo una respuesta al mundo global de los otros, proveyendo un vehículo para respuestas alternativas a los propios problemas y como ejemplo podemos mencionar el *Asian way of solving problem* o soluciones africanas para problemas africanos. Tercero, son las relacionadas con las nuevas demandas internacionales, normalmente asociadas con la ONU (Cap VII Carta).

---

<sup>67</sup> Ver Deutsch K. (1968).

<sup>68</sup> Se menciona a manera de ejemplo como una integración económica evoluciona hacia otra más abarcativa en tareas de seguridad, defensa, etc.

<sup>69</sup> Se lo menciona a los efectos de entender el significado del proceso de transformación.

Esta “3ra ola de organizaciones regionales”<sup>70</sup> vio el incremento de funciones o ampliaciones en aspectos de seguridad en las organizaciones previas (UE, OTAN) y otras nuevas (SCO<sup>71</sup> y el ARF<sup>72</sup>). Importantes cambios llevaron a cabo la Organización para Unión Africana<sup>73</sup> para una lograr una robusta institución panafricana. Latinoamérica no estuvo ajena a esta 3ra ola, comenzando con el Mercosur (1991), concebido originalmente como un acuerdo comercial se expandió hacia aspectos promoción democrática y cooperación en seguridad (no explícitos y que se desarrollaran en el Cap III). También podemos mencionar el CARICOM (2001), el cual estableció una fuerza de tareas para combatir el crimen organizado transnacional, o la Comunidad Andina (CAN), entre otras (Tratado de Rio, ALBA, etc), siendo la más joven de todas, la UNASUR (2008), con un énfasis explícito en promover la cooperación, la seguridad y defensa sudamericana con su Consejo de Defensa.

Para resumir, las organizaciones regionales, crecieron en cantidad, se expandieron sus roles, se adaptaron y ganaron reconocimiento en la arena internacional. Entre las tendencias crecientes en relación con los desafíos a la seguridad y defensa, podemos mencionar las siguientes singularidades:

**a. Las Operaciones de Paz:**

- ✓ De las 40 misiones actuales, la mitad son conducidas por organizaciones regionales, lo cual confirma una búsqueda de la solución regional a los problemas regionales.
- ✓ Se observa un incremento de la Operaciones Híbridas (ONU junto a Organismos Regionales), buscando dar mayor eficiencia y abordaje multidimensional a las Operaciones de Paz, Ej OTAN (UE - OSCE) y ONU trabajaron juntos en UNMIK o la Unión Africana y la ONU en Sudan (UNMID), o la misma OEA trabajo para apoyar el gobierno de Haití o la desmovilización de las Fuerzas Armadas Colombianas (FARC) y Fuerzas de Autodefensa (FAD) desde el 2004 hasta la fecha (OEA, 2015). Más allá de las divergencias que pudieran ocurrir en el desarrollo de estas operaciones híbridas, las mismas constituyen una tendencia creciente.

---

<sup>70</sup> Algunos autores consideran la primera ola con el periodo previo a la Guerra fría, la 2da ola durante la Guerra fría, y la 3ra el Post guerra fría.

<sup>71</sup> SCO. Por sus siglas en inglés, Shanghai Cooperation Organization

<sup>72</sup> ARF. Por sus siglas en inglés, Asian Regional Forum.

<sup>73</sup> OAU, por sus siglas en ingles.

- ✓ Paz y seguridad, a través de las misiones de paz fueron y son una realidad en la medida que se adoptan para eliminar o reducir el conflicto violento en el mundo actual y donde los países o regiones, contribuyen con sus Fuerzas Armadas y presupuestos financieros.
- ✓ Los indicadores demuestran que las mismas podrán mantenerse o aumentar, pero difícilmente disminuir.

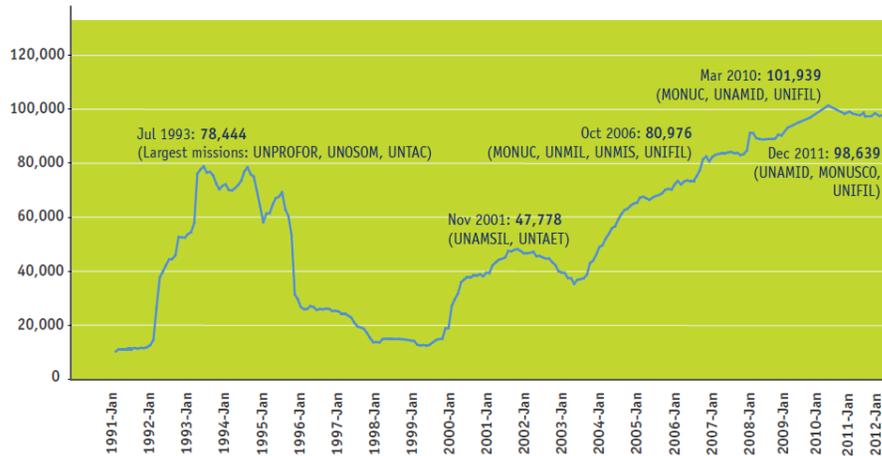


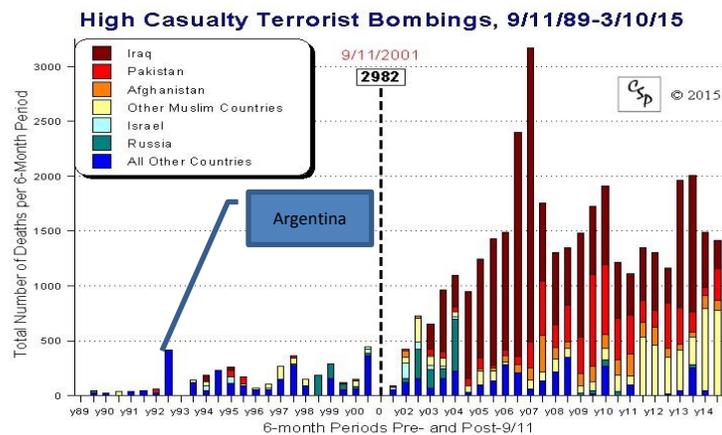
Figura 4 Despliegue de efectivos de ONU hasta 2011 Fuente ONU/DPKO “year in review” (DPKO, 2011)

#### b. **Terrorismo:**

Si bien no es una nueva amenaza emergente, sino más bien tradicional, adquiere relevancia porque es puesta en evidencia por grandes potencias, han capturado la atención en los Organismos Regionales y por lo tanto, existe evidencia de una creciente preocupación por parte de estos en adoptar medidas para contener y neutralizarlo. Simultáneamente, existen diferencias entre los Estados en cuanto a la definición, naturaleza y amplitud de lo que se considera terrorismo, como también los medios más apropiados para su erradicación.

Más allá de los aspectos subjetivos, la amenaza y preocupación son reales. La globalización puede haber modificado su objetivo y alcance (de lo nacional a lo global), pero no su naturaleza.

La OEA y el Mercosur disponen foros de discusión y comisiones especiales. China y Rusia encuentran un lugar común en SCO<sup>74</sup>, para combatir lo que denominan los tres demonios SET (Separatismo, Extremismo y Terrorismo), lo cual revela la creciente preocupación que genera esta amenaza como así también un espacio de colaboración y cooperación con su periferia<sup>75</sup>. La OTAN dispone de un Coordinador para actividades anti-terrorista (2004), lo que revela su importancia creciente que genera este flagelo.



**Figura 5 Cantidad de Heridos por atentados terroristas 1989-2015**  
Fuente: Center for Systemic Peace- Global Conflict Trends

De manera similar, existen organizaciones, centros de estudios (*think tanks*) o Universidades que aportan datos cuantitativos y análisis cualitativos, que facilitan una visión general de la situación global, regional o incluso en una área específica con su dinámica temporal. En la figura siguiente se puede observar el “mapa de terrorismo global-2014” (Institut for economics peace)

<sup>74</sup> Por sus siglas en inglés, Shanghai Cooperation Organization (SCO).

<sup>75</sup> Durante el año 2008 presente un Ensayo Académico en la escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército Popular Chino, denominado “Building a Conflict Prevention Center inside ASEAN +3” que estudiaba las medidas de confianza en la zona periférica de la Rep Popular China y estableciendo “indicadores de compromiso” para el SCO y ASEAN, algunos de los cuales ya se realizaron, ejemplo, centro adiestramiento de misiones de paz del ejército chino.

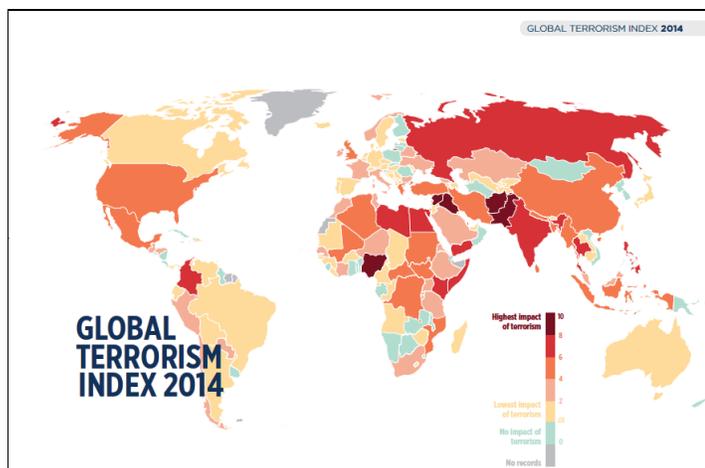


Figura 5 Índice de terrorismo Global 2014 - Institut for Economic and Peace

Resulta conveniente aclarar que la ONU no pudo definir que es el terrorismo y que la visión de los Estados de la UNASUR, no es homogénea.

**c. Amenazas transnacionales o nuevas amenazas: La dimensión no convencional**

En realidad no son tan nuevas ni novedosas, pero están insertas en la agenda de seguridad no convencional de los Estados, existiendo también diferentes interpretaciones respecto a su definición, como aproximaciones para encontrar una respuesta efectiva en los diferentes planos (nacional, regional, o global). De manera similar, no existe un listado global de las amenazas transnacionales, pero a los efectos de este trabajo emplearemos la definición de Howorth (comparative regional security) que incluye:

- Crimen Organizado transnacional
- Terrorismo en su fase inicial o violencia criminal expansiva.
- Migraciones masivas incontrolables producto de la violencia o situación de fragilidad estatal.
- Tráfico de armas y personas
- Otras de índole financiero.

Estas nuevas amenazas, se desarrollan en el nivel nacional, no son univocas ni lineales y tienden a formar clusters o agrupamientos (por ejemplo: terrorismo y tráfico de armas o estas últimas y crimen organizado etc), cuya sinergia las vuelve más resilientes ante las respuestas del Estado, en especial cuando se pretende atacarlas en su fase 2 (estabilización) (Killcullen, 2013). Otras de sus características, es que tiene vínculos y

redes en el nivel regional/global, afectando la seguridad y defensa (Rojas Aravena, F, América Latina: en la búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa, 2003) y un caso de análisis podría ser el de México, donde expertos lo sitúan como la “Afganización del Estado” o “narco-insurgencia”<sup>76</sup>. En sentido contrario y como caso testigo de superación, podría mencionarse a Colombia, quien a fines de los 90 era considerado un un cuasi Estado fallido, con un territorio denominado “Farclandia” y hoy casi ha derrotado a las FARC. (Marcella, 2015)

La importancia de tener presente estas amenazas, es conocer la inseparable interdependencia o yuxtaposición de la seguridad y la defensa (Anderson, 2007) (Duke & Ojanen, 2006) (Rees, 2008), adquiriendo matices, donde antes era blanco o negro. A manera de ejemplo, Europa no estaba amenazada por las guerras tradicionales (inter-estatal) durante los 90, sin embargo, el conflicto de la ex Yugoslavia, la sometió a una nueva clase de amenaza externa para la cual no estaba preparada y que demandó nuevas respuestas que incluyeron, protección de fronteras, intercambio de inteligencia, marco legal de protección para las personas o acuerdos financieros de cooperación, pero más aún el despliegue en territorio de militares y civiles.

Evaluando las Organizaciones Regionales post guerra fría, podríamos inferir las siguientes conclusiones generales:

**Primero**, el regionalismo en materia de seguridad, ha seguido los patrones de cambio del sistema internacional (con sus particularidades regionales), donde la cooperación implica incrementar la seguridad y defensa, como así capacidad para negociar. También se observó, una evolución desde el 11Set 2001, respecto a la amenaza del terrorismo (OTAN y SCO), como así también las amenazas transnacionales (nuevas amenazas), adaptándose según hemos visto en las diferentes “olas” de regionalismos.

**Segundo**, los Estados y otros actores no estatales, han reforzado su interés en las Organizaciones Regionales, no solo como medio de balance de poder, sino también como

---

<sup>76</sup> Buscaglia, Edgardo, es un experto reconocido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se desempeña como catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y dirige el Centro Internacional de Desarrollo Legal y Económico.

herramientas de la política y la diplomacia, adaptándose a la continuidad del cambio. Si la seguridad amplía sus zonas de influencia, es porque la percepción de amenazas locales es mayor y además, es útil para contrabalancear el poder de grandes potencias (ejemplo UE o SCO) o actores transnacionales.

**Tercero:** existe un especial interés de las Organizaciones Regionales en promover y fomentar una identidad común, que inflencie la capacidad de cooperar como así también ser depositarios y productores de normas (Duffield, 2006). De esta manera, se va configurando un comportamiento de gestión de la Seguridad y Defensa en cada región (que se desarrollará en el Cap III), que reflejan el espíritu de esa cultura prevalente. Por ejemplo, el principio de soberanía en ASEAN, o el principio de no intervención en OEA o la UNASUR y su “zona de paz”.

**Finalmente** la decreciente unipolaridad y el ascenso de nuevos actores Estatales globales (China, Rusia, los BRICS), están configurando un nuevo orden multipolar, uno donde el multilateralismo es nuevo, con espacios de poder más competitivos, donde las capacidades regionales e identidades adquieren más relevancia. Seguridad y defensa son parte del proceso de regionalización que ha producido cambios en el viejo sistema multilateral. Estados fuertes encontrarán ventajosos roles para las Organizaciones Regionales y los débiles serán atraídos o arrastrados a sus áreas de influencia, motivo por el cual Sudamérica no puede encontrarnos aislados o divididos en el siglo XXI.

#### **4. El carácter cambiante de los conflictos armados del Siglo XXI**

La sociedad global se mueve de la era moderna hacia otra que es reflejo del lento y persistente resultado de cambios económicos sociales y políticos, donde el significado de Estadonación comienza a ser alterado. Estos cambios han influenciado el carácter de la guerra. En algunas partes del mundo, el Estado ha trasladado algunas funciones de seguridad y defensa hacia compañías privadas y en otras partes, actores no estatales ejercen el control territorial (Boko Haram o el reciente Estado Islámico (EI) son solo algunos ejemplos recientes).

Simultáneamente, la globalización ha debilitado al Estado nación (algunos de ellos organizados de manera ficticia<sup>77</sup> después de las guerras mundiales), y ha revalorizado antiguas formas de organización e identidad, como por ejemplo, religiosas, étnicos o lealtad de clanes. En definitiva, la globalización desarmó un mundo ordenado geográficamente, fácilmente comprensible a partir de las categorías de la cartografía política tradicional, además de flexibilizar la dicotomía interior-exterior de los Estados (las conocidas ideas de cuestiones “intermísticas<sup>78</sup>” y áreas grises). (Bartolome M. , 2014)

Los especialistas no se han puesto de acuerdo en la denominación de estos nuevos conflictos y así aparecen nuevos nombres para viejos problemas. Mary Kaldor, ha sugerido que hay una nueva categoría de conflictos armados denominados “nuevas guerras” (Kaldor, 1999), Van Creveld, los llama "subconvencionales o conflictos de baja intensidad (CBI)", Beck "posnacionales". Estos tres autores entre otros, han afirmado que la globalización (en su faz política y económica), ha producido cambios en el sistema internacional que hacen obsoleto el pensamiento clausewitziano respecto del Estado-nación; anulando el concepto de que la guerra es la continuación de la política y por lo tanto la trinidad de Clausewitz no es relevante para su interpretación; menos aún en los Conflictos de Baja Intensidad.

Resumiendo, estos autores identifican un cambio en la naturaleza de la guerra, mediante a) mayor privatización de actores y pérdida del objetivo político por otro de carácter étnico o religioso b) asimetría de actores y medios c) desmilitarización de la guerra con crecientes víctimas civiles d) financiamiento de la guerra por otros medios. Desde otro ángulo y con una perspectiva evolutiva, William Lindl (Lindl, 1989) y Thomas Hammes (Hammes, 2004), presentan un abordaje histórico o generacional (G) y que actualmente atravesamos las guerras de 4ta generación (4G), ubicando el inicio de la 4G, con la teoría de la “Guerra del Pueblo” que Mao Tse Tu immortalizó en su libro “La Guerra de Guerrillas”.

Finalmente existe una variante radial del enfoque anterior; denominado “Guerras Híbridas” que se utiliza para describir los conflictos actuales como multimodales, donde la simultaneidad de

---

<sup>77</sup> El ejemplo más claro se observa en Medio Oriente y África.

<sup>78</sup> Definido como la naturaleza dual (exterior / Interior) de las amenazas trasnacionales y que demandan una gobernanza regional particular. (Kacowitz, 2015)

niveles (estratégico, operacional y táctico-EOT) y la convergencia de modos (convencional, insurgencia y terrorista-CIT), con diferentes niveles de intensidad (letalidad) y tempo (frecuencia), buscan la afectación física (destrucción tanto de personal y material), como psicológica del oponente. En esta clase de conflictos, los diferentes modos (CIT) y niveles (EOT), se hacen más difusos (Gray, 2006) (Arquilla, 2007). Por lo tanto lo nuevo y diferente es el modo híbrido (Hoffman, 2009), una combinación de la letalidad de una fuerza armada estatal junto al fanatismo y voluntad de lucha de una fuerza irregular y como ejemplos se puede citar la defensa de Grozny por los chechenos contra los rusos y el Hizbolla durante la ofensiva de las IDF<sup>79</sup> en 2006.

En relación con estos enfoques, podemos afirmar que la guerra evoluciona y seguramente continuará haciéndolo; pero los cambios que ellos observan en cuanto a objetivos, oponentes o bandos y el armamento o tecnología aplicada parecen ser contextuales y no fundamentales. Lo que resulta interesante, es que la adjetivación deja firme la afirmación del cambio de carácter del conflicto armado, argumento que se origina en la idea de Clausewitz sobre la naturaleza de la guerra, donde “cada guerra es única y varía con la naturaleza política de sus motivos... por lo tanto el primer acto del estadista y el comandante es evaluar la clase de guerra en la que se ha de embarcar” y de manera contundente nos recuerda que “la guerra es más que un camaleón que rápidamente se adapta a las características de cada caso”. Por ello, “la guerra es el medio para conseguir el objetivo político que nunca debe ser considerado aislado de su propósito”.

En lo que coinciden la mayoría de los analistas, es que la guerra entre Estados es algo raro y esto puede demostrarse de manera cuantitativa. En la década de los '90, el 95% de los conflictos han sido intra-estatales (color rojo) y la tendencia parece continuar, según lo demuestra el siguiente cuadro:

---

<sup>79</sup> Por sus siglas, FDI, Fuerzas de Defensa Israelí.

### Armed Conflict by Type, 1946-2013

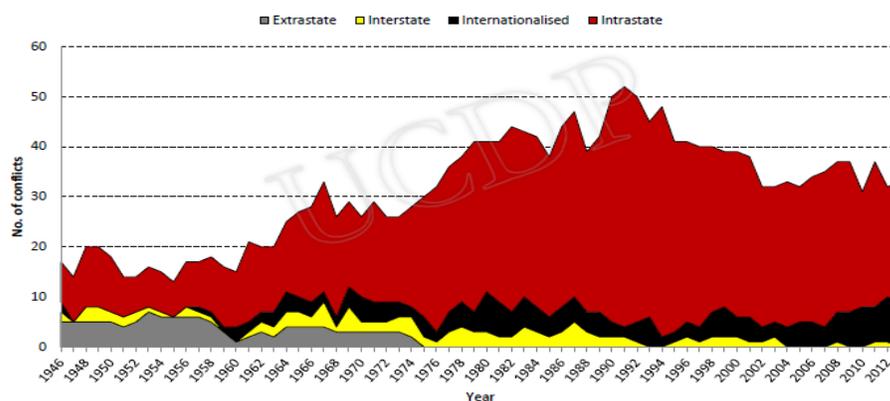


Figura 6: Conflictos Armados por Tipo 1946-2013 Departamento de Investigaciones sobre la Paz y el Conflicto- Universidad de Uppsala 2014 (Uppsala, 2014)

Por lo tanto asumir que las guerras ocurren solo entre Estados, es algo que toma lugar desde el punto de vista del orden westfaliano del Estado como norma. Las guerra entre Estados, tienen códigos y reglas que deben seguirse (declaración de guerra, neutralidad, tratados de paz, etc). Sin embargo, poco de los que se observa en el mundo de los conflictos actuales poseen estas características, por lo que algunos autores suelen llamar el “orden post-westfaliano”. Esta característica sub-estatal, es llevada a cabo por una creciente privatización de actores<sup>80</sup> que utilizan tácticas asimétricas (milicias, paramilitares, bandas criminales, grupos tribales, compañías militares privadas), que disputan el monopolio del uso de la fuerza al Estado y se asientan en un área, normalmente, no controlada por el este. Esto ha sido la particularidad más saliente de los conflictos de la última década, como el caso de la DRC, Sudan, Bosnia. Somalia, proporciona un ejemplo paradigmático de un extremo: carente de una autoridad legítima desde hace casi dos décadas, en su territorio septentrional ha evolucionado una nueva forma de piratería marítima que jaquea el tráfico comercial en el Golfo de Adén.

La pérdida del control del territorio de un Estado, genera corrupción y criminalidad, lo que lleva a un incremento de grupos paramilitares y tráfico de armas entre otros aspectos (tráfico de personas, narcotráfico, etc). Uno de los efectos de estos conflictos, es que la distinción tradicional

<sup>80</sup> Los actores privados no son nuevos y han estado presentes en innumerables conflictos en especial si lo relacionamos con guerras civiles como, guerra civil americana (1861-65), guerra civil rusa (1917-23) guerra civil española (1936-9). En términos de guerrilla o insurgencia, encontramos la guerra peninsular en España (1807-14), los filipinos contra EEUU (1898-1902), la resistencia contra la ocupación Japonesa o Alemana durante la IIGM en Francia, Yugoslavia, China, o también las guerras anticolonialistas por la independencia en Argelia (1954-62), Rhodesia (1966-79) Angola (1961-75), Mozambique (1962-75), solo por mencionar algunos ejemplos.

entre soldados y civiles desaparece, las mujeres y los niños son las más perjudicadas (Münkler, 2005) y el uso de la violencia se ejerce de manera desmedida hacia la población indefensa, provocando limpieza étnica, miles de refugiados o desplazados, con el objetivo de controlar de manera efectiva el territorio en cuestión. El genocidio de Ruanda, Sierra Leona o Sudan, son solo algunos de los ejemplos en el nivel global.

Otra característica distintiva ha sido, la contratación de las compañías militares privadas, quienes prestan servicios por dinero a grandes corporaciones transnacionales, en diferentes teatros de guerra o donde hay inseguridad. Esta, es una tendencia creciente del conflicto armado intra-estatal y ha estado presente activamente en los conflictos de, Angola, Croacia, Etiopia y Sierra león, como así también en Iraq (2003). En la guerra del Golfo. Blackwater apoyo logísticamente el esfuerzo bélico de los EEUU principalmente.

Muchas de las características de estas “nuevas guerras” no son nuevas en estricto sentido, ni sus tácticas asimétricas, ni el nivel de brutalidad expuesto entre otros aspectos, tal vez es que son más visibles hoy en día por los efectos de la globalización y fundamentalmente por las redes de internet. Sin embargo, hay dos características que deben mencionarse de estas guerras postmodernas 1) ocurren en Estados frágiles, también llamados fallidos o débiles<sup>81</sup> (Craig & Malik, 1999) (Alda, 2014), y sus consecuencias se hacen más evidentes cuando estos no disponen de la fuerza, ni recursos para enfrentarlos y 2) adquieren una dimensión financiera (lucrativa) para beneficiarse mediante mercado negro o narcotráfico, en ausencia de asistencia estatal externa, como ocurría en los tiempos de la guerra fría cuando el conflicto obedecía a una dimensión ideológica<sup>82</sup> (Münkler, 2005). Esta última singularidad, se manifiesta en una variada interacción entre insurgentes, criminales y terroristas, en los Talibanes afganos o las FARC colombianas<sup>83</sup> y parece evolucionar hacia un fenómeno híbrido como insurgencia criminal de México, las BACRIM colombianas o Maras centro-americanos. (Sampaio, The evolution of armed hybrids group, 2014)

---

<sup>81</sup> También se los puede denominar Estados débiles, donde el gobierno ha perdido el control de determinadas áreas de su territorio, encontrándose las mismas en poder de otras fuerzas no gubernamentales

<sup>82</sup> Se refiere al conflicto Este vs Oeste, propio de la guerra fría.

<sup>83</sup> Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor producción de cocaína del mundo. Transitaron de la última guerrilla política latinoamericana al primer ejército irregular del narcotráfico, convirtiéndose en un reto real para el Estado colombiano.

En el marco de esa creciente complejidad, tiende a desdibujarse la dicotomía entre conflictos inter e intra-estatales, por una categoría “intermestica”. La llamada Segunda Guerra del Líbano (operación "Recompensa Justa-2006"), mostró una suerte de mezcla entre esos dos formatos; es decir, un conflicto armado entre un Estado (Israel) y un actor no estatal ubicado más allá de sus fronteras (Hezbollah), en territorios pertenecientes al Líbano con una potencia de fuego<sup>84</sup> equivalente a un Estado, que sin embargo no fue categorizado como enemigo por el primero. Por lo tanto “en el plano de los modelos teóricos, articulaciones de ese tipo podrían observarse entre la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Venezuela, frente a Colombia” (Bartolome M. , 2014) o el caso de Grozny con los chechenos y los rusos, por citar otro ejemplo.

Las consecuencias de estos nuevos conflictos híbridos, ponen de manifiesto la dificultad del Estado moderno para erradicarlos y que requieren de un esfuerzo multidimensional. Su persistencia, capacidad de adaptación (mutación), no reconociendo fronteras e interconexión, implica que las medidas para enfrentarlos deban ser simultaneas en todos los niveles, nacional, regional e internacional. Es acá, donde las arquitecturas de seguridad regionales, han cobrado particular relevancia en este último decenio, han expandido sus roles y protagonismo, como hemos visto anteriormente.

Para concluir, el escenario internacional ha revelado un alto grado de dinamismo de amenazas de naturaleza multiforme, híbridas y en permanente cambio. Persisten los conflictos inter-estatales, pero son una rareza en comparación con los conflictos intra-estatales o trans-estatales, donde actores diversos como terrorismos (violencia política, sea de origen étnico o religiosos) y la criminalidad organizada (milicias, paramilitares, bandas criminales, grupos tribales, compañías militares privadas, etc), se encuentran cada vez más integradas y beneficiadas por el sistema financiero mundial, habiendo encontrado un nicho de adaptación.

Desde el punto de vista de la prevención, en sentido amplio cobran relevancia al ser objeto de estudio de diversos organismos que realizan un seguimiento de la situación nacional o regional

---

<sup>84</sup> Su arsenal incluía diversos sistemas móviles de cohetes, desde los tradicionales Katyusha hasta los modernos Raad (hasta 45 km de alcance) y Fajr (entre 45 y 70 km); pequeñas aeronaves no tripuladas (UAV) y misiles tierra-mar C-802, una variante iraní del silkworn chino.

(universidades, centros de estudios estratégicos), para anticiparse y detectar posibles focos de tensión, presentando tablas con diferentes características, indicadores y datos objetivos que facilitan su comprensión (Found For Peace, 2013), (The Hague CSS, 2015) (Foreign Policy, 2015), entre otras.

En síntesis, se observa que el carácter de la guerra presenta características de cambio y continuidad, al igual que la sociedad y el Estado son modelados por las fuerzas de la globalización, tanto en la dimensión externa, en la interna e intermedia o áreas grises (*intermestica*), obligando a este a adoptar medidas muchas veces medidas o soluciones poco felices. Las nuevas amenazas, con su naturaleza híbrida y lucrativa, son una de esas manifestaciones de los tiempos globalizados y ha llegado para quedarse.

## **5. Explorando escenarios futuros: Tendencias estratégicas globales 2045**

A los efectos de facilitar la comprensión del futuro, analistas e investigadores de diferentes partes del mundo (agencias gubernamentales y no gubernamentales) realizan una exploración del futuro en base a tendencias sobre determinadas áreas de interés y proveen a los decisores políticos de un contexto en el largo plazo para la toma de decisiones. El desarrollo de este punto, obedece al solo efecto de asomarse al futuro próximo y comprender de mejor manera lo que deberíamos hacer desde el punto de la seguridad y defensa.

El desafío de mirar a 30 años hacia adelante, no puede ser sobreestimado ni desestimado. De manera muy importante, las tendencias estratégicas globales no tratan predecir el futuro, sino describir los posibles escenarios en base al análisis de tendencias e indicadores, lo cual en si es extremadamente complejo en un mundo competitivo, conectado y donde lo difícil es no responder lo que hoy sabemos, sino por el contrario, no prepararnos o adoptar previsiones para estos desafíos. Para mirarlo gráficamente, podemos ilustrarlo de la siguiente manera:

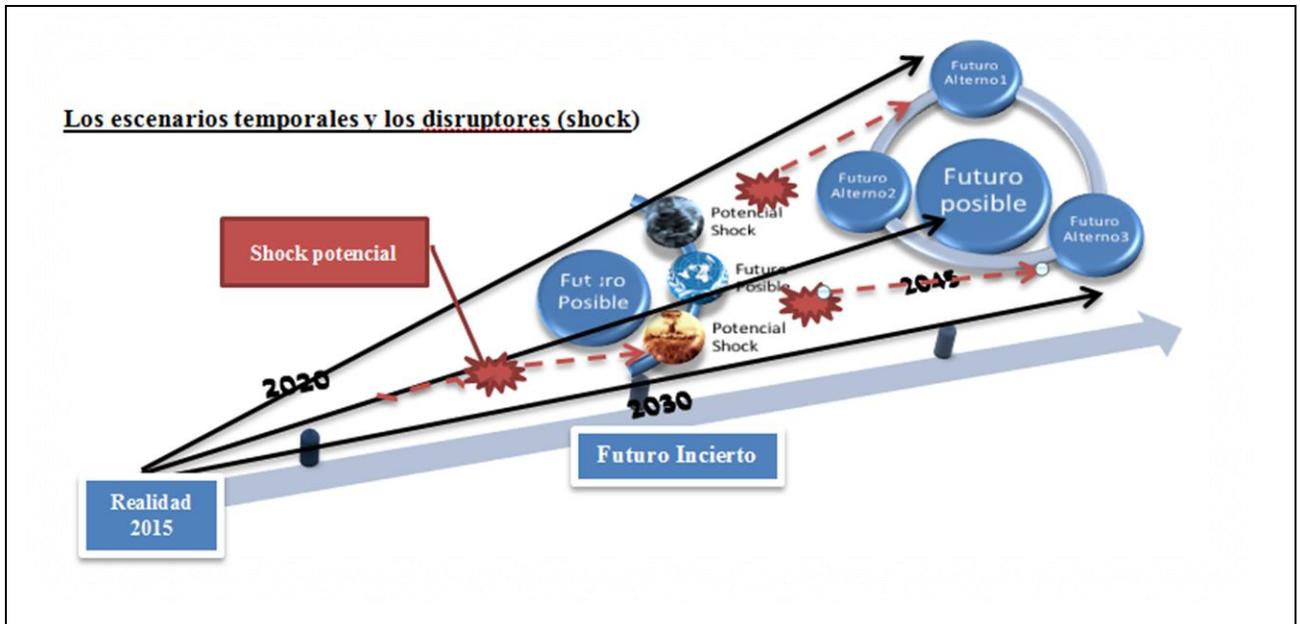


Figura 7: Escenarios Futuros temporales y disruptores 2045 Fuente: Elaboración propia<sup>85</sup>

Así, una vez identificado el indicador o factor de cambio, por ejemplo “población mundial”, el próximo paso es realizar una proyección hacia el 2045 y tener una posible fotografía de ese posible futuro, con sus implicancias para la seguridad y defensa. Los escenarios (áreas geográficas donde se combinan factores de cambio, sus implicancias y potenciales desviaciones, también llamados shock<sup>86</sup>, pueden llevarnos a un futuro “alterno” (Ver Figura Nro 7).

Más allá de las fronteras nacionales, el mundo se dirige hacia un lento cambio de poder global del oeste, hacia el este, y durante este proceso, en ausencia de un poder hegemónico, la tensión puede escalar como resultado de comportamientos ambiciosos de algunos Estados por los recursos escasos y declinación de la cooperación global, así como los más débiles próximos a potencias regionales estarán en mayor peligro (Brzezinski, 2012). Aunque con un escenario desfavorable a los EEUU, este autor nos presenta un escenario posible más allá del 2025.

<sup>85</sup> Los documentos analizados por el Equipo Nro 1: Escenarios, para el taller integrador de la ESGC2 del año 2014.

<sup>86</sup> El término “shock” o black swans” se asocia a un evento imprevisto, extraño y de gran magnitud, capaces de alterar el curso de la historia y fue definido así por Nassim Taleb en su libro del mismo nombre. Ejemplos de cisnes negros, son el inicio de la I Guerra Mundial y los eventos del 11 Set 2001.

A los efectos de este trabajo, se analizaron las tendencias y factores de cambio de varios centros de estudios y gobiernos<sup>87</sup>, existiendo diferentes métodos, pero coincidiendo la mayoría en los mismos factores, según se expresan a continuación:

<b>Obs</b>	<b>Factor de cambio o Tendencias</b>	<b>Escenario</b>
	1. Demografía	1. Norte América
	2. Urbanización	<b>2. Latinoamérica</b>
	3. Recursos Naturales	3. Norte de África y mitad
	4. Ambiente	4. África subsariana
X	5. Corrupción y Finanzas	5. Asia Central
	6. Rol del Estado e Identidad	6. Sudeste Asiático y Oceanía
	7. Capacidades de Defensa y Seg	7. Regiones polares
X	8. Sociales (Educación, salud, transporte)	8. Espacial
X1	9. Tecnología	
X: No se realizaron observaciones a estos factores por su baja incidencia para el presente trabajo.		
X1: Se lo analizó junto a otros factores		

#### 5.1. Demografía.

La población mundial es factible que alcance los 9.000 millones de personas aproximadamente (ONU 2012-World Population Prospect), debido fundamentalmente al incremento de expectativa de vida, declinación de la mortalidad infantil y alto ratio de nacimientos en los países en vías de desarrollo respecto de los países desarrollados lo que provocará tensiones políticas y sociales en regiones con escaso índice laboral. Simultáneamente, debido al cambio climático y buscando mejores ofertas laborales u oportunidades de trabajo, se elevará la cantidad de migraciones, dentro del país y hacia otros países, en busca de mejores condiciones de vida. Las migraciones en el norte de África hacia Europa o de mejicanos hacia EEUU y del interior de cada país hacia sus mega-polis, son solo un ejemplo.

<sup>87</sup> Han sido consultados para este tema, el Institute for Security Studies of European Union (Future Trends from Capability Development Plan), Canada and the Future Security Environment 2030, OTAN and The World in 2020-OTAN, National Global Council and Global Scenarios to 2025, Vision Estrategica de Brzesinski (Cap IV-Más allá de 2025), DPDN 2014 (Rep Arg), entre otras fuentes.

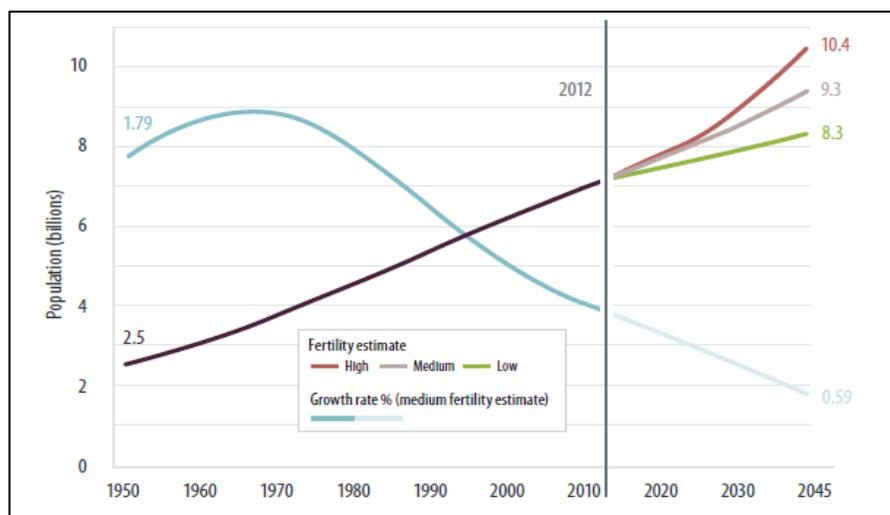


Figura 8 Incremento poblacional y Disminución del Índice de nacimientos. Fuente: ONU 2012 - World Population Prospect

#### Implicancias para la Seguridad y la Defensa:

- Áreas o regiones con grandes cantidades de población juvenil, con escaso nivel de empleo o estudio y baja gobernanza, pueden generar conflicto e inestabilidad dentro del país en busca de más oportunidades y más subsidios.
- Falta de integración de grupos inmigrantes a la población local, puede originar tensión social entre grupos antagónicos o xenofobia.
- El desarrollo tecnológico, permite a los grupos de inmigrantes mayor conexión con su familia en el país origen, trayendo al país de radicación sus temas-problemas locales al país anfitrión como la discriminación racial, problemas de religión, siendo ejemplo de lo expresado los suburbios de Paris o Londres.
- Las diásporas proveen un marco para el país de origen, de intervenir en el país de radicación o anfitrión, en caso de crisis o catástrofes.

#### 5.2. Urbanización.

Para el año 2045, casi el 70 % de la población vivirá en ciudades<sup>88</sup> o mega-polis. Si bien pueden ser un factor de desarrollo, sin adecuadas medidas de mitigación y previsiones sobre desarrollo urbano e infraestructura, pueden aportar factores de tensión social como así también incrementar la magnitud de la ayuda humanitaria en caso de crisis, o los

<sup>88</sup> OECD 2012. Environment Outlook 2050

efectos de un desastre natural, ya que la mayoría de las mega-ciudades se encuentran en adyacencias o cercanas a las costas, haciéndolas vulnerables a las inundaciones. Algunos analistas tienden a ver a las mega ciudades como verdaderos “organismos sociales metabólicos, donde debe comprenderse la dinámica que los puede transformar en ecosistemas sociales violentos, sino se toman adecuadas medidas para mitigarlos” (Killcullen, 2013). Ejemplos, Rio de Janeiro, San Pablo, San Pedro Soula, Tivoli Garden en Kingston-Jamaica, etc

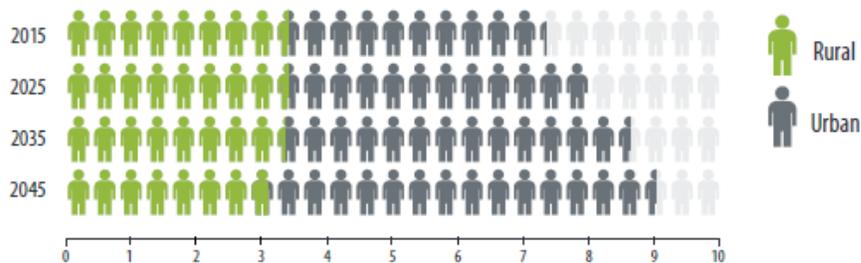


Figura 9: Incremento de la población en las ciudades - en billones. Fuente ONU 2012

#### Implicancias para la Seguridad y la defensa:

- El rápido crecimiento urbano junto a inadecuadas medidas socio-económicas e infraestructura, traen como consecuencia la progresiva formación de asentamientos precarios o de emergencia (villas o favelas), tanto en escala como en densidad poblacional, siendo estos lugares aptos para el descontento e injusticia social, la marginación y el crimen organizado.
- Ciudades fallidas o con fragilidad social (en países desarrollados y no desarrollados), traen consecuencias para la seguridad y defensa, debido a que son lugares aptos para el crimen organizado e insurgencia. A mayor densidad poblacional y fragilidad social, mayor tendencia a la utilización de las fuerzas armadas en ese ambiente específico. La lista genérica de adversarios del Estado, pueden ir desde crimen organizado local, transnacional, extremistas o insurgencia urbana. Ejemplo de lo mencionado anteriormente podemos mencionar, las favelas de Rio de Janeiro, San Pedro Soula en Honduras, Tivoli Garden en Kingston Jamaica.

- La urbanización en zonas litorales (litoralización) sin desarrollo, deja muy vulnerable a la población local de los desastres naturales siendo las inundaciones de Santa Fe (2014) o La Plata (2013) con casi 100 muertos, los ejemplos locales o Nueva Orleans en EEUU, los de mayor repercusión.

### 5.3. Recursos Naturales.

La demanda de recursos de todo tipo se va a incrementar, de igual manera que la población mundial. Mientras la demanda de comida en algunos países aumentará, de manera inversa, la producción agrícola tenderá a disminuir en otros, debido al cambio climático y la degradación-erosión del suelo. Todo ello llevará a un aumento de los precios de estos commodities, siendo un pronóstico nada alentador.

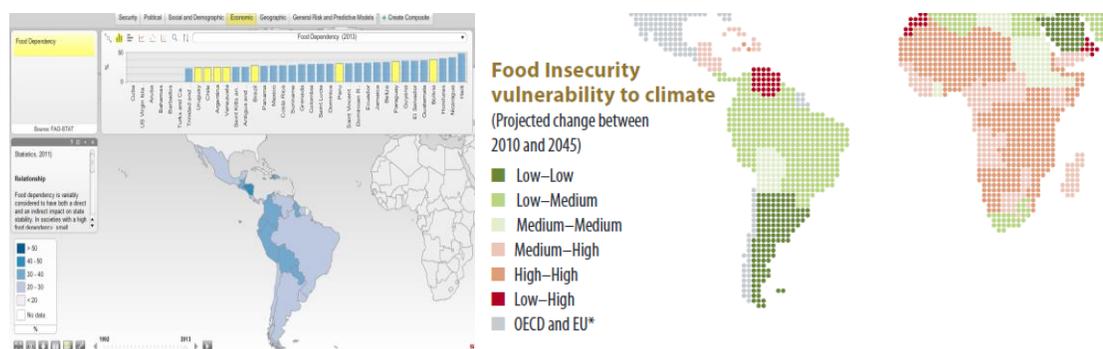


Figura 10: Factores de Riesgo Económico. Driver of Vulnerability 2011 and Food Insecurity 2045- Fuente The Hague CSS

Las fuentes de agua dulce, ríos, lagos y glaciares, hoy son insuficientes por su distribución geográfica para satisfacer la demanda mundial (Oxford Research Group, 2011) y se espera que para el 2045 la situación se agrave con hasta un 40% población mundial sufra escasez de agua (Wiltshire & Arnell, 2004). Junto a esto, debemos agregar que estas fuentes de agua son compartidas por 2 o más países en total, existiendo unos 270 ríos y 280 acuíferos (Cooley, 2009), lo que refleja una realidad que no puede desconocerse y que podría ser motivo de tensión entre Estados o ciudades en el futuro.

La energía es otra área de especial atención, manteniéndose los hidrocarburos y el carbón como fuente principal de energía global. Simultáneamente, se incrementará la demanda por otras fuentes, en especial la energía nuclear. Asegurar el abastecimiento y las

vías de comunicación para su abastecimiento será una prioridad para los países centrales. “La invasión a Iraq por los EEUU y el ataque aéreo en Libia son una manifestación del conflicto por los recursos” (Amorin, 2013).

Lo expresado precedentemente, se confirma en los documentos a nivel nacional en la DPDN 2014, “la creciente demanda mundial de recursos naturales, tales como el agua dulce, el petróleo, el gas, los minerales y los alimentos, entre otros, gravita decididamente sobre su escasez debido a las pocas reservas existentes, acompañada de la proliferación de disputas alrededor de la apropiación de ellas. Esta puja por las rutas comerciales y el manejo de aquellos territorios que presentan niveles de dotación superior de recursos estratégicos constituye un factor de potenciales tensiones y enfrentamientos entre las zonas ricas y los Estados que acrecienten su tendencia a garantizarse el control de ellas. (Ministerio de Defensa-Argentina, 2014). El Libro Blanco de la Defensa de la Argentina, establece la “potencial capacidad de generar conflictos en niveles estatales e interestatales, está dada por la revalorización de la importancia de los recursos naturales estratégicos en un contexto de relativa escasez de algunos de ellos” (Ministerio de Defensa - Argentina, Libro Blanco de la Defensa, 2015).

#### Implicancias para la Seguridad y la Defensa:

- La mayor competencia para la obtención de recursos es altamente probable que acelere y exacerbe las tensiones políticas y de seguridad en desarrollo, actuando como catalizador para un conflicto, cuando no se encuentre una solución negociada.
- La mayor demanda de alimentos y su precio, incrementará las tensiones en áreas vulnerables.
- El mayor uso de energía nuclear, facilitará su adquisición por grupos extremistas con uso no pacífico que operan fuera de las normas internacionales.

#### 5.4. El medio Ambiente.

Este factor, se encuentra muy relacionado con el aumento de la población mundial y afectado por el cambio climático, siendo los centros urbanos densamente poblados sin adecuada infraestructura y en proximidad a la costa o litoral, los más vulnerables a las catástrofes o desastres naturales. Para el año 2045, el cambio climático tendrá consecuencias

y efectos más angustiantes. Sin adecuada mitigación, el aumento del nivel del mar incrementará el riesgo de inundaciones, particularmente en regiones afectados por ciclones. Olas de calor junto a sequías aumentarán en duración e intensidad.

La DPDN 2014, acertadamente establece que “el cambio climático y la acción del ser humano sobre la naturaleza, con diferentes alcances y desde distintas perspectivas, pueden contribuir a generar situaciones de características tales que demanden o requieran de los Estados nacionales la necesidad de disponer de la infraestructura y logística militar para contribuir en su gestión y contención, tales como catástrofes naturales y/o situaciones de emergencia humanitaria provocadas por causas diversas”.

Implicancias para la Seguridad y la Defensa.

- El clima extremo crecerá tanto en duración como intensidad, provocando pérdidas humanas en mayor cantidad que lo conocido actualmente (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, sequías prolongadas), sino se toman medidas preventivas, de infraestructura como así también mecanismos de respuesta inmediata.
- La degradación del ambiente causará migraciones hacia otras regiones más prosperas y más habitables, particularmente las ciudades.
- Fuerzas Armadas y de Seguridad, tendrán mayor participación en el manejo y respuesta a las crisis que desaten los eventos mencionados. Incluso, la carencia del algún recurso (agua, electricidad o gas y leña), en tiempo de crisis exacerbaría las tensiones<sup>89</sup> ya existentes.
- La reducción del hielo en la región del Ártico, abrirá nuevas líneas de comunicaciones y hará de este sector, un área de competencia entre las grandes potencias para la extracción de recursos, siendo un lugar de potencial conflicto. De manera similar, la región antártica y sus proximidades, sufrirá la competencia por los recursos naturales y como ejemplo se pueden mencionar la mayor participación de

---

<sup>89</sup> A manera de ejemplo de un tema menor, el autor se desempeñó como coordinador en la distribución del agua potable a la localidad de Cutral Co (Pcia Neuquen), en el año 2003 durante la rotura (sabotaje) de la bomba que abastecía la ciudad, ubicada a 70 km sobre el rio Limay. En esa oportunidad, complicidades políticas (distribución gratuita solo a barrios urbanos afines al partido político dominante), sobrepuestos en las ventas, amenazas de saqueo a centro de distribución y quejas de la población local, requirieron la presencia del Ejército, para garantizar la distribución equitativa. Se menciona este evento, como una simple carencia disparada a una conflictividad social.

países por ocupar el suelo antártico, o la exploración de petróleo británica en cercanías de las Islas Malvinas.

#### 5.5. Automatización del trabajo

Robots o sistemas automatizados y autónomos, capaces de realizar complejas tareas sin la asistencia de un operador (humano) manual serán tan comunes como las computadoras personales lo son hoy en día. Estos sistemas, serán capaces de reemplazar a los humanos con eficiencia, rapidez y relevando al hombre en situaciones riesgosas (Lin, Abney, & and Bekey, 2011), lo que puede traer consecuencias laborales. Particularmente importante, este factor cambiará el carácter y la naturaleza del conflicto armado (Singer, 2009), cumpliendo misiones peligrosas, que demanden riesgo y trabajo pesado, incluso relevando a las unidades de infantería, marina o la aviación. El uso de drones y vehículos aéreos no tripulados son un ejemplo de esta tendencia.

La DPDN 2014, determina que “los usos militares de las novedosas tecnologías asociadas a la robótica, cibernética, sensores remotos, entre otros desarrollos en materia de ciencia y tecnología, han impulsado nuevas formas de librar la guerra que exhiben un salto cualitativo hacia un nuevo paradigma tecnológico. El empleo de aviones no tripulados en los teatros de operaciones es el ejemplo más cabal de esta tendencia” (Ministerio de Defensa-Argentina, 2014). Asimismo, el Libro Blanco para la defensa agrega, “Incluso el lugar del ser humano como elemento central del combate empieza a aparecer diluido frente a la llegada al teatro de operaciones de drones, robots y otro tipo de plataformas tecnológicas con gran poder destructivo y de proyección de fuerza” (Ministerio de Defensa - Argentina, Libro Blanco de la Defensa, 2015)

Escenario para seguimiento: como la automatización reemplazará al ser humano en la producción de efectos y trabajos pesados con mayor eficiencia y rapidez, se observará una menor demanda laboral en los países desarrollados (que invertirán su tiempo en otras actividades-deporte, música, artes, etc), accediendo a mejoras en la salud y nivel de vida en general. El efecto inverso se observará en los países en vías de desarrollo, donde a excepción de las comodities, la automatización significará un detenimiento en el crecimiento y decaimiento de la inversión extranjera directa, al no poder ofrecer mano de obra menos costosa y por lo tanto, un desbalance respecto de regiones desarrolladas.

#### Implicancias para la Defensa y Seguridad:

- Procesos automatizados posiblemente traerán como consecuencia, un desbalance del empleo y desestabilización económica en los países en vías de desarrollo, aumentando la disparidad actual de países ricos y pobres.
- Los sistemas automáticos, tendrán mayor participación en los conflictos armados, transformando la manera que se libren las guerras, excepto en el sistema de la toma de decisión, existiendo escasa probabilidad de consenso que impongan restricciones sobre cómo deben emplearse estos medios.
- Los costos de estos medios serán cada vez más económicos y fáciles de producir (al menos en los sistemas básicos), incrementando su dificultad para efectuar regulaciones internacionales, como así también facilitan el acceso de grupos criminales y terroristas en su utilización. Todo ello impone nuevas bases para la elaboración del análisis de poder, en especial en lo que se refiere a la nueva lógica del débil, donde este es más resistente y se adapta con mayor facilidad a los cambios.

#### 5.6. Identidad y rol del Estado.

Los Estados continuarán siendo los actores principales y dominantes en la esfera de las relaciones internacionales. Sin embargo, compañías privadas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG<sup>90</sup>), tendrán mayor influencia en la arena internacional para el 2045. Esto se verifica también en los documentos normativos de la República Argentina, que establece “se ha continuado extendiendo el rol y la influencia de actores no estatales del sistema internacional, tales como empresas y grupos financieros transnacionales y organizaciones no gubernamentales, etc” (Ministerio de Defensa - Argentina, 2015)

Los individuos se definirán menos por su nacionalidad de origen (crecientes migraciones<sup>91</sup> y tecnología de comunidades virtuales), de lo que observamos en la actualidad. Los altos costos, la creciente especialización y mayor demanda de servicios producirán una contracción del Estado en áreas sensibles (que tradicionalmente eran del Estado), delegándolas parcial o totalmente en actores privados o no estatales (este fenómeno

---

<sup>90</sup> Grupo de individuos relacionados de manera formal y con propósito de una acción colectiva mientras estas sean no comerciales, no violentas y que no sean en nombre de un estado. (Baylis, Smith, & Owens, 2014)

<sup>91</sup> Hacia el año 1990, la cantidad de migraciones alcanzó los 150 millones, hacia el 2000 la cifra era de 170 millones y recientemente en 2013, fue de 230 millones. ONU (2013) 232 Million International Migrants Living Abroad Worldwide – New UN Global Migration Statistics Revealed, available at <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>

se dará en países frágiles o débiles y también en el caso de las grandes potencias que tercerizan la seguridad en el extranjero y no afectarán soldados profesionales). Algunos Estados podrían perder el monopolio del uso de la fuerza, delegando áreas a compañías privadas de seguridad, de la misma manera que hoy se observa seguridad privada o local en determinados áreas o regiones, caso de México, Colombia, etc. Una modalidad semejante, pero en niveles de menor cuantía, se observa en países de alta vulnerabilidad, con empresas transnacionales que emplean compañías privadas de seguridad.

La privacidad individual será difícil de mantener, cuando la tecnología *online* esté al alcance de todos, manteniendo las tensiones entre gobernantes y gobernados.

La religión o la unidad étnica será un componente de identidad, que incrementará la cohesión interna y posibilitará tener mayor influencia sobre las decisiones políticas, claro está dependiendo del país o región. Una situación a la inversa, aumentará las tensiones sociales dentro de un Estado. En este sentido, “A caballo de una revalorización de los criterios identitarios en estas épocas de incertidumbre y globalización, una gran cantidad de conflictos armados contemporáneos suele expresarse en términos étnicos y religiosos”. (Bartolome M. , 2014)

#### Implicancias para la Defensa y Seguridad.

- La presión del mundo globalizado y los organismos internacionales sobre los Estados, dificultarán el inicio de acciones unilaterales, disminuyendo las posibilidades del conflicto armado internacional unilateralmente.
- Para el año 2045, compañías transnacionales y ONG, tendrán mayor influencia que lo observado hasta el momento sobre los gobiernos, aunque estos continuarán siendo los actores principales en la arena de las RRII. De igual manera, existe una tendencia creciente que indica que se incrementarán el uso de las compañías privadas de seguridad.
- Los avances en tecnología y comunicaciones, posibilitarán hacer uso de las redes y conexiones internacionales para hacer oír su descontento sobre un gobierno local, en busca de una mejora social, interés político o situación de injusticia, confirmándose una tendencia creciente en esta dimensión. Ejemplo de ello han sido la “primavera

árabe” en Túnez (2010), Egipto (2011), Libia (2011) y Siria (2011) (Killcullen, 2013).

- La ciberguerra es una nueva dimensión del conflicto que está en su infancia, es estratégicamente indispensable y de tal importancia, que el director del cibercomando de los EEUU expreso que “la próxima guerra comenzara en el ciberespacio” (Kissinger, 2014). Como los Estados han comenzado a depender cada vez más de complejos sistemas informáticos y sus Fuerzas Armadas de sofisticados sistemas de comando y control, esta fortaleza es al mismo tiempo una debilidad. El ciberespacio, se refiere a la completa intercomunicación de los seres humanos a través de las computadoras y las telecomunicaciones. La ciberguerra representa la habilidad de un Estado para atacar o defenderse de los ataques de sus adversarios (Estatales o no Estatal). Estos ataques pueden ser limitados al ámbito militar para neutralizar sus sistemas de comando y control (C2) o dirigidos contra organizaciones económicas o políticas (gobierno). En este sentido y a manera de ejemplo, el ciberespionaje realizado por los EEUU, en las cuentas de la Presidenta Rouseff de Brasil (caso Snowden), llevo a este país a priorizar el desarrollo de estas capacidades y establecer un “Centro de Defensa Cibernético” a nivel nacional, bajo responsabilidad del Ejército del Brasil. Otro ejemplo es la introducción del virus “stuxnet” en las instalaciones nucleares de Natanz y Busherh (Irán), en 2010 (Zetter, 2014), o los ciberataques a Estonia en 2007 y Georgia en 2008 (Flores, Hector.Cnl (R), 2015). Finalmente, la ausencia de articulación y consenso en las reglas internacionales del ciberambiente, puede conducir a una dinámica de tensiones que generará mayor conflictividad (Kissinger, 2014) o guerras anónimas (Brzezinski, 2012).

#### 5.7. Capacidades de Defensa - Seguridad y la utilidad de las FFAA.

Los gastos de defensa de China, tenderían a igualar a los EEUU, acompañando la tendencia en la economía mundial. El total de gastos de defensa de estas dos superpotencias equivaldría al 45% del resto del mundo en su conjunto, confirmando la teoría que no existen países poderosos con Fuerza Armadas débiles, según muestra el siguiente cuadro:

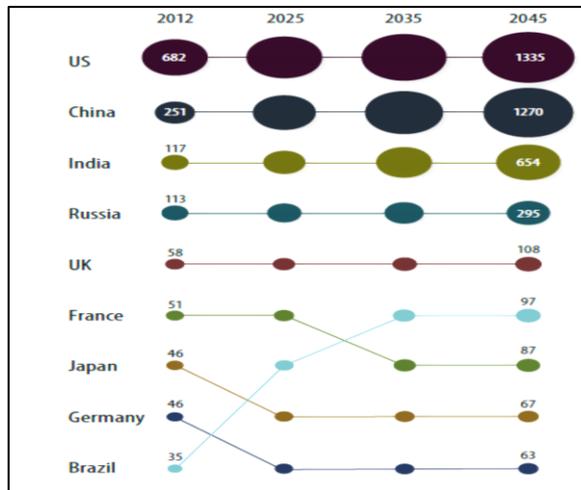


Figura 11 Gasto de Defensa 2045 - Fuente: Ministerio de Defensa de RUGB-Unidad Económica

Este incremento en los gastos de defensa, estarán determinados por los costos de las nuevas plataformas de armas, más sofisticadas y con mayor tecnología, siendo algunos ejemplos, los armamentos que utilizan fuentes de energía laser, actualmente en experimentación (BBC, Rheinmetall demos that can shoot down drones, 2013), y que pueden ser utilizados desde plataformas aéreas, terrestres o navales, pudiendo incluso ser no letales.

La globalización permitirá el fácil acceso a la tecnología, información o ideas tanto a los individuos, Estados y actores no estatales, lo que incrementará también los ataques no convencionales sobre algunas naciones, incluso por terroristas o movimientos extremistas o de separación. En este sentido, es ilustrativo lo que sucedió al final de la guerra fría con los intentos de fragmentación estatal en países de baja cohesión social, siendo la razón de ser de las Fuerzas Armadas la unidad del Estado.

Respecto al nivel del conflicto, mantendrá vigencia la guerra entre Estados, aunque no será la manera prevalente como se explicó anteriormente. Por el contrario, se incrementará la tendencia y frecuencias de conflictos intra-estatales con amenazas híbridas e irregulares, siendo sus actores difíciles de identificar (anónimos y con reglas propias), la velocidad de sus acciones los hacen menos predecibles o anticipables y utilizaran métodos asimétricos (evitar las fuerzas convencionales). Ejemplo de lo expresado, puede ser el ataque el Laskar e-talib en Mumbai 2008 (Killcullen, 2013). Desde otra perspectiva, los Estados o

sus agentes, llevan a cabo guerras anónimas donde no hay declaración formal y se realizan mediante el empleo de drones para asesinar líderes civiles o ciber-ataques para obtener información clasificada. (Brzezinski, 2012).

Otro aspecto que llama la atención es la prolongación de la conflictividad, habiendo existido etapas claramente distintivas (paz, tensión, crisis, guerra, paz nuevamente)<sup>92</sup>. Los conflictos actuales nos llevan a vivir en una etapa de permanente confrontación (tensión/ crisis) y conflicto (guerra), para nuevamente volver a una situación de confrontación, luego de aplicar la fuerza armada (Smith, 2005). El Dr Bartolomé, identifica que en los nuevos conflictos no se alcanza una paz duradera, la “paz aparece como expresión de un equilibrio precario y volátil” (Bartolome M. , 2014)

Históricamente, el ascenso de dos superpotencias con cercana presencia regional o superposición de intereses, ha llevado a un conflicto armado o guerra de proximidad. (Graham, 2015)

#### Implicancias para la Defensa y Seguridad.

- El incremento de los costos de las plataformas de defensa y seguridad, disminuirán los efectivos de las fuerzas armadas. Sin embargo, producto de la observación es que en el mundo, no existen países poderosos con fuerzas militares débiles, y viceversa. Quizás lamentablemente, el uso de la fuerza o su amenaza continuará siendo una herramienta importante en las relaciones entre las naciones.
- El aumento de la letalidad y la mayor protección de los combatientes<sup>93</sup>, facilitará la disminución de efectivos reales de las FFAA, como así también las bajas propias, asunto cada vez más difícil de tolerar por parte de la sociedad.
- El gasto y eficiencia de las Fuerzas de defensa no es lineal. Problemas domésticos afectarán la capacidad para estabilizar situaciones de crisis, tensión social o catástrofe natural.

---

<sup>92</sup> Existen diferentes clasificaciones, pero básicamente el ciclo abarca desde la paz, hasta la guerra, para nuevamente regresar a la paz.

<sup>93</sup> Una simple observación puede realizarse al comparar el equipo individual y vehículos (jeep willy) utilizados en la IIGM y los que se usan en Iraq o Afganistan (Hummer), siendo la tendencia futura hacia los altamente protegidos vehículos MRAP (*mine resistance armor protection*).

- Las Fuerzas Armadas continuarán siendo uno de los factores de cohesión social del Estado, especialmente en los Estados con ciertas características o tendencia hacia la fragmentación (fragilización) o con baja cohesión social, como se ha visto al final de la guerra fría. En ellos, sus FFAA se han revelado como factor de la unidad del Estado. La observación de la realidad, demuestra empíricamente que los países en donde las Fuerzas Armadas se fragmentan, el Estado se fragmenta (Ej, la ex Yugoslavia, cuando el Ejército Yugoslavo se dividió en serbios y croatas; o el Líbano, cuando el Ejército se dividió en cristianos y musulmanes, o el caso haitiano, cuando se disolvió el Ejército de Haití, este país pasó a ser un Estado fallido).
- El Equipo de la Defensa del futuro, es de esperarse que deba estar capacitado para su utilización en amplio espectro del conflicto (paz - guerra), y en situaciones domesticas (nacionales), como expedicionarias (humanitarias, estabilización o reconstrucción). En este sentido, el ámbito doméstico tendrá prevalencia y donde el ambiente de la seguridad y defensa, demandará un alto nivel de integración nacional entre las diferentes agencias de seguridad y defensa, que hoy no existen en varios Estados, siendo esta una tendencia creciente.
- Consecuentemente, el diseño de las FFAA obedecerá a parámetros de multirol, capacitado para operar en todos los espacios (tierra, mar, aire, espacio exterior y ciberespacio) y estar en condiciones de actuar de manera conjunta (Fuerza Ejército, Armada y Fuerza Aérea), interoperable y combinable (con otros países) e integrable (otros organismos nacionales o internacionales).
- Los conflictos y crisis actuales, se desarrollan en ambientes de seguridad complejos, que obligan adoptar medidas multidimensionales (geopolíticas, seguridad-defensa, demográficos, recursos, ambiente, rol del Estado, tecnología, etc), y por lo tanto, las disputas o crisis, no se detienen o resolverán con desplegar o utilizar el instrumento militar (este es solo una parte de la solución). Para obtener medidas eficaces, se necesitara de todo el poder del Estado (diplomacia, defensa, seguridad, desarrollo, planificación, etc) y todos con un grado de interacción que impondrán un Equipo de Defensa Integrado y altamente capacitado (especialistas y no improvisados<sup>94</sup>).

---

<sup>94</sup> Improvisado, significa escasamente capacitado y baja nivel de experiencia en un determinado campo. Esta especialización, es trascendente para dotar a los ministerios de defensa de los estados con personas altamente motivadas, acreditada experiencia y solidez intelectual en una determinada área.

- Finalmente, asociado a la globalización y a un mundo más interconectado, se observará la aceleración del *tempo* en los factores de cambio global. Los eventos se suceden con mayor rapidez y requieren de respuestas más rápidas (velocidad para la aplicación del poder), lo que significa una acertada reflexión y rápida reacción de elementos disponibles 3D (multidimensionales: Defensa, Diplomático, Desarrollo, etc). Los últimos 5 años, se manifestaron eventos que no pudieron anticiparse como, la primavera árabe, la guerra civil en Libia o Siria, el devenir del Estado Islámico o el nacimiento de Boko Haram en África o la anexión de Crimea por Rusia. Estos son algunos ejemplos de esta tendencia que se gestaron en áreas o regiones de alta debilidad estatal.
- Para concluir sobre el posible escenario futuro, la cooperación y la prevención de los conflictos son los mejores antídotos para sostener una paz regional duradera. Sin embargo cuando se intenta analizar porque los pueblos luchan o van a la guerra, en términos de sus causas solo pienso en Thucydides, quien respondió esa pregunta hace más de 2500 años; “honor, miedo o interés” y que sigue siendo tan relevante hoy como en las guerras del Peloponeso (431-404 AC). Al contrastar esta sentencia con los conflictos actuales de la humanidad, difícilmente alguno se escape de este precepto.

## **CONCLUSIONES**

Asistimos a un mundo globalizado, interdependiente e interactivo, donde la aceleración que presentan los procesos de cambio político, económico y de poder, atraviesan la totalidad del ecúmene y cuya probable evolución obliga a adoptar términos más apropiados como incertidumbre, probabilidades y posibilidades (Tello, La seguridad estratégica, 2010) y dentro de este contexto nos encontramos en un proceso de transición del poder global centrado en el Oeste hacia el Este, donde sobresalen las tendencias no lineales y cuyas consecuencias se hacen sentir en los tres planos, internacional, nacional y sub-nacional.

Este acelerado proceso, ha puesto a la seguridad y defensa nuevamente en la agenda global y se observa particularmente en 1) El riesgo de una nueva guerra fría, entre EEUU y China, 2) carrera armamentista (China-India, India-Pakistán, etc), 3) Incremento de potencias con tecnología nuclear,

4) Aumento del terrorismo globalizado, verificándose una vez más la continuidad del dilema de seguridad en zona calientes (hot spot), 5) naturaleza híbrida y multiforme de las amenazas.

El concepto y modelo de seguridad del Estado ha evolucionado, dejando de lado el paradigma de la guerra fría (bipolaridad amigo-enemigo, interno-externo), por conceptos y modelos que reflejan el cambio hacia la multipolaridad (regiones, coaliciones, actuación en red), buscando una mejor respuesta a las amenazas híbridas mediante una estrategia de seguridad ampliada con procedimientos 3D. Este aspecto será analizado en los capítulos siguientes para observar el comportamiento de la región antes estas amenazas.

Por lo tanto paz y orden, no vienen solos, hay que ayudarlos, prevenirlos, organizarlos y más importantes aun, sostenerlos. En diciembre de 2009, durante la ceremonia de recepción del Premio Nobel de la Paz, el Presidente Obama, expreso que por mucho que se desee la paz, la creencia de que es necesaria, raramente es suficiente para lograrla, por el contrario, "los instrumentos de la guerra tienen un papel que jugar para mantener la paz". Agregó que, aunque la "opción bélica no debe glorificarse y su costo suele ser elevado en términos humanos y materiales y bajo ciertas circunstancias su empleo puede ser percibido como necesario, e incluso justo" (President Obama, 2009)

Por esta razón de causalidad, puede verificarse que los regionalismos han cobrado mayor protagonismo, haciéndose más prominentes y autónomos, incrementándose en cantidad y roles (OMP, terrorismo, amenazas no tradicionales o nuevas amenazas), adecuándose a una nueva realidad global que demanda nuevas respuestas, siendo la prevención una dimensión trascendente.

La globalización impactó en el conflicto armado, observándose factores de cambio y continuidad. La declaración de guerra de un país hacia otro, da la impresión que parece inusual o al menos es algo raro, mientras el uso de la violencia de parte de actores no estatales híbridos y transnacionales, adquiere visos de normalidad, tendencia esta que se ha vuelto la manera más común y prevalente, como se ha observado en párrafos precedentes.

En este sentido, la perspectiva historia sugiere una fuerte continuidad de que esta forma de lucha ha sido preeminente a lo largo de la humanidad, pero que se acentuó a partir del 11 Set 2001. En el otro sentido, sería impensable suponer que los conflictos entre los Estados desaparecieron (Amorin, 2013), solo basta con leer sus estrategias de seguridad y defensa, libros blancos o los gastos en defensa.

Los conflictos y crisis actuales se desarrollan en ambientes de seguridad complejos, que obligan adoptar medidas multidimensionales y se necesitará de todo el poder del Estado (diplomacia, defensa, seguridad, desarrollo, planificación, etc), estos con un grado de interacción que impondrán un Equipo de Defensa Integrado, altamente capacitado (especialistas con experiencia y no oportunistas improvisados u heterodoxos sin experiencia), con un nivel de integración nacional entre las diferentes agencias de seguridad y defensa, siendo esta la tendencia creciente, en el marco global. Si la amenaza es de carácter trasnacional, necesitará de coordinaciones en el nivel regional, como ya se explicó anteriormente. Simultáneamente, han aparecido nuevos ámbitos de actuación como el espacial<sup>95</sup> y el cibernético, donde las Fuerzas Armadas deben disponer de la aptitud de actuar de forma conjunta e integrada a nuevos actores, estatales y privados, de seguridad.

Habiendo analizado el escenario estratégico internacional con sus efectos en la seguridad y defensa, deberíamos preguntarnos ¿cómo impactará todo esto en Sudamérica?

---

<sup>95</sup> Se denomina ámbito espacial, al que se encuentra más allá del aeroespacial.

## CAPITULO III

### LA SEGURIDAD COOPERATIVA DURANTE LA GESTION

*“No pretendamos que las cosas cambien si hacemos siempre lo mismo, quien atribuye sus fracasos y penuria a la crisis, respeta más a los problemas que a las soluciones, hablar de crisis es promoverla para hallar soluciones, y callarla es aceptar el conformismo, porque la única crisis que nos amenaza es la de no querer superarla”*

Albert Einstein

### INTRODUCCION

En el año 2008, un destacamento militar de las Fuerzas Armadas Colombianas (FAC) cruzó la frontera con Ecuador y atacó un campamento de las FARC (este campamento había sido localizado y efectuado el planeamiento (Marcella, Gabriel, 2008)). Inmediatamente, el Gobierno de Ecuador rompió relaciones diplomáticas y reforzó la frontera, de la misma manera, el gobierno de Venezuela desplegó 10 batallones (6000 hombres) hacia la frontera colombiana, manifestando que una violación al territorio significaría la guerra. Después de varios intentos de mediación llevados a cabo por representantes de gobiernos sudamericanos, la reconciliación llegó con una foto de los tres presidentes involucrados.

De lo sucedido, surgen algunos interrogantes, ¿Cómo se llegó a esa instancia y qué medidas se tomaron para que no suceda nuevamente? ¿De qué manera actuó la cooperación en la seguridad y defensa a través de los distintos esquemas regionales o hemisféricos?

Como se observó en los capítulos anteriores, la seguridad cooperativa llegó de la mano de estudios académicos y se puso en acción en diferentes organizaciones regionales. Ahora bien, el presente capítulo develará lo que sucedió en el marco hemisférico y su impacto en lo regional, en función de lo expresado en el Capítulo I.

Del mismo modo, se intentará identificar el modelo de gestión de la seguridad y defensa prevalente en la región sudamericana, evaluando los desafíos colectivos (conflictos domésticos, interestatal y transnacional), con sus antecedentes cercanos, junto a las estructuras de autoridad

multilateral (OEA, UNASUR, MERCOSUR, CAN), que permiten canalizar los potenciales conflictos o amenazas a la seguridad desde un perspectiva holística.

De esta manera, se intentará responder ¿cuál es el modelo de gestión prevalente para solucionar los conflictos regionales? y simultáneamente, si producto del modelo de gestión, se observan elementos intrínsecos de los esquemas de seguridad cooperativa enunciados en el Cap I.

El término gestión en modelos de seguridad, se utilizó en Europa para redefinir la arquitectura de seguridad después de la guerra fría ante la “ausencia de amenaza única” (Kranhmann, 2003) y ante la aparición de un nuevo orden internacional que se vislumbraba más fragmentado y complejo que el anterior, adquiriendo las regiones una relevancia mayor como unidad de análisis (Buzan, 2003).

Asumiendo que en Sudamérica existen varios sistemas de gestión de la seguridad que coexisten en un entramado regional particular – por un lado el reciente CDS bajo el paraguas de la UNASUR se orientaría hacia una naciente comunidad de seguridad. En otro sentido, importantes actores Estatales como Brasil, Venezuela o Colombia buscan alianzas con Francia, Rusia o EEUU (Flemes & Nolte, 2010).

Así el concepto de gestión de la seguridad regional tiene dos caras que denotan por un lado, las estructuras de autoridad (formal o informal), que coordinan respuestas colectivas a las amenazas de seguridad del Estado en una región determinada (Suramérica) y la otra es lo que el Estado realiza para promover la seguridad en el ámbito de esa región.

Suramérica, en su agenda de seguridad presenta un espectro completo, multinivel, simultáneo y complejo de amenazas colectivas (Domesticas-Interestatal-Trasnacional), que se intensifican en las zonas fronterizas (Fuentes, 2008) y que a pesar de los matices ideológicos pareciera estar dispuesta a crear un modelo de gestión de la seguridad diferente y paralelo al modelo interamericano (OEA), con una tendencia hacia los esquemas de seguridad cooperativa.

## DESARROLLO

### **1. Enfoques sobre seguridad cooperativa.**

#### **1.1. La seguridad cooperativa en el hemisferio.**

En el ámbito hemisférico, el fin de la guerra fría trajo aparejada una serie de discusiones de carácter conceptual sobre seguridad y defensa, que se desarrollaron en diversos ámbitos. Reflejo de ello es, por ejemplo, el documento sobre seguridad defensiva, que el Secretario General, a requerimiento de la Asamblea General, encomendó redactar a una serie de expertos, en 1990 y que fue publicado en 1993, con el título “Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos”, se encuadra dentro del criterio de “defensa colectiva” típico de la ONU y explora diversas alternativas que pivotean sobre una concepción no ofensiva de la seguridad.

En 1992, la Asamblea General/OEA dispuso la constitución de una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica –que reemplazó al Grupo de Trabajo y, a su vez, se convirtió en órgano permanente en 1995, con el nombre de Comisión de Seguridad Hemisférica- y le encomendó la elaboración de una agenda. Las discusiones que se llevaron adelante en su seno en los primeros tiempos, se centraron principalmente en la relación a establecer entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Cuestión espinosa y problemática desde la época de constitución del TIAR y de la propia OEA, nuevamente apareció la idea de constituir con base en ella, una agencia militar permanente bajo la dependencia de la Organización (Rojas Aravena, Balance estratégico y Medidas de Confianza Mutua, 1996)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup>Rojas Aravena, Francisco. “Balance estratégico y medidas de confianza mutua”, FLACSO-Chile, Santiago, 1996, pág. 92. En un trabajo publicado en 1996, el entonces presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica, embajador Ricardo Mario Rodríguez, escribía lo siguiente: “Las deliberaciones tanto del inicial Grupo de Trabajo como en la posterior Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, se centraron desde 1991 a 1994 en la búsqueda de la definición del vínculo jurídico-institucional entre la Organización de Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Las posiciones de los gobiernos en la discusión de este tema se situaron en un espectro donde en un extremo se expresaba un deseo no formalizado, pero claramente implícito, de convertir a la JID en un ente muy semejante a un Estado Mayor Conjunto Interamericano, a cargo de los ejércitos de los países, y en el extremo opuesto la posición, tampoco declarada abiertamente, de exterminar a la JID. Estos extremos antagónicos naturalmente fueron imposibles de conciliar...”. Véase “El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional”,

En 1995, el Secretario General decidió desactivar esa cuestión que se tornaba crecientemente irresoluble, y dispuso como alternativa mantener un vínculo cuasi -contractual con la JID, a la que le demandaría tareas específicas. La primera de ellas, fue preparar un inventario de medidas de confianza mutua (MCM) aplicables al continente.<sup>97</sup> Si bien no existe una definición taxativa de lo que significan, una aproximación la podemos encontrar en la definición expresada por el SG Javier Perez de Cuellar “son las medidas cuyo objetivo es contribuir a reducir o en algunos casos, incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidad entre Estados”. (Bartolome, 2006).

Seguidamente, se puso en marcha un mecanismo que se ha dado en llamar, la “diplomacia de cumbres”, que comenzó con la Cumbre de las Américas realizada en Miami, en diciembre de 1994. Su declaración contempla, entre otras, la cuestión de la construcción de confianza y seguridad continental, y propone explícitamente dar impulso al desarrollo de medidas de fomento de la confianza y seguridad.

Posteriormente, se realizó en Williamsburg, la I Reunión de Ministros de Defensa del Continente, a la que le siguieron la IIda Reunión (Bariloche, 1996) y la IIIra (Cartagena, 1997) y en 1998, la IIda Cumbre de las Américas, desarrollada en Santiago de Chile, con una activa discusión de los asuntos de defensa y seguridad continentales.

En todos estos foros (OEA), de un modo u otro, se fue abriendo camino un concepto nuevo, la “seguridad cooperativa”, que es recurrentemente utilizado por los distintos autores, pero carece – como se verá seguidamente- de univocidad. Es decir, está presente en casi todas las conferencias, pero con un contenido parecido, aunque no necesariamente semejante.

En el contexto de la OEA, su Secretario General César Gaviria, por ejemplo, ha sostenido que una nueva doctrina de seguridad para las Américas debería sustentarse en el principio de “la seguridad cooperativa, cuyo objetivo principal es la creación de condiciones

---

<sup>97</sup> Véase un resumen actual en pág. 95.

de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la predictibilidad de las acciones de todos los participantes” Agrega a esta caracterización general, los rasgos de “transparencia, configuración defensiva y progresiva integración multilateral de algunas funciones de seguridad nacional” (Gaviria, 1995). Significativamente, no hace mención explícita del contexto de integración o, al menos, de interdependencia que otros analistas, en cambio, destacan como un componente significativo de la opción cooperativa en materia de seguridad.

Hernán Patiño Mayer –primer presidente de la entonces Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA- por su parte, también conceptualiza la seguridad cooperativa. Su enfoque, es parecido al de Gaviria pero, a diferencia de éste, sostiene que existiría un cambio de contexto caracterizado por el par integración/cooperación, que vendría a modificar “el carácter clásico de alianza militar ofensivo-defensiva que tuvo hasta el presente”- la seguridad regional. Es decir, que le da un lugar a la integración. Señala, además, que el objetivo principal del nuevo tipo de opción de seguridad regional es la prevención. Textualmente dice: “a diferencia de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa aspira a la indefinida prevención de la misma” (Patiño Meyer, 1993):

Menciona la configuración defensiva como un rasgo distintivo de este tipo de opción, y agrega las siguientes características como pertenecientes al modelo cooperativo: “la desnuclearización y la eliminación de las armas de destrucción masiva, la construcción de confianza mutua, la verificación y el establecimiento de salvaguardias”, entre otras.

Por su parte, el ya mencionado Programa Paz y Seguridad en las Américas, define a la seguridad cooperativa como “un sistema de interacciones estatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones”. (Rojas Aravena, Balance estratégico y Medidas de Confianza Mutua, 1996). Adicionalmente, esta definición distingue 10 áreas sobre las cuales reposaría dicha seguridad cooperativa:

- (1) Prevención de crisis y mantenimiento del *statu quo*,
- (2) Modernización y balances regionales<sup>98</sup>,
- (3) Medidas de confianza mutua<sup>99</sup>.
- (4) Control y limitación de armamentos.
- (5) Desarme.
- (6) Regímenes de seguridad.
- (7) Respuestas bilaterales.
- (8) Institucionalización (de la seguridad hemisférica cooperativa)
- (9) Involucramiento constructivo de Estados Unidos en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico
- (10) El rol de las Naciones Unidas.

Así entonces, en el nivel hemisférico, el desarrollo conceptual retoma las preocupaciones de seguridad y los ejes planteados por la Brookings Institution, centrándose en la desarticulación de la conflictividad interestatal y manteniendo los mecanismos colectivos como reaseguro. Es necesario consignar, además que EEUU ha impulsado energicamente la seguridad cooperativa para la región a través de su Embajador Roger Noriega. (Noriega, 2003).

## **1.2. Una arquitectura de seguridad flexible.**

Esta idea de cooperación, fue creciendo paralelamente a los esfuerzos realizados para llegar a consensos básicos, sobre el tratamiento de la seguridad hemisférica. De esta manera, la Conferencia Especial de Seguridad de México de 2003, arrojó como resultado la Declaración de Seguridad de las Américas, que plantea una necesidad de abordar las “amenazas y desafíos de manera integral y multidimensional”. El citado documento expresa la “necesidad de una arquitectura flexible, cooperativa y colectiva”, junto a medidas de

---

<sup>98</sup> “El balance estratégico está asociado a la disuasión, es una forma de medir y establecer capacidades disuasivas”.

<sup>99</sup> “Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad son un instrumento específico en el ámbito de la defensa para estabilizar situaciones en las que se aprecian diferencias significativas de intereses, altos niveles de desconfianza y la posibilidad del uso de la fuerza. Las medidas de confianza mutua fomentan la comunicación. Poseen un carácter recíproco y deben tener una relación de equivalencia. El rol de la verificación es esencial. La verificación permite otorgarles permanencia y sustento”

“coordinación y fortalecimiento Institucional” (OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, 2003)

En el plano de los desafíos preocupaciones y amenazas al hemisferio, los tipifica en:

<b>AMENAZA</b>	<b>NATURALEZA</b>	<b>CAUSAS</b>
<b>TRADICIONALES</b>	Se refiere al sentido tradicional del empleo del poder militar.	Las disputas territoriales, la agresión armada, la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otras
<b>NO TRADICIONALES</b>	Se originan en “actores no estatales” que constituyen un peligro para el Estado, instituciones y ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terrorismo,</li> <li>✓ Narcotráfico,</li> <li>✓ Corrupción,</li> <li>✓ Tráfico ilícito de armas,</li> <li>✓ Amenaza a la estructura clave.</li> </ul> Nivel elevado de violencia e inseguridad pública
<b>OTROS (ESTRUCTURALES)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Multidisciplinarios</li> <li>✓ Fortalecimiento de la democracia</li> <li>✓ Gobernabilidad.</li> <li>✓ Dlo Econ y Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pobreza extrema.</li> <li>✓ Inestabilidad Económica.</li> <li>✓ Inestabilidad Política.</li> <li>✓ Desastres Naturales.</li> <li>✓ Inseguridad Pública.</li> <li>✓ Enfermedades endémicas.</li> </ul>

En resumen, en el nivel hemisférico no se habla específicamente de “seguridad cooperativa” como ha sido definida en Capítulo I. Sin embargo, se pueden encontrar elementos de la cooperación en seguridad (Cohen & Mihalka, 2001), que van configurando progresivamente elementos pertenecientes al esquema de “seguridad cooperativo” durante el proceso de construcción de la arquitectura de seguridad flexible (cooperativa y colectiva), y carácter multidimensional.

Simultáneamente, si efectuamos un análisis comparativo de los 11 componentes básicos de un sistema de seguridad cooperativo que fueron fijados en el Capítulo I, observaremos, en lo académico y conceptual muchas similitudes en lo hemisférico. Por lo tanto, el próximo paso sería investigar las normas (declaraciones, compromisos, etc) y organizaciones dentro de las estructuras multilaterales, en el nivel hemisférico (por su impacto en la región) y el nivel regional, que son responsables de gestionar los componentes básicos enunciados precedentemente.

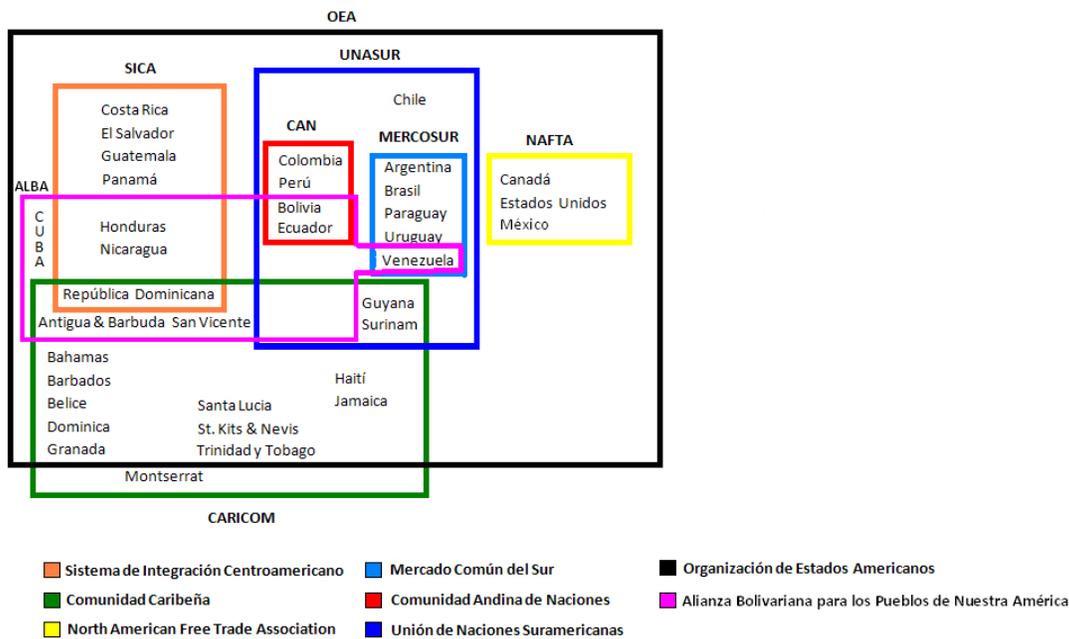
Finalmente, el plano hemisférico confirmaría que los elementos esenciales de la seguridad cooperativa son la prevención, la confianza y la transparencia que asumen voluntariamente los Estados, en un proceso gradual de aceptación de objetivos comunes, en materia de seguridad y defensa. Este proceso no es rápido ni automático, sino que es progresivo y continuo (con sus tensiones y crisis), adaptado a las características de la región y que generan interacciones que conllevan una rutina de percibir la propia conducta política y la de los vecinos como un todo.

## **2. Las Estructuras multilaterales y su impacto en la seguridad y defensa.**

Las estructuras multilaterales que poseen capacidad para ejercer influencia sobre la gestión de la seguridad en la región sudamericana, son esencialmente, la OEA, la UNASUR, el MCS, la CAN, adicionalmente el grupo Río y la CELAC sobre los Países Latinoamericanos.

El término gestión en modelos de seguridad, se utilizó en Europa para redefinir la arquitectura de seguridad después de la guerra fría ante la “ausencia de amenaza única” (Krahmann 2003:3) y ante la aparición de un nuevo orden internacional que se vislumbraba más fragmentado y complejo que el anterior, adquiriendo las regiones una relevancia mayor como unidad de análisis. (Buzan, 2003). Así entonces las regiones poseen estructuras de autoridad (formal o informal), que coordinan las respuestas colectivas a las amenazas a la seguridad del Estado en una región.

Para comprender mejor esta estructura compleja, multinivel y de naturaleza flexible con superposición de organizaciones en regiones y subregiones, lo podemos visualizar en el siguiente esquema:



**Figura 12: Estructuras Multilaterales de gestión**

En las siguientes secciones, se analizará la influencia de estas estructuras en la canalización de situaciones conflictivas de riesgo o amenazas hacia un Estado, con énfasis en la prevención y las medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCyS).

### 3. La OEA y su influencia en la región.

Durante la era de la bipolaridad, la integración fue reflejo de un “sistema de seguridad centralizado” vinculado a la Defensa Colectiva, siendo el primer hito la Junta Interamericana de Defensa (JID-1942)<sup>100</sup> contando con un Estado mayor internacional con sede en Washington. El paso siguiente fue la firma de un Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR-1947) mediante el Tratado de Río, que fue tan innovador para la época, que el Grl Marshall lo consideraba el antecesor de la OTAN<sup>101</sup> y cerrando el círculo virtuoso de la defensa hemisférica en el año 1948 en la Conferencia de Bogotá<sup>102</sup> se crea la OEA.

<sup>100</sup>Tenía por finalidad “Preparar gradualmente a las repúblicas Americanas para la defenderse del continente”

<sup>101</sup>Hoy parece impensable pero para más detalles ver a ZORGBIBE, Charles. Historia de las Relaciones Internacionales. Madrid: Alianza Editorial, (2 Vols), 1997.

<sup>102</sup>A su vez, suele citarse como antecesora de la OEA a la Unión Panamericana, de 1910, aunque con escasa vocación hacia los temas de seguridad y defensa.

En relación con sus órganos fundacionales respecto de las seguridad y defensa (JID y TIAR), la DPDN 2014, establece que “ambas experiencias han sido objeto de persistentes cuestionamientos por parte de los países de América Latina<sup>103</sup>” (Ministerio de Defensa-Argentina, 2014). Con el tiempo, algunos otros comités o convenciones han sido agregados a su estructura, pero el sello inicial impuesto por EEUU pareciera refractario a los intereses de países latinoamericanos, o al menos pareciera ser visto como un instrumento de abuso de la política norteamericana (Tulchin, 2004). Sin embargo, y a fuerza de ser realista, debe tenerse presente la complejidad subyacente de poner de acuerdo a todos los países latinoamericanos<sup>104</sup>, poseedores de legitimidad (soberanía), sobre sus propias agendas de seguridad, es algo que requiere poder. Por lo tanto, sea en la contención como en la distensión, puede decirse que hubo un indiscutido liderazgo de EEUU en la mayoría de las políticas de la OEA.

Ahora bien, si Latinoamérica es refractaria a los EEUU ¿Por qué continuar con la OEA? ¿Están los EEUU dispuestos a continuar con la tutela o resguardando su área de influencia? Y por otro lado, ¿están los países latinoamericanos dispuestos a seguir interesados en ella? ¿Hay convergencia de intereses para superar esta tensión en el seno de la OEA? En principio, EEUU está lejos de ceder en esta particular función tutelar en el continente, en áreas de seguridad y defensa, pero también en asuntos económicos y comerciales, que coadyuvan a estabilizar la zona periférica (Rojas Aravena, 2007), con especial énfasis en el norte de Sudamérica<sup>105</sup>. Simultáneamente, ningún Estado ha renunciado a esta organización y finalmente continua siendo el instrumento de coordinación hemisférico más importante más allá de sus debilidades. (Rojas Aravena, Francisco, 2014)

Lo que refleja la realidad después de la guerra fría, es que Latinoamérica (Sudamérica) no tiene la “prioridad” en la agenda de seguridad de EEUU, porque está enfocado en otros lugares del planeta, particularmente después del 11-S como varios autores sugieren (Kern, 2005) (Brzezinski, 2012) (Kissinger, 2014) (Rojas Aravena, Francisco, 2014), recogen en la literatura contemporánea. Lo que habría que discernir es ¿en qué áreas está EEUU interesado o a qué

---

<sup>103</sup> Esto último ha derivado, a la fecha, en la denuncia del Tratado por parte de países pertenecientes a la ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA), como el ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, la REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA y la REPÚBLICA DE NICARAGUA. (Ministerio de Defensa-Argentina, 2014)

<sup>104</sup> La OEA posee 35 misiones permanentes de Estados. Página oficial de la OEA

<sup>105</sup> Calle, Fabian. Apuntes de clase de la Materia Estrategia de la ESGC2, año 2014.

áreas le asigna prioridades? Así observamos que a nivel regional existen Estados en los que tiene un interés asimétrico, pudiendo ser una aproximación el denominado triángulo sur, en especial México, Centroamérica y Colombia (Rojas Aravena, 2005) (Calle, Estrategia-ESGCII, 2014).

Cualquiera sea la interpretación, el centro de gravedad pasa, según varios autores, por la lucha contra el narcotráfico (Da Rocha, 2007); (Rojas Aravena, Francisco, 2014) y eso se observa en las diferentes cumbres y la creación de diferentes organizaciones, como Comisión Interamericana para el Control y Abuso de las Drogas (CICAD), Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) o el Comité Interamericano contra la Fabricación Ilícita de Armas (CIFTA)<sup>106</sup>. Otro de los rasgos interesantes recogidos en la Declaración de Santiago (2002), es la creciente participación de las FFAA Latinoamericanas en apoyo a las fuerzas del orden público, tendencia que se mantiene y será objeto de una evaluación posterior.

De los instrumentos defensivos de la OEA (TIAR-JID), y de un primer análisis de los libros blancos para la defensa de los países, no se advierte su denuncia o irrelevancia (a excepción de México y países del ALBA). No obstante lo expuesto, estos instrumentos deberían flexibilizarse para dar cabida a las “nuevas amenazas” aunque este sea un tema muy difícil de conciliar por las diferencias de interpretación y percepciones que posee cada Estado.

### **3.1. La OEA y la prevención.**

Uno de los propósitos iniciales de la OEA es, “prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros” (Carta de la OEA, 1948), fundamentalmente mediante dos vías de acción, 1) el apoyo y fortalecimiento de la democracia<sup>107</sup>, lo cual facilita la actuación de la OEA cuando se ha producido un debilitamiento importante a nivel institucional aunque no se haya

---

<sup>106</sup> Su efectividad es otra cosa, pero debe elogiarse al menos la iniciativa de tratar temas de la realidad.

<sup>107</sup> Un salto cualitativo se produce al introducir la Carta Democrática Interamericana (11 Set 2001) En lo esencial complementa el concepto de ‘ruptura’ del orden democrático con el de ‘alteración que afecte gravemente el orden democrático, “avance notable en la medida en que la experiencia latinoamericana muestra que gobiernos elegidos pueden actuar contra la democracia” (Palma, Hugo, Seguridad. Alcances y desafíos, CEPEI, 2007).

realizado un golpe de Estado y 2) el trabajo en el área de la seguridad hemisférica. En esta última área se pueden reconocer las siguientes medidas:

- ✓ Primero, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, en 1991, ha sido vital en el desarrollo de los temas de seguridad en el seno de la Organización<sup>108</sup>.
- ✓ Segundo, a través del desarrollo de medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCyS), mediante dos Conferencias Hemisféricas sobre esta materia (Santiago, 1995 y San Salvador, 1998), para realizar un catastro sobre las medidas aplicadas a nivel regional, que fue entregado en la Conferencia Especial de Seguridad del 2003<sup>109</sup>. Las MFCyS<sup>110</sup>, son definidas como un instrumento, una técnica para el mantenimiento de la paz. No resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; pero posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predecibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados.
- ✓ Tercero, en la declaración sobre “Seguridad de las Américas”, del 28 de octubre de 2003, se expresa “nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio”. Dentro de las nuevas amenazas, se hace referencia por ejemplo a temas como terrorismo, delincuencia organizada internacional, el problema mundial de drogas, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; además de la pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales y el VIH/SIDA (OEA, 2003).
- ✓ Cuarto, se realizaron reformas organizativas para adaptar la organización a las nuevas realidades entre las que se incluyen Unidad para la Democracia (UD),

---

<sup>108</sup>Diseño y puso en marcha un programa de educación para la paz y promovió el diálogo sobre el concepto de seguridad entre los países del hemisferio. El programa de educación para la paz está destinado a la población en general, pero con especial énfasis en jóvenes, mujeres y grupos desfavorecidos y se desarrolla sobre la base de tres áreas de trabajo: 1) la educación para la promoción de la paz entre los Estados; 2) la educación para la solución pacífica de los conflictos y 3) la educación para la promoción de los valores y prácticas democráticas. Actualmente, la temática de la educación en su conjunto es abordado por el Departamento de Educación y Cultura, dependiente de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral.

<sup>109</sup>Las medidas que se han aplicado a nivel hemisferio son de primera (transmisión voluntaria de información (OEA, 2003)), segunda (son vinculantes y de obligatorio cumplimiento y pueden incluir mecanismos de verificación y medición) y tercera generación (la prohibición de cierto tipo de armamento o de cierto tipo de ejercicios militares). Al respecto ver Cesar Gaviria, “La OEA 1994-2004. Una década de transformación” en [www.oas.org/XXXIVGA/CesarGaviria.pdf](http://www.oas.org/XXXIVGA/CesarGaviria.pdf) - 01/18/2010

<sup>110</sup> En Esquipulas: Un proceso de construcción de confianza.

sustituida por el Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos (DADP), la cual contenía una Oficina para la Prevención y Resolución de Conflictos (OPRC). En 2005, la OPRC fue transformada en el Departamento de Prevención de Crisis y de Conflictos (DPCC) y luego en Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME). Su labor consiste en la prevención de crisis. Con esta finalidad, “identifica e intenta prever potenciales amenazas a la democracia, gobernabilidad y paz, en los países del hemisferio a través del análisis político, la implementación de una metodología de análisis de múltiples escenarios y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta rápida”<sup>111</sup>. La Secretaría de Seguridad Multidimensional, (2005) conformada por la Oficina Ejecutiva del Secretario de Seguridad Multidimensional y el Departamento de Coordinación Políticas y Programas; la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (SE/CICAD); la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (SE/CICTE) y el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN), son algunas reformas efectuadas a tal fin.

A los efectos de comprender mejor las medidas de prevención, analizaremos dos situaciones, como estudio de casos. El primero, se refiere a la crisis del golpe de Estado de Honduras de 2009<sup>112</sup> y las movilizaciones en Venezuela en el año 2014.

### **3.2. La OEA en estudio de casos:**

- (1) La crisis de golpe de Estado en Honduras 2009<sup>113</sup> o “desestabilización del ordenamiento democrático”. (Ministerio de Defensa-Argentina, 2014)
  - ✓ El 26 de junio de 2009, el Consejo Permanente de la OEA (convocada a petición de Honduras), aprobó una declaración que “apoya a las instituciones del país y solicita al Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, que constituya urgentemente una comisión que analice lo ocurrido en Honduras.

---

<sup>111</sup> [www.oas.org/sap/espanol/cpo\\_sustentabilidad.asp](http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_sustentabilidad.asp)

<sup>112</sup> Si bien el caso es extra región (Sudamérica), es un ejemplo de cómo se reacciona y procede ante una situación de crisis, en un contexto extra región y periférico.

<sup>113</sup> Se desarrollara sobre la base del texto (Milet, 2008).

- ✓ 28 de junio de 2009 se produce un golpe de Estado. Se destituye al Presidente Manuel Zelaya y la OEA emite una declaración en la que condena enérgicamente el golpe, exige el inmediato e incondicional retorno del Presidente a sus funciones constitucionales y declara que no se reconocerá ningún gobierno que surja de esta ruptura inconstitucional.
- ✓ Se convoca a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, para el 30 de junio de 2009, para que ésta adopte las decisiones, conforme a la Carta de la OEA, el derecho internacional y la Carta Democrática Interamericana.
- ✓ Como resultado, se decidió suspender a Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la OEA, de acuerdo con el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana.
- ✓ La OEA, no tiene capacidad real para obligar a los países a seguir sus decisiones y por lo tanto, la situación empeoró. Esta entró en una dinámica negativa, en que el gobierno de facto de Honduras deslegitimó al Secretario General y se debió buscar un opción alternativa.
- ✓ El 21 de septiembre, Manuel Zelaya regresó a Honduras y se refugió en la Embajada de Brasil (en Honduras), lo que imprimió una mayor conflictividad interna.
- ✓ El gobierno de facto, limitó los derechos ciudadanos e impidió, inicialmente, el arribo de una nueva misión de la OEA que favorecería el diálogo, pero que permitió a partir del 7 de octubre, con un éxito parcial.
- ✓ La sesión interna demostró, que la OEA estaba dividida en cuanto a su posición sobre la crisis que persistió hasta las elecciones.
- ✓ El 27 de enero del 2010, Porfirio Lobo asumió como nuevo Presidente de Honduras y simultáneamente Zelaya, llegaba como huésped a República Dominicana. El nuevo presidente se comprometió a establecer una amnistía para los responsables y una Comisión de la Verdad, requisito de la OEA para su reincorporación.

(2) La crisis en Venezuela en 2014.

- ✓ A principios de febrero de 2014, una serie de protestas estudiantiles se iniciaron en la zona de Táchira. El 12 de ese mes se realizó otra en la ciudad capital, con el apoyo de la oposición política y organizada en conjunto con movimientos estudiantiles. Entre las motivaciones alegadas por los manifestantes opositores, figuran el descontento ante la supuesta vulneración de los derechos civiles (no se podía realizar una protesta sino estaba autorizada por el gobierno), la escasez crónica de productos básicos, altos niveles de violencia delictiva y presunta injerencia de Cuba en la política de Venezuela. Esta situación derivó en un baño de sangre entre oficialistas y opositores, que dejó 43 muertos, 800 heridos y 3300 detenidos. (BBC, 2015)
- ✓ En una versión diferente pero igual resultado, el gobierno de Venezuela publica un informe que expresa “Desde el 12 de febrero de 2014, sedes de instituciones y bienes del Estado venezolano y del sector privado han sido atacadas por grupos violentos, lo cual ha puesto en riesgo la vida de sus funcionarios y trabajadores”; resultando 43 fallecidos (33 civiles y 10 agentes públicos) y 878 heridos. (Ministerio Público del Gobierno de Venezuela, 2014).
- ✓ El mencionado informe expresa que “se ha proyectado hacia el exterior una matriz de información distorsionada, con la cual pretenden sorprender la buena fe de organismos internacionales como la ONU y OEA, entre otras, pretendiendo de ellos pronunciamientos que avalen su actuación violenta, inconstitucional e ilegal”. Lo expresado confirma la polarización existente no solo de la sociedad, sino de los medios de comunicación sobre el asunto.
- ✓ Más allá de los sucesos, la OEA emitió un comunicado el 13 febrero, “lamentó las muertes y condenó enérgicamente los hechos de violencia que tuvieron lugar en la República Bolivariana de Venezuela ayer 12 de febrero. Igualmente, exhortó a todos los actores a evitar nuevas confrontaciones que puedan agravar las tensiones existentes, provocando más víctimas” y “exhorto a las autoridades de gobierno, a las fuerzas políticas y los referentes institucionales, a propiciar un clima de tranquilidad que permita abordar los problemas de fondo que afectan al país, evitando las declaraciones amenazantes que han predominado después de

los incidentes” (OEA, Secretario General de la OEA condena violencia en Venezuela, 2014).

- ✓ Por su parte la UNASUR, respondió recién el 16 febrero expresando “Los Estados Miembros de UNASUR manifiestan su enérgico rechazo a los recientes actos de violencia ocurridos en la República Bolivariana de Venezuela” y “exhortan a todas las fuerzas políticas y sociales del país a privilegiar el diálogo y la concordia, para la solución de las diferencias, dentro del ordenamiento jurídico constitucional” (UNASUR, 2014).
- ✓ El MERCOSUR, del cual Venezuela es Estado parte, emitió un comunicado en línea con la UNASUR, coincidentemente el 16 febrero, expresando “Los Estados Partes del Mercosur, ante los recientes actos violentos en la hermana República Bolivariana de Venezuela y los intentos de desestabilizar el orden democrático”. (MERCOSUR, 2014).
- ✓ La situación venezolana, impactó en la política exterior de los países sudamericanos y en los medios periodísticos con diferente perspectiva, según la orientación de su política exterior, pero que en general fue observada con silencio por los gobiernos sudamericanos y violación a los derechos humanos por medios periodísticos independientes y organismos de derechos humanos. Así expresa el diario de alcance internacional, “Caracas ha recibido el respaldo abierto de aliados como Argentina, Bolivia y Cuba, que hacen eco a la postura venezolana, de que los manifestantes son parte de una conspiración que busca derrocar al gobierno. Venezuela culpa a Estados Unidos por la presunta conspiración, que EE.UU. niega” (Wall Street Journal, 2014). Por su parte Human Right Wach, aseveró que “La OEA debería tratar las violaciones de derechos humanos cometidas por el gobierno venezolano, en respuesta a las manifestaciones públicas masivas que tuvieron lugar desde el 12 de febrero de 2014” (Human Right Wacht, 2014).
- ✓ Hubo “despliegue de FFAA (un batallón de paracaidistas) en la zona de San Cristobal, Tachira, para contener los manifestantes y mantener el orden”. (The Telegraph, 2014)

Por lo tanto, podemos concluir que a pesar de estos avances cualitativos e institucionales de la organización, se observaron limitaciones que se manifestaron en diferentes crisis de Estado como Honduras (2009) o Venezuela (2014) y que en definitiva, en la práctica depende de la voluntad política de las partes en conflicto y que deben enfrentar un escenario regional con divisiones (Gardini, 2011), donde pareciera muy difícil consensuar posiciones (Milet, 2008). Para el caso de Venezuela, la región sudamericana, con sus instituciones (UNASUR y MERCOSUR), actuaron con mayor lentitud y le dieron tiempo al Presidente Maduro para que arregle a su manera la situación, expresando su apoyo desde las cancillerías.

Finalmente, no hubo prevención con su capacidad anticipativa y producida la crisis, careció de legitimidad en la resolución del conflicto que se extendió a la organización misma, existiendo una permanente tensión entre el principio de no injerencia (o interferencia) en los asuntos internos de otros Estados y el de indiferencia a los asuntos de otros Estados, según la óptica que se adopte. Esta última, es un área en que hay mucho espacio para seguir investigando.

### **3.3 La OEA y las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad-(MFCyS)**

En el marco hemisférico, las medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCyS), han sido objeto de extenso tratamiento, siendo especialmente analizadas en las declaraciones de Santiago (1995) y San Salvador (1998), donde se recomienda la aplicación de las mismas de la manera que sea más adecuada. La Junta Interamericana de Defensa está a cargo de elaborar el listado de las MFCyS realizadas por los países de la región.

Las instancias de debate de estos temas tienen por finalidad hacer listados detallados, buscando una ampliación hacia ámbitos no militares, identificar las posiciones de los actores frente al tema, y adaptarlas al contexto regional. Por definición, son herramientas que contribuyen a la conformación de un ambiente propicio para la contención del conflicto, pero no tienen como objetivo la resolución de los mismos.

A continuación se presenta un resumen de las MFCyS en vigencia en la OEA, según el informe del “V foro sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad”, del 28 de febrero de 2013, (OEA-CSH, 2013):

N	LISTADO MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y SEGURIDAD <sup>114</sup>
1	Presentar a la OEA anualmente, un <b>inventario completo de las MFCyS</b>
2	<b>Celebrar reuniones</b> con la participación de los ministerios de defensa y de relaciones exteriores,
3	Ampliar a los institutos de formación diplomática, las academias militares, los centros de investigación y las universidades, <b>las MFCyS.</b>
4	Notificación y observancia de <b>los ejercicios combinados</b> y las operaciones.
5	Notificación previa de <b>ejercicios militares</b>
6	Emprender programas <b>de visitas de defensa</b> (instalaciones de defensa y las escuelas militares)
7	<b>Invitar al Presidente</b> de la CSH, a observar los ejercicios combinados
8	<b>Intercambio de personal civil y militar</b> con miras a la capacitación regular y avanzada.
9	Participar en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, incluyendo el suministro e intercambio de información sobre producción nacional de armas convencionales.
10	<b>Intercambio de personal civil y militar</b> (capacitación regular y avanzada).
11	Participar en <b>el Registro de Armas Convencionales</b> de ONU.
12	Intercambiar información sobre las <b>funciones y organización de los Min Def.</b>
13	Intercambiar información sobre <b>la organización, estructura FFAA y FFSS</b>
14	Considerar actividades que incrementen a capacidad regional para las <b>OMP.</b>
15	Reuniones y acciones para <b>prevenir incidentes en el tránsito.</b>
16	Fortalecer la cooperación, entre las <b>autoridades policiales, judiciales y militares</b> de los Estados vecinos.
17	Emplear manuales de procedimiento y <b>cartillas de seguridad de FFAA, en áreas limítrofe</b>
18	Considerar el establecimiento, de <b>zonas de confianza mutua</b> en las áreas fronterizas.
19	Realizar <b>ejercicios combinados entre las fuerzas armadas y/o</b> las fuerzas de seguridad.
20	Implementación de las comunicaciones entre las civiles o militares de países vecinos
21	Intensificar la <b>cooperación, en la lucha contra las amenazas no convencionales</b> , dentro del marco de la OEA,
22	Intercambiar información sobre la <b>seguridad tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.</b>
23	Realización de <b>difusión y estudios sobre MCFyS</b> con participación de civiles y militares.
24	Programas de cooperación en casos de <b>desastres naturales</b> o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización
25	Establecer red de contacto nacional en relación con la respuesta a <b>los desastres naturales.</b>
26	Intercambiar información en relación con la investigación científica y meteorológica
27	Incrementar la cooperación en <b>CIRDN.</b>
28	Considerar las siguientes iniciativas para su implementación temprana, las cuales tienen por objeto fortalecer la capacidad de los pequeños Estados insulares
29	Cooperar sobre el transporte marítimo de <b>materiales potencialmente peligrosos</b> , incluidos el petróleo y los materiales radioactivos.
30	Implementar los aspectos relevantes del programa de <b>Educación para la Paz</b>
31	Propiciar el <b>diálogo entre legisladores del continente</b> dentro de foros existentes sobre MFCyS
32	Favorecer <b>intercambios y contactos entre estudiantes</b> en estudios de defensa y seguridad.
33	<b>Intercambiar experiencias</b> sobre MFCyS, con otros foros regionales de seguridad, (OSCE), ASEAN, etc.

Tabla 8: Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en OEA. Fuente OEA 2015

<sup>114</sup>Se presenta un resumen de 33 más importantes. El énfasis es del autor para facilitar una lectura más rápida.

De su lectura, puede inferirse que en el nivel hemisférico, las MFCyS han alcanzado un desarrollo equivalente a las de 2da generación de la OSCE. Si las analizamos desde el punto de vista de la propuesta efectuada por Rojas Aravena, podríamos ver que se encuentran tratando de posicionarse en la 2da etapa (Construcción de la Confianza). Adicionalmente, podrían constituirse en un marco de referencia para su progresiva profundización en los niveles regional o subregional.

Particularmente importante ha sido el último foro desarrollado en 2015, donde se realizó un análisis detallado de las MFCyS, proponiéndose la eliminación, unificación y creación de otras, como así también un estudio sobre la frecuencia de aplicación de cada una de las 37 en vigencia. Entre las destacadas, se encuentra la Nro 8 (intercambio de Pers Civ y Mil), aplicada por el 47 % de los Estados. Sin embargo, existen 16 MFCyS (45 % sobre el total), que poseen un bajo nivel de aplicación (0-3%), lo cual denota su bajo cumplimiento o escaso interés por parte de los países. (OEA-CSH, VI Foro sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, 2015)

Finalmente, como hemos visto, existe una amplia variedad de MFCyS que contrasta con la escasa aplicabilidad y profundidad, donde pareciera que encontrara su límite natural al igual que los procesos de integración. Sin embargo, podrían proporcionar el marco de referencia para lograr su profundización en el nivel regional o subregional.

#### **4. Los procesos de integración regional. (CAN y MERCOSUR)**

Los procesos de integración regional, tienen la particularidad de que agrupan dos subregiones dentro de Sudamérica y que son la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el MCS (MERCOSUR), sobre los cuales analizaremos las potencialidades, actividades realizadas en materia de seguridad y su eficacia.

Existen otros organismos, como la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), creada en 2004 por Cuba y Venezuela, que incluyen a otros Estados sudamericanos (Venezuela, Ecuador, Bolivia), junto a países centroamericanos. En aspectos de cooperación en seguridad y

defensa, ha centrado su discurso en prepararse para una posible invasión de EEUU<sup>115</sup> (Rojas Aravena, Francisco, 2014). Simultáneamente, “su lógica de cohesión, acentúa la polarización de Latinoamérica” (Gardini, 2011), y que impactaría con sus efectos en Sudamérica.

#### **4.1 . La Comunidad Andina (CAN)**

La CAN aparece como Grupo Andino en 1969 integrado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, sumándose Venezuela en 1973, en un contexto marcado por la lógica del proteccionismo y la sustitución de exportaciones. A partir de 1994, opera como Unión Aduanera y lo trascendente a la fecha es que a pesar de las idas y vueltas o profundos cambios experimentados, aún mantiene identidad<sup>116</sup> siendo sus miembros constitutivos, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Se puede decir que el primer documento relacionado con la seguridad (en la CAN), ha sido la Carta Andina para la Paz y Seguridad<sup>117</sup> (2002), por la cual se instruye a la subregión como “zona de paz”. Esta iniciativa, contribuyó para lograr que Sudamérica toda sea declarada “zona de paz”<sup>118</sup>. Los temas abordados en estas cumbres, fueron absorbidos por la OEA a través de sus comités enunciados precedentemente (CICAD, CIFTA, etc), de lo que se infiere el carácter dinamizador de la CAN para complementarse con otros organismos.

Sin embargo, la estrategia de EEUU ante el fracaso del ALCA hemisférico, es la de profundizar las relaciones bilaterales con los países miembros y en este sentido la CAN recibió el mayor embate en esta “política donde el que divide, reina” (Celi, 2007), con ofrecimientos de Tratados de Libre Comercio (TLC) a Colombia, Perú, Ecuador y que fuera motivo de la salida de Venezuela de la CAN, por el comportamiento desleal de sus socios y su petición de ingreso al MERCOSUR.

---

<sup>115</sup> En el año 2008, El Presidente Chávez, expreso su intención de crear una Consejo de Defensa Militar del ALBA y acuso a los EEUU de utilizar a Colombia para ir en contra de los países del ALBA.

<sup>116</sup> Perú estuvo fuera del Tratado en el período comprendido entre 1992 y 2001. Venezuela ha denunciado el Tratado en 2006. Por otra parte, Chile abandona el Tratado en 1976, y no regresa hasta 2006, pero sólo con el estatus de “asociado”.

<sup>117</sup> Compromisos de lucha contra el terrorismo, contra la producción y el tráfico de armas de destrucción masiva o contra la producción y el despliegue de minas antipersonales, así como unas pautas para responder al caso hipotético de que se produzca una ruptura del orden democrático en el interior de cualquiera de los firmantes.

<sup>118</sup> A los estados de la CAN, se suman los cuatro miembros del MERCOSUR, más Chile, Surinam y Guyana. Todo ello aprovechando el marco brindado por la II Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en julio de 2002 y en el discurso de la cual se aprueba la “Declaración de zona de paz sudamericana

Como si las cosas no fueran simples, Venezuela con el empuje del ALBA y TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos), incluye a Bolivia a partir de abril del 2006, lo que pudo resquebrajar más a la CAN, ingresando en un período de escaso progreso institucional.

En temas de seguridad, es interesante observar que se haya comenzado a trabajar en la PSECA (Política de Seguridad Externa Común Andina), aunque se trate de algo muy incipiente y a la vez ambicioso. Lo que sucede en la CAN, es lo que pasa en el resto de Latinoamérica y se fundamenta en la tendencia “a la ampliación horizontal, pero falta una profundización que se observa en la debilidad institucional e instrumental de la acción exterior” (Ayuso, 2007).

En resumen, la situación del llamado arco andino no parece alentadora, si miramos hacia atrás hubo una guerra limitada entre Ecuador y Perú (1995), casi un conflicto entre Ecuador, Venezuela y Colombia (2008), por la “operación Fénix” y una posterior demostración de fuerza entre Colombia y Venezuela (2010), sin que pudiese resolverse dentro de este organismo.

Recientemente, la compleja situación en Venezuela, llevó a una militarización de la frontera con Colombia, declarando un “Estado de excepción” en 4 distritos. Esto obligó a miles de ciudadanos colombianos a abandonar el país (aproximadamente 1500 deportados y unos 20.000 por propia voluntad), resultando en una de las mayores crisis internacionales de la región, sin que las organizaciones multilaterales (OEA, MERCOSUR, CAN), hayan podido prever, contener o dar una solución a la misma, observándose el mismo patrón de comportamiento bilateral en la gestación de la crisis. (Ver capítulo I).

De manera muy reveladora, esta crisis pone en relieve las posiciones y relacionamiento de los países de la región y el continente, justo en una zona donde se articulan distintas subregiones con regiones (CAN-MERCOSUR), UNASUR y OEA, confirmando que la región presenta una situación compleja y multinivel de estructuras multilaterales en la gestión de la seguridad y defensa.

## 4.2 El MERCOSUR.

El **Mercosur** (1991), es la resultante de una serie de tratados y acuerdos, que comenzó su gestación en el final de la década del 70, con el “Tratado de Itaipu”, entre Argentina, Brasil y Paraguay, y cuyas consecuencias fueron la anulación de las hipótesis de conflicto entre ambos países, entre otras. Esta dinámica, se profundizó durante el periodo democrático de Alfonsín y Sarney (“Acto de Amistad” del año 1986), para finalizar con la firma del Tratado de Asunción en 1991.

El Mercosur es una organización que comenzó con motivaciones económicas, pero que ha contribuido también a la seguridad de la región, debido a la importancia específica de sus miembros originarios (Brasil, Argentina, Uruguay Paraguay) y que, como dice algún autor “su fortaleza reside en su naturaleza política” (Pena, 2005). Las expectativas generadas han sido muy grandes como plataforma para tejer relaciones sudamericanas y un dique de contención contra el liderazgo de EEUU en la zona<sup>119</sup>. Desde el 2003, con el ingreso de Perú, Colombia y Ecuador como Estados asociados junto a Bolivia y Chile, además de la incorporación plena de Venezuela en 2012, le dan a MCS el mismo espacio geográfico que la UNASUR.

En materia de seguridad, el tratado no dispone nada específico. Sin embargo, en los hechos existen algunos antecedentes como la Declaración de Ushuaia (1998), por la cual se declara “zona de paz”, se firmó un plan para cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional (1999), enmarcado en algo más ambicioso en el ámbito de la justicia, aduanas y policial. Pero sin lugar a dudas, lo más trascendente en esta área, han sido los acuerdos en materia de energía Atómica con la AIEA (Agencia Internacional Energía Atómica) y la constitución de la Agencia Argentino Brasileña para el Control y Contabilidad de Materiales Nucleares (ABACC), como la cooperación entre ambas FFAA y de estas, con todos los miembros de Mercosur ampliado.

---

<sup>119</sup> Algunos autores hablan de un bloque contra – hegemónico aunque pareciera un poco exagerado, ver SENNES, Ricardo, ONUKI, Janina y DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge. “*La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica*”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 18. No. 3-4 (2004). Santiago de Chile. Pg 3-26.

Dentro del marco Mercosur, la Reunión de Ministros del Interior (RIM), de 1996, se firmó un acuerdo para la contención y lucha contra amenazas transnacionales (Terrorismo Transnacional y Trafico de Drogas) y en 1998, se formó el grupo de trabajo especializado sobre terrorismo que puso en marcha el SISME (Sistema de Intercambio de Información sobre Seguridad en MCS). Estas ampliaciones organizativas, de normas e institucionalización, van generando pautas y hábitos de una conducta pacífica en la resolución de conflictos. Lo expresado hasta aquí, antes de llegar al final del milenio, colocaría al Mercosur en una “emergente comunidad de seguridad pluralista, con modesto progreso en la seguridad cooperativa, una débil institucionalización y divergentes políticas exteriores” (Hurrell, 1998).

A partir del 11 Set 2001, cambia el escenario sudamericano con un alejamiento de los EEUU, mayor influencia de Brasil como potencia regional y nuevos actores externos hacen sentir su presencia en la región (Rusia, China, UE e Irán) (Rojas Aravena, Francisco, 2014). Sin embargo, hubo un interés puntual de EEUU sobre la zona de la “triple frontera”, en especial habiéndose perpetrado en la región los atentados a la AMIA y la Embajada de Israel en la década del 90, junto a un informe de inteligencia Brasileño, que indicaría la posibilidad de una intervención preventiva de EEUU en la zona (Mares, 2005), en el caso que los Estados no garanticen la impermeabilidad y que se transforme en un santuario terrorista.

Otro hecho que merece mencionarse, es que el gobierno paraguayo se haya comprometido para dar facilidades a las tropas norteamericanas en la utilización del aeropuerto Mariscal Estigarribia<sup>120</sup> (ubicado a 200 km de la frontera boliviana). Sobre este tema, el Presidente Lugo mencionó que podían realizar actividades de inteligencia y puso de relieve que la medida había sido aprobada por el senado (Carvalho, 2008).

---

<sup>120</sup> El tema de los soldados de EEUU en Paraguay también afecto al Pte Frutos quien había autorizado el ingreso de 400 marines durante 18 meses a esa base. La pista fue construida por EEUU y es más grande que el aeropuerto de Asunción y permite el aterrizaje de los aviones de transporte más grandes de EEUU. Para más detalles ver BBC del 15 Set 2005. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4254000/4254830.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4254000/4254830.stm)

El ingreso de Venezuela (2006) como miembro pleno, generó expectativas y también expuso las diferentes ópticas, de cada uno de los países miembros (Malamud & Gracia Encina, 2007), según su conveniencia, que fueron desde lanzar un “Nuevo Mercosur”, más bolivariano y menos librecambista, hasta una posición Argentina cuya utilidad buscaría contrarrestar la influencia de Brasil, o simplemente la intención de Brasil de buscar ampliar el límite geográfico de influencia hasta el norte de Sudamérica. (Flemes & Leslie, 2013)

Estos hechos, ponen de manifiesto que tal vez es demasiado prematuro para avanzar en materia de integración defensiva. En virtud de los distintos enfoques que cada país le imprime a las crisis regionales y la suspicacia que genera en gobiernos ideológicamente en la antítesis de los EEUU su presencia en la región, por lo cual habrá que caminar despacio y a paso firme, aprendiendo las lecciones del pasado.

A pesar de lo expuesto, existe una base común, en cuanto a la percepción de amenazas y que está bien reflejado en un estudio comparativo efectuado por Aravena en el año 2004, según muestra el siguiente cuadro:

Nro	PERCEPCIONES DE AMENAZAS POR SUBREGIÓN	
	Mercosur	Países Andinos
1	<b>Narcotráfico</b>	<b>Narcotráfico</b>
2	<b>Terrorismo</b>	<b>Terrorismo</b>
3	Tráfico de armas	Pobreza y carencias
4	Crimen organizado	Guerrillas y grupos Crimen organizado
5	Medio ambiente y Desastres Naturales	Tráfico de armas
6	Pobreza y carencias	Crimen organizado
7	Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y Guerrillas

*Tabla 9: Percepciones de amenazas, por Subregión. Fuente: Rojas Aravena 2004*

Si en la actualidad se realizara una encuesta similar, observaríamos que se presentaría la misma percepción de amenaza a la región, con algunas escasas diferencias en relación a sus prioridades, lo cual revelaría la escasa eficacia de la cooperación regional en materia de las “nuevas amenazas”. Otro dato revelador, es que la existencia de riesgo de amenaza estatal es muy baja o casi ausente, demostrando el principio de la paz democrática regional<sup>121</sup>. Sin

<sup>121</sup> Algunos autores, refieren al principio de la “paz democrática” en Sudamérica como “relativamente irrelevante”, pues la “Paz” es preexistente a la democracia en la región y que lo que hizo fue mejorar las condiciones para la cooperación. (Kacowicz & Mares, 2015)

embargo, en el año 2008, la Operación Fénix y posterior crisis en el año 2010, demostró que hubo despliegue de efectivos militares y amenaza de uso de la fuerza (Rojas Aravena, Francisco, 2014).

Recientemente, la declaración de “Estado de excepción” en Venezuela (20 Ago 2015), la militarización de las fronteras y violación del espacio aéreo colombiano el 13 de Set 2015 (Ministerio de Defensa-Colombia, Comunicado, 2015), demuestran la vigencia de las interacciones del balance de poder, allí donde existe inestabilidad fronteriza o se manifiesta el “dilema de la inseguridad<sup>122</sup>” (Marcella, 2015)

Finalmente, la génesis del Mercosur hasta finales del milenio (junto a Bolivia y Chile), lo hace un candidato idóneo para conformar una comunidad de seguridad plural emergente (naciente) con posibilidades de evolución hacia una madura (ver capítulo I), en el área geográfica del “cono sur”. Sin embargo, a pesar de haber fallado en sus objetivos iniciales (económicos), desarrolló una vasta red de interacciones, intercambio e interdependencia (I3), entre sus ámbitos de defensa que fue impensable por quienes lo diseñaron originalmente. (Olsen, 2015)

## **5. La UNASUR: Institucionalización y cooperación en seguridad y defensa.**

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cumplirá 10 años de existencia<sup>123</sup>(tratado constitutivo del año 2008, pero sus inicios son la CSN<sup>124</sup> de 2004) y sus avances en materia de diálogo político, cooperación, desarrollo institucional, seguridad y defensa, son indicativos de una manifestación positiva de convergencia en lo regional.

La UNASUR no es un organismo de integración regional sino de cooperación, pero desde una perspectiva constructivista, complementada con aspectos neo-funcionalistas, nos permiten

---

<sup>122</sup> Se refiere a áreas o sectores que presentan bajo nivel de gobernanza, debilidad institucional y alta ineficiencia del sistema judicial y servicios públicos.

<sup>123</sup> Si bien la UNASUR existe oficialmente desde mayo de 2008, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), organismo que la antecedió, fue creada en diciembre de 2004. Lo que se hizo en 2008, fue cambiar el nombre de la organización y dotarla de personería jurídica internacional.

<sup>124</sup> CSN, Consejo Suramericano de Naciones.

inferir que la institucionalización de un proceso de construcción regional contribuye a generar confianza entre los Estados, lo cual favorece la consolidación de una “zona de paz” en los términos expresados en el Capítulo I. Conviene aclarar que, Sudamérica ha sido zona de paz desde 1883 (con excepción de la Guerra del Chaco(1932/35 y el conflicto entre Ecuador y Perú (1995)), habiendo transitado por diferentes periodos, inclusive los no-democráticos, siendo una de las zonas más seguras en términos de la seguridad tradicional. Al menos en términos retóricos, los 33 países de Latinoamérica han firmado en la Habana, la declaración de “zona de Paz” (Kacowicz & Mares, 2015)

En la medida en que se crean espacios institucionales para que los Estados intercambien experiencias y coordinen sus políticas, sin comprometer su soberanía, se generan expectativas positivas de cooperación. Esta generación de confianza y el hábito de colaboración, contribuyen a cambiar la percepción de rivalidad o competencia entre los Estados y lleva a una percepción de amistad, lo que facilita la creación de una comunidad de seguridad, según se ha visto en el capítulo I.

Según su tratado constitutivo del año 2008, se crearon los siguientes consejos ministeriales suramericanos: Social, Defensa, Salud (2009), de Lucha contra el narcotráfico, Infraestructura y planeamiento, Desarrollo social, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Economía y Finanzas (2010), por mencionar los primeros. Como vemos ha sido un rápido crecimiento horizontal.

De la misma manera que se gestó, se observa una continuidad en el proyecto inicial, en el sentido de cooperación meramente intergubernamental. El prevaleciente intergubernamentalismo en este proyecto, es coherente con la historia de rivalidad y desconfianza existentes entre muchos países de la región y con los relativos logros de los procesos de integración regional suramericanos, como la CAN y el Mercosur. Así el “pragmatismo se acomoda a las circunstancias cambiantes del entorno”. (Gardini, 2011)

En el ámbito seguridad y defensa, el logro más destacado es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)<sup>125</sup> y los avances de sus primeras reuniones se traducen en sus objetivos generales (UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, 2009), plan de acción anual de 4 ejes prioritarios y se expresa a continuación un resumen de las principales actividades desde el año 2010:

EJE	- PRINCIPALES ACTIVIDADES-
<b>Política de Defensa</b>	- Grupos de trabajo para <b>estandarizar gastos de defensa y registros de compra de sistemas de armas.</b> - Plataformas virtuales de comunicación y dominio “@UNASURCDS.ORG” - Talleres y seminarios varios sobre <b>ciberdefensa, protección civil</b> y mecanismos sobre <b>consulta ante situación de riesgos para la paz.</b>
<b>Cooperación Militar</b>	- <b>Ejercicios UNASUR</b> (anual) - Talleres y seminarios sobre <b>Desastres naturales.</b>
<b>Ciencia, Tecnología y Producción</b>	- Talleres y seminarios con estudios sobre producción avión entrenamiento y vehículos aéreos no tripulados
<b>Formación</b>	- Creación del <b>Centro Estudios Estratégicos de defensa (CEED).</b> 2010 - <b>Curso de defensa</b> para funcionarios en Brasil y formación de civiles en la defensa. - Seminario sobre “la madre tierra” y su implicancia con la defensa. - Expedición al Polo sur. - Propuesta de creación de <b>la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)</b> inaugurada recientemente en Ecuador, 2014.
- Las negritas pertenecen al autor para resaltar los aspectos centrales.	

**Tabla 10: Plan de Acción de UNASUR 2015. Fuente UNASUR**

En materia de diálogo político ha intervenido, para disipar y gestionar situaciones de crisis o conflictos, en las siguientes situaciones:

- ✓ Mayo de 2008: por el conflicto entre Colombia y Ecuador<sup>126</sup>
- ✓ Setiembre 2008: respaldo Presidente Evo Morales frente amenaza de secesión (UNASUR, 2008).
- ✓ Agosto de 2009: preocupación por bases militares de EEUU en Colombia (UNASUR, 2008).
- ✓ Octubre de 2010: respaldo a Pte Correa por tentativa de “secuestro” (SELA, 2010).

<sup>125</sup> A inicios del año 2008, el Ministro de la Defensa de Brasil Nelson Jobin, realizo una gira por países de la región para promover la iniciativa Brasileña de un Consejo de Defensa Sudamericano que se constituiría en un mecanismo de integración para discutir aspecto de defensa,, reducir conflictos y desconfianzas y sentar las bases para la constitución de una política común en materia de Defensa. (Rojas Aravena, Francisco, 2014)

<sup>126</sup> Véase la sección Unasur paso a paso, en sitio web oficial de la Secretaría general de la Unasur. [http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=293&Itemid=341](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=341)

- ✓ Junio de 2012: “Golpe de Estado” en Paraguay por destitución del Pte Lugo (UNASUR, 2012).
- ✓ Febrero de 2014, Apoyo al presidente Maduro, después de la movilización del 12F, al manifestarse en contra de la violencia. (UNASUR, Comunicado de la UNASUR por la situación de Venezuela, 2014)
- ✓ Agosto de 2015: Deportación de Colombianos de Venezuela, reaccionado con celeridad su Secretario General, emitiendo un comunicado<sup>127</sup>. Sin embargo, la crisis llegó a una solución por intermedio de la UNASUR y la CELAC, durante una reunión realizada en Quito (Ecuador), que facilitó las negociaciones. (UNASUR, Comunicado Oficial por crisis Venezuela y Colombia, 2015)

Lo observado permite inferir que existe una dinámica de cohesión, que consiste en que, a medida que los Estados de la región reaccionan como un bloque institucional, los actores van teniendo en cuenta a la región o la forma en que ésta pueda reaccionar<sup>128</sup>.

Esto no significa que los Estados dejen de emprender ciertas acciones por temor a la reacción de la UNASUR (como ejemplo podemos mencionar cuando el Congreso paraguayo destituyó al presidente Lugo o cuando el Presidente de Colombia argumentó sobre las bases americanas).

Lo mencionado anteriormente, expresa que progresivamente la UNASUR se va convirtiendo en un referente para la acción y además, en un actor capaz de reaccionar ante las amenazas a la estabilidad política en alguno de sus miembros o en la región. El caso del “12 F” en Venezuela, es un ejemplo de la evolución del conflicto interno y la posición de cada organismo multilateral, reaccionando la OEA el mismo 12 febrero (OEA, 2014), la UNASUR el día 16 febrero (UNASUR, 2014), el MERCOSUR el 17 de febrero, arribando una comisión

---

<sup>127</sup>En el comunicado de la UNASUR, su Presidente expuso: *“en el curso de los últimos días he sostenido conversaciones con el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y de Venezuela, Nicolás Maduro, en relación a la situación fronteriza”. “A los dos les he manifestado el deseo de UNASUR de contribuir a un arreglo bilateral de estas diferencias a partir de las siguientes premisas: La inmediata suspensión de las deportaciones de colombianos y la creación de un mecanismo institucional para a defensa de los derechos de los deportados, conformado por las Defensorías del Pueblo de ambos países. Agregando que “UNASUR, aunque esta activa en el tema, no puede mediar, como lo dispone su Tratado Constitutivo, si no hay la petición de los dos países involucrados”.*

<sup>128</sup>(Hurrell, 1995: 337-338).

de la UNASUR recién a mitad a mitad de marzo y que “dejó un saldo de casi 50 muertos, 800 heridos y unos 2000 arrestos, con despliegue de las FFAA (Tachira), censura de medios de comunicación, expulsión de la cadena televisiva CNN, e intervención del sitio de internet tweeter”. (Fraga, Detras de la Violencia en Venezuela, 2014)

Hasta la fecha, los aspectos más salientes de esta dinámica constructiva de las 3C (Consulta, Coordinación y Cooperación), se observan en las siguientes actividades:

Actividad	Propósito	Obs
Centro de estudios estratégicos de la defensa (CEED) 2010	(1) Analizar los desafíos, factores de riesgo y amenaza junto a escenarios relevantes para la defensa. (2) Promover la construcción de una visión compartida. (3) Identificar enfoques conceptuales	
Implementación de MFCyS. 2009	(1) Intercambio de información sobre Sist Def y gastos. (2) Actividades Militares, intra-extra región. (3) Garantías, cumplimiento y verificación	
Registro Suramericano de Gastos de defensa (RSGD). 2009	Gastos estandarizados de defensa. Estas son parte constitutivas de las MFCyS y responsabilidad del CEED.	
Registro suramericano de Inventarios Militares (RESIM). 2014	Inventario estandarizado de Material Militar. Integra las MFCyS.	
Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE) 2014	✓ Es un centro de altos estudios para la formación de civiles y militares. ✓ Facilita la construcción de una visión e identidad compartida región. ✓ Facilita el intercambio de especialistas civiles y militares. ✓ Coopera con las MFCyS.	
Avión de entrenamiento primario UNASUR I Seminarios sobre: Ciberdefensa. (2012) Recursos Naturales.(2014)	En desarrollo. Facilitar y promover una visión compartida común sobre los temas seleccionados.	

**Tabla 11: Principales actividades de la UNASUR. Fuente Elaboración propia en base a comunicados.**

La clave de los primeros pasos, ha sido el delicado equilibrio entre inter-gobernabilidad y su desafío será, avanzar hacia una mayor institucionalización, claro está que esto parece ir en contra de los actuales objetivos de Brasil. (Flemes & Leslie, 2013)

En el seminario sobre “Balances y Perspectivas del CDS”, realizado el 13 de julio de 2015, Antonio Ramalho, Director de la ESUDE, expreso que los desafíos aún pendientes son,

“a) lograr una mayor institucionalización, b) construir un lexicón de UNASUR<sup>129</sup>, c) determinar los recursos de defensa que cada país va a compartir con otros, porque eso significa capacitación, instructores, protocolos operacionales comunes, incluso hay que pensar el empleo de tropas, d) monitoreo de **amenazas a la región**<sup>130</sup>, e) **combate contra crimen organizado internacional**, f) **formar especialistas en resolución de crisis** y finalmente, h) **existen temas que no se hablan** y que deberán expresarse en algún momento, para favorecer un proceso de formación continua de expertos”. (UNASUR, Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Sudamericano, 2015)

En el mismo seminario, el Director del CEED, Lic Forti, expresaba que la fortaleza de la UNASUR es “cooperación hacia dentro, disuasión hacia afuera”<sup>131</sup> y que se debe “trabajar en un pensamiento geoestratégico sudamericano con una identidad común”.

#### Conclusiones sobre la UNASUR.

- 1) Como organización, es proyecto regional con una institucionalización de bajo nivel, pero suficiente para asumir posiciones de unidad que no están sujetas a las preferencias individuales de los Estados miembros. La UNASUR ha reaccionado en bloque, ante diversas situaciones políticas de la región y sucesos internos de sus Estados miembros. Ante las crisis políticas nacionales, (domésticas) y regionales de los últimos años, ha reaccionado eficazmente pero no en forma veloz (según sea el caso), cerrando filas para respaldar a los gobiernos democráticamente elegidos y para preservar el respeto por la autonomía, la soberanía nacional y por sobre todo el principio de no injerencia.
- 2) Aunque diversas situaciones parecieran tener un matiz ideológico, en circunstancias relevantes ha prevalecido el pragmatismo que se observó en el texto de la declaración de Bariloche por las bases americanas en suelo colombiano, por citar un ejemplo.
- 3) La UNASUR no actuó de manera proactiva en los casos analizados, sino que reacciona una vez que el conflicto estalló, siguiendo el principio de “no intervención”, siendo este comportamiento una debilidad intrínseca propia de su naturaleza intergubernamental.

---

<sup>129</sup> El disertante dijo que hay términos que similares en los países que poseen connotaciones y alcances diferentes.

<sup>130</sup> El énfasis pertenece al autor.

<sup>131</sup> Esta frase fue presentada en el “IV Foro de políticas y estrategias de defensa regional” sobre “Enfoques conceptuales de defensa sobre riesgos y amenazas a la región”, presentada el día 5 de noviembre en Caracas, Venezuela. (UNASUR, Enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la region, 2013)

- 4) El CDS no es un órgano de seguridad colectiva, pero sí de cooperación en defensa (Rojas Aravena, Francisco, 2014), siendo sus logros (plan de acción) muy limitados o modestos, observándose progresos en áreas convergentes (formación, cooperación militar, industria), pero muy poco se ha publicado sobre factores de riesgo, amenaza en la región.<sup>132</sup>
- 5) No existe una propuesta para generar mecanismos de prevención de los conflictos en el ámbito regional, ni proceso o estructuras de decisión. Solo actuó de manera *ah-hoc* cuando se produjo la crisis, como muestran los ejemplos citados.
- 6) En relación con el párrafo anterior, en la dinámica de los hechos, se revela de manera creciente como un instrumento de gestión de crisis o rol de mediador entre los países miembros. (Bolivia-2008, Bases de EEUU en Colombia-2009, Intento de Golpe en Ecuador-2010, Crisis entre Venezuela y Colombia-2015)
- 7) La solidez institucional y prestigio regional, serán resultado de una constante perseverancia para adquirir una identidad propia, asociada a políticas regionales convergentes, posiciones autónomas y compromiso con el pragmatismo, tanto en foros internacionales, como en situaciones que impongan una solución particular (al estilo sudamericano), pero no cuando no sea vista como un foro para oponerse a la OEA o los EEUU (el federador externo), como vehículo para cimentar propia identidad.
- 8) Finalmente, existe una extensa lista de tareas pendientes en materia de convergencias y prevención del conflicto en esta naciente organización, que a fuerza de ser objetivo, no empezó de cero (Mercosur y CAN), existiendo bases sólidas pre-existentes para su potenciación, siendo el CDS una de las áreas que mayor dinamismo le podrían imprimir a la integración en defensa.

## **6. La gestión de la seguridad en Sudamérica.**

En esta sección se presentarán los diferentes conflictos y crisis que tuvo la región y la manera en que los mismos han sido gestionados por las “estructuras de gestión” mencionados anteriormente, para determinar las particularidades intrínsecas de la seguridad y defensa.

---

<sup>132</sup> La página del CEED, informa que se encuentra en desarrollo el “Estudio prospectivo Suramérica 2025”, que en su segunda etapa contiene factores de riesgo y amenazas. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0057-Eventos.html>

## 6.1 Conflictos Domésticos<sup>133</sup>.

Nro	Conflicto – año	Mediación	Intervención	Comunicados
1	Perú 1992	OEA, EEUU, Brasil		
2	Guatemala 1993	OEA, EEUU, Brasil		
3	Paraguay 1996, 1999	MERCOSUR, Brasil		
4	Ecuador 2000	OEA, EEUU, Brasil		
5	Venezuela 2002	Brasil, Grupo Rio, MERCOSUR		
6	Haití 2004ff.		MINUSTAH	
7	Colombia – FARC 2007	Venezuela (fallo)		
8	Bolivia 2008	UNASUR, OEA, Gpo Rio		
9	Honduras 2009	Brasil, OEA, EEUU, CIJ		
10	Ecuador 2010			UNASUR –MCS
11	Paraguay 2012			UNASUR – MCS
12	Venezuela 2014	UNASUR.		UNASUR-OEA
Tabla de Conflictos Domésticos				

**Tabla 12: Conflictos Domésticos en Sudamérica**

- 1) **Perú 1992:** En el caso del auto-golpe del ex Pte Fujimori, donde con el apoyo de las FFAA cerró el Congreso y se suspendieron los derechos constitucionales, entre otros aspectos. Los países Sudamericanos, argumentaron que la aplicación de la Resol 1080 (OEA), desestabilizaría aún más a Perú (Economía y Seguridad), eludiendo su aplicación y enviando una fuerte señal al Pte Fujimori quien accedió a realizar elecciones democráticas. Sin embargo, varios Gobiernos además de condenar el golpe, rompieron relaciones diplomáticas (Venezuela), retiraron sus embajadores (Argentina y Chile). EEUU retiró su ayuda militar, pero dos semanas, para después reconocer al Pte Fujimori.
- 2) **Guatemala 1993<sup>134</sup>:** Intento de autogolpe del Pte Serrano. De manera similar al de Perú, pero encontró fuerte protesta civil, la reacción de EEUU fue la de suspender la ayuda y Brasil (miembro de Grupo Contadora), se pronunció afirmando que no toleraría esta acción. Además, se generó una fuerte condena internacional. Serrano renunció y el Congreso dispuso al ombudsman que se haga cargo del Ejecutivo.

<sup>133</sup> La DPDN 2014, los menciona como “episodios de ruptura o desestabilización del orden democrático” (Ministerio de Defensa-Argentina, 2014)

<sup>134</sup> Se menciona los casos en donde países de la región, intervienen en la resolución de conflictos hemisféricos.

- 3) **Paraguay 1996-1999:** en estas dos crisis, la diplomacia Brasileña con apoyo de los miembros de países de la región, ha sido particularmente efectiva en aportar soluciones, poniendo énfasis en que no se toleraría una interrupción al orden democrático en el MERCOSUR y advirtiendo al Pte Lino Ovideo sobre las consecuencias, quien recibió asilo en Argentina. (Mares, Latin American and the Illusion of Peace, 2012)
- 4) **Ecuador 2000:** golpe militar contra el Pte Muhad, donde la presión internacional, la influencia de EEUU sobre las FFAA ecuatorianas, junto a la OEA y el Mercosur, jugaron un importante rol para la continuidad democrática. (Mares, Latin American and the Illusion of Peace, 2012)
- 5) **Venezuela 2002:** Mercosur y Brasil reaccionaron rápidamente (bilateral y multilateral), ante el intento de golpe militar contra el Pte Chavez. (Mares, Latin American and the Illusion of Peace, 2012)
- 6) **Haití 2004:** La misión de MINUSTAH es un ejemplo de intervención de países Sudamericanos, en crisis domésticas afuera de la región, liderada por Brasil. En este sentido el trabajo realizado en materia de seguridad y logística (en especial después del terremoto) ha sido fundamental hacia una salida con un Estado viable. (Gauthier, 2006) (Mares, Latin American and the Illusion of Peace, 2012)
- 7) **Colombia – FARC 2007:** El Pte Uribe (Colombia) confirió autoridad al Pte Chávez (Venezuela) para que actué como mediador ante el conflicto con las FARC, teniendo como condición que todas las actividades se realizasen en territorio colombiano, no haya contacto con las FFAA colombianas y solo a través de los canales diplomáticos. Habiendo Chávez contactado al Cte FFAA colombianas, inmediatamente Uribe retiró el cargo de mediador, respondiendo Chávez con el retiro de embajador y congeló las relaciones internacionales. (Mares, Latin American and the Illusion of Peace, 2012)
- 8) **Bolivia 2008:** protestas civiles amenazaron la estabilidad e integridad del territorio Boliviano, al querer una de las zonas más ricas del territorio (Beni, Pando y Tarija) su secesión y rebelión contra el Pte Morales, lo cual dejó un saldo de 30 muertos. UNASUR reaccionó “inmediatamente” (Malamud, 2008) a través de su Pte pro-tempore (Chile) (UNASUR, Comunicado de los países de la UNASUR ante el

Referéndum Revocatorio de Bolivia., 2008) dejando en claro que no toleraría una segregación del territorio en sintonía con una declaración del Grupo Rio.

- 9) **Honduras 2009:** debido a una puja entre los poderes del Estado, la corte suprema, le ordenó al Presidente Zelaya que suspendiese la reforma de la constitución nacional, negándose este a cumplirla, y por tal motivo el congreso nacional lo reemplazó con el vicepresidente. Los EEUU y la OEA, denuncian el golpe afirmando que no reconocerían otro gobierno. Zelaya, luego de abandonar el país, regresa y se instala en la Embajada de Brasil. Honduras hace una denuncia ante la CIJ contra el gobierno de Brasil por interferir en asuntos internos, amenazando la estabilidad y el orden público. Brasil respondió que no reconocía a un gobierno ilegítimo. (Mares, Latin American and the Illusion of Peace, 2012)
- 10) **Ecuador 2010:** El Pte Correa intentó solucionar un reclamo salarial de policías acuartelados e inmediatamente, según cuenta el mismo, fue detenido en un hospital. Aunque inicialmente negó que se tratara de una conspiración<sup>135</sup>, a medida que pasaban las horas se formó la idea de un golpe de Estado gEstado por el ex Pte Lucio Gutiérrez. La UNASUR reaccionó con prontitud (La Nacion -Mundo, 2010), (SELA, 2010) y las FFAA respaldaron al gobierno electo y realizaron una operación para su rescate, garantizando de ese modo la continuidad de la democracia, en concordancia con lo expresado en el Cap I.
- 11) **Paraguay 2012:** El Pte Lugo, en una sesión “express” del congreso, fue removido como jefe del poder ejecutivo. La crisis se originó con la muerte de policías y campesinos que ocuparon una finca en el norte del país y la oposición invocó el Art 225 de la Constitución (mal desempeño y delitos comunes). Luego de su destitución, Lugo hizo declaraciones en el canal Telesur (venezonlano) expresando que fue un golpe de Estado. La UNASUR (UNASUR, 2012) y MCS (MERCOSUR, 2012), condenaron la decisión mediante un comunicado y suspendieron a Paraguay de sus organizaciones. Las FFAA dijeron que aceptarán las órdenes del congreso.
- 12) **Venezuela 2014:** El Pte Maduro, luego del fallecimiento del Presidente Chávez, debió enfrentar problemas sociales y políticos, en especial con la oposición, que

---

<sup>135</sup> Los periódicos de la época asumen dos posturas básicas, una que se trató de un intento de golpe de estado y otra que se trató de aprovechar la oportunidad para consolidar más poder.

movilizó a ciudadanos y estudiantes disconformes con la situación general del país. Estas demostraciones callejeras inicialmente pacíficas, fueron reprimidas por el régimen dando inicio a una espiral de violencia callejera de mutuas acusaciones, que se conocieron como el “12F”. La OEA, fue la primera en reaccionar el mismo día de la demostración (12 febrero), aunque no logró mediar entre las partes o hacer pie en el país. La UNASUR tardó 3 días en emitir un comunicado y 30 días después envía una misión para mediar en el conflicto.

Las respuestas de los diferentes organismos multilaterales o posiciones de Estados (EEUU-Brasil), frente a las crisis domésticas, nos dan una idea de la manera de cómo la región intenta resolverlas, siendo estas algunas conclusiones parciales:

- ✓ Preferencia por la negociación, con aproximación de estructuras bilaterales de gestión (Brasil o EEUU), para luego dar paso a las multilaterales a los efectos generar consenso.
- ✓ El rol de EEUU pareciera ser de alejamiento, dando lugar a Brasil, mostrando ser más cauto y asertivo en el liderazgo regional, Ej. crisis en Honduras 2009, Ecuador 2008, Paraguay 2010, Venezuela 2014.
- ✓ La OEA ha sido más ágil que la UNASUR, para expresar opinión o intento de mediación, pero genera cierto rechazo general en algunos países de la región. Sin embargo, esta última organización podría constituirse en un referente si logra optimizar sus mecanismos de toma de decisión.

## 6.2 Conflictos Inter-estatales:

<b>Conflictos Inter-estatales:</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Mediación</b>	<b>Arbitro</b>
Argentina-Chile, 1994	<b>X</b>		<b>X</b>
Ecuador-Perú, 1998		<b>Garante</b>	
Colombia-Venezuela, 2002	<b>X – No Resuelto</b>		
Argentina-Uruguay, 2006			<b>CIJ</b>
Guyana-Surinam, 2007			<b>CIJ</b>
Chile-Perú, 2007			<b>CIJ - RESUELTO</b>
Bolivia-Chile, 2008	<b>X – No Resuelto</b>		<b>CIJ</b>
Ecuador y Venezuela-Colombia. 2008		<b>UNASUR</b>	
Venezuela- Colombia. 2015		<b>CELAC Y UNASUR</b>	

Tabla 13: Conflictos Inter-estatales en Sudamérica

- 1) **Argentina-Chile (1990<sup>136</sup>)**: de manera ejemplar los dos países iniciaron los trámites para solucionar problemas limítrofes sobre el sector de “laguna del desierto” que fue resuelto por un árbitro en 1994. El fuerte respaldo político a la salida negociada y pacífica de las controversias limítrofes, es un ejemplo a imitar para otros casos similares en la región y hasta debería profundizarse su difusión como caso testigo.
- 2) **Ecuador-Perú (1998)**: tres años después de la guerra del Cenepa, ambos países firman el tratado de paz (Declaración de Itamaraty). Los países garantes del Protocolo de Río (1942), salieron desacreditados por el escándalo de la venta de armas a Ecuador por parte de Argentina y Chile, siendo ambos además de garantes neutrales, aspecto que dañó en especial la particular relación de Argentina con Perú, que aún hoy tiene secuelas<sup>137</sup>.
- 3) **Guyana-Surinam (2007)**: La antigua disputa sobre el límite marítimo fue resuelta por la Corte Permanente de Arbitral de la Haya.
- 4) **Chile-Perú (2014)**: resuelto por la CIJ en 2014. (CIJ, Maritime Dispute:Chile vs Peru, 2014)
- 5) **Chile-Bolivia (2008)**: Salida al mar, y en proceso de mediación. Actualmente, la CIJ se declaró competente en el litigio entre ambos países.(CIJ, Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v Chile), 2015)
- 6) **Ecuador y Venezuela – Colombia (2008)**: En el año 2008, un destacamento militar de las Fuerzas Armadas Colombianas (FAC) cruzó la frontera con Ecuador y atacó un campamento de las FARC (este campamento había sido localizado y efectuado el planeamiento (Marcella, Gabriel, 2008)). Inmediatamente, el Gobierno de Ecuador rompió relaciones diplomáticas y reforzó la frontera, de la misma manera, el gobierno de Venezuela desplegó 10 batallones (6000 hombres) hacia la frontera colombiana, manifestando que una violación al territorio significaría la guerra. Después de varios intentos de mediación llevados a cabo por representantes de gobiernos sudamericanos, la reconciliación llegó con una foto de los tres presidentes involucrados. (El País,

<sup>136</sup> Se delimitaron 24 puntos en disputa y se demarcaron 23. (Rojas Aravena, Francisco, 2014)

<sup>137</sup> Entrevista del autor con Oficiales del Ejército que han sido destinados en Peru.

2008) (Mares, *Latin American and the Illusion of Peace*, 2012); (Marcella, Gabriel, 2008).

7) **Venezuela-Colombia (2015):** La crisis comenzó con la “Operación Libertad del Pueblo” (OLP), anunciado por el Gobierno Venezolano, destinada a “liberar el territorio de la actividad criminal y proteger a nuestro pueblo”, según anunció el Ministro de Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, M/G Gustavo González López, con la participación de “todas las Fuerzas de Seguridad (Cicpc, PN, Sebin, FFAA)” (Gaceta Oficial del Gobierno de Venezuela, 2015) y despliegue de 17000 militares (BBC, *Venezuela anti smuggling troops deployed near Colombia*, 2014). Posteriormente, sobrevino la declaración del “Estado de excepción” en 4 Estados fronterizos venezolanos, con la expulsión de 1500 colombianos y la auto-evacuación de otros 18.000 (ONU-ACNUR, 2015), generando una verdadera catástrofe humanitaria. Posteriormente, ambos países retiraron sus embajadores para el día 28 de agosto. Seguidamente, el día 12 de setiembre, hubo sobrevuelo de aeronaves venezolanas sobre territorio colombiano (Ministerio de Defensa-Colombia, 2015), con una desmentida venezolana (Ministerio Popular de la Defensa, 2015), que trajo como consecuencia inmediata, la pérdida de una aeronave venezolana del tipo SU 30<sup>138</sup> (Ministerio de la defensa-Venezuela, 2015), el día 18 de setiembre. Finalmente se llegó a un acuerdo entre las partes el día 22 de setiembre, por negociaciones de la UNASUR y la CELAC, en Quito (UNASUR, Comunicado Oficial por crisis Venezuela y Colombia, 2015).

Los conflictos interestatales se encuentran en niveles tolerables, aceptándose preferencia por las relaciones bilaterales y cuando esta no encuentra el mecanismo de solución adecuado, se recurre al árbitro externo, en especial la Corte Internacional de Justicia, (que pareciera ser un referente calificado y confiable entre los miembros de la región), demostrándose en este sentido una tendencia creciente y positiva hacia la judicialización de las disputas territoriales que datan del siglo XIX.

---

<sup>138</sup> Aeronave de origen ruso, de última generación y, recientemente adquirida por el Estado venezolano.

Sin embargo, se asoma un nuevo rostro de la conflictividad inter-estatal, que tiene que ver con las amenazas no tradicionales, que promueven el “dilema de la inseguridad”, cuando no son abordadas satisfactoriamente por la región como un todo y para muestra son los conflictos de 2008, 2010 y 2015 en el triángulo Colombia, Venezuela y Ecuador.

### **6.3 Manejo de Amenazas Transnacionales (la dimensión no convencional).**

El MERCOSUR ha desarrollado algunos mecanismos para prevenir y contener las amenazas en el terreno entre ellos podemos citar:

- (1) Comando Tripartito de la triple frontera (Argentina-Brasil-Paraguay) en 1996.
- (2) El Centro de Coordinación para Instrucción de policías (2000), cuyo objetivo es promover el intercambio de lecciones aprendidas y prácticas entre las Fuerzas Policiales (FFPP), como también evaluar los planes de instrucción.
- (3) Acuerdo de cooperación entre policías federales (2001), en especial en zonas fronterizas para combatir, tráfico drogas, armas, terrorismo, lavado de dinero y piratería. Tal vez lo más importante, es la persecución fronteriza de criminales en flagrante delito con la salvedad de informar con anterioridad al país receptor.
- (4) La implementación del Sistema de Intercambio de Información del MERCOSUR (SISME<sup>139</sup>), del año 2005, que ha contribuido de manera modesta y muy limitada a mejorar el control en las fronteras y se divide en diferentes archivos relacionado con sucesos operacionales policiales, armas, personas, vehículos y otras informaciones que se determinen según las necesidades futuras.
- (5) Implementación del Grupo de Trabajo Permanente de terrorismo<sup>140</sup> (GTP) producto de los atentados terroristas en la Argentina en el año 1992 y 1994, los cuales se reúnen a partir de 2002, cada dos semanas para intercambio de información y implementar mejoras en el sistema, como por ejemplo el sistema de consulta rápida o la participación como “invitados” en operativos antiterroristas.
- (6) Estas reuniones de cooperación, permiten adoptar posturas comunes en diferentes foros multilaterales (OEA), como cuando Argentina pidió la captura internacional de los iraníes (cinco y uno libanes), involucrados en el atentado a la AMIA ante la OEA

---

<sup>139</sup> Ver <http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/Comun/revista/N%204/09%20SISME.pdf> , (acceso 09/05/2014)

<sup>140</sup> Ver <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/estructura.html#gmc>

con el apoyo de EEUU e Israel. Sin embargo, otros países latinoamericanos tuvieron otra postura como Venezuela y Brasil. (Calle, 2009).

MERCOSUR, en el ámbito de las amenazas transnacionales puede decirse que ha tenido modestos avances y que se debe a una falta de armonización entre las leyes de cada país, diferencia entre FFSS y/o FFAA, debido a que el tema de terrorismo, narcotráfico y control de las fronteras, es realizado de manera disímil en cada Estado miembro. (Ejemplo en Brasil está el Ejército y en Argentina está la Gendarmería).

En este sentido, analizando las consecuencias de lo realizado (medidas adoptadas en el nivel subregional y nacional), y lo que opinan diferentes actores sociales o gubernamentales son claras. Como ejemplo podemos citar el caso en Argentina: “la iglesia católica advierte sobre el avance de narcotráfico” (La Nacion, 2014), el ministro de defensa de la Argentina, Rossi “admite el avance del narcotráfico” (La Nacion, 2014), el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Scioli “insiste en revisar el rol de las FFAA contra el narcotráfico” (Clarín, 2014), un Juez Penal manifestó “hoy el crimen internacional está insertado en Argentina, no en la dimensión de México, pero si con algunos elementos de advertencia” (CARI, 2010). Confirmando todo lo expresado hasta aquí, el Papa Francisco, recientemente dijo “ojala estemos a tiempos de evitar la mexicanización” (Perfil, 2015). Lo expresado nos ilustra el escaso resultado obtenido en un Estado y las deficiencias de la región.

Después de 14 años de coordinaciones entre gobiernos, se puede advertir el escaso progreso y eficacia de este mecanismo para la contención de esta amenaza, donde sin lugar a dudas las medidas en el nivel Estatal tienen similar relevancia y dinámica, junto a las de concertación multilateral regional o subregional. Lo mencionado, nos llevaría a la conclusión de que habría que reforzar la vigilancia de las fronteras porosas de Sudamérica, entre otras medidas, aspecto que se analizará en el próximo Capítulo.

En el ámbito de la UNASUR, se creó el 30 noviembre de 2012 el “Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones

contra la Delincuencia Organizada Trasnacional” para coordinar el intercambio de información y promover un plan de acción (UNASUR) cuyo antecedente se remonta al “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas” (UNASUR, Consejo Suramericano sobre las drogas) del 10 agosto del 2009, lo que indica sólo un cambio de denominación, pues las misiones y las funciones son similares a la fecha.

## CONCLUSIONES

A medida que se desarrolló la evolución del presente trabajo, se efectuaron conclusiones parciales sobre el desempeño en crisis o conflictos de las diferentes estructuras de autoridad y que de alguna manera testimonian que Sudamérica parecería estar dispuesta a **crear su propio esquema de seguridad cooperativa**. Las estructuras de gestión de la seguridad durante las crisis analizadas, junto a la contribución regional con las misiones de paz, bajo su propia dirección e impulso en aspectos organizativos hablan por sí mismas.

Estos cambios, junto a los esfuerzos regionales de fomentar un perfil común ante determinadas situaciones de conflictividad, recientemente coordinadas por la UNASUR y como respuesta a mediar los problemas entre sudamericanos (alejándose de la influencia de EEUU como se mostró anteriormente), se manifiesta como una tendencia en las preferencias por brindar soluciones basadas en modelos de gestión de crisis propios u autóctonos.

Sin embargo, la continua presencia de EEUU se manifiesta allí donde es vital para sus propios intereses. Prueba de ello es su esfuerzo en Colombia, donde ha firmado un acuerdo para la utilización de 7 bases militares y ayuda a países centroamericanos en el combate contra el crimen organizado y la violencia política<sup>141</sup>. Simultáneamente, Brasil con el apoyo del Grupo Rio, ahora CELAC, ha relanzado su cooperación en este mismo espacio. Lo expresado demuestra que la gestión de la seguridad puede sobreponerse, estar yuxtapuesta y experimentar períodos de expansión o contracción en el tiempo y sobre un mismo lugar.

---

<sup>141</sup> Los casos de Centroamérica o Méjico no fueron evaluados en el presente trabajo por no estar comprendidos en el área geográfica, pero se advierte una mayor influencia de EEUU en el caso de narcotráfico.

Por lo expuesto anteriormente, se puede decir que hay una naciente gestión de la seguridad y defensa en el ámbito de Sudamérica que no existía con anterioridad, y cuyas características son:

- 1) Hay una fuerte orientación Estado-centrista, poca participación de los congresos (parlamentos), es de baja institucionalidad y alto grado de intervención personalista del poder Ejecutivo. Esto le da flexibilidad a la compleja agenda de seguridad multidimensional y multinivel, donde en el límite geográfico regional se entremezclan amenazas tradicionales con las transnacionales, intensificándose mutuamente.
- 2) La existencia de una fuerte dependencia del personalismo presidencial, cuyos resultados muchas veces dependen de la vinculación que exista entre los jefes de Estado, más que una verdadera institucionalización de procedimientos dentro de estructuras de autoridad. Esta característica es denominada “inter-presidencialismo” (Olsen, 2015).
- 3) Los esquemas de gestión de la crisis, confirman que Sudamérica confía en procedimientos informales *ad-hoc* en caso de conflictos domésticos y de consulta/arbitro ante las Naciones Unidas (CIJ), en los de naturaleza territorial. En el caso de las amenazas transnacionales (AT), los esquemas se basan en el principio de no intervención, lo que impide un progreso real en esa materia y debe ser abordada de manera regional, dada su característica principal de mutabilidad y adaptación.
- 4) Las crisis, dejan entrever espacios de bajo o escaso control estatal, en especial áreas fronterizas y áreas periféricas de los grandes centros urbanos, donde la incidencia de las AT se potencian e intensifican, dejando a la población a merced de organizaciones de grupos criminales compitiendo por espacios de poder.
- 5) A primera vista, los esquemas / estructuras multilaterales, demuestran un gran despliegue organizativo (OEA, UNASUR, MCS, CAN), incluso para la contención de las amenazas transnacionales (AT), aunque su eficiencia es relativa, casi podría decirse nula en el impacto general. En el caso de los conflictos domésticos (CD) y conflictos inter-estatales (CI), excepcionalmente, se resuelve fuera los de organismos regionales y se dirigen a organismos dependientes de las Naciones Unidas (CIJ), lo que indicaría la preferencia por el manejo

regional. Sin embargo, en un análisis más profundo se observará la influencia de la diplomacia de Brasil como articulador de la gestión. Brasil, es sin duda el actor regional y ha desempeñado un rol de apoyo en la mediación o esfuerzos de intervención.

- 6) La estabilidad regional es un objetivo de todos, aunque existen divergencias entre los actores regionales que pueden generar serias limitaciones a la efectividad y legitimidad de la gestión y a la cooperación. Estas divergencias difieren en motivos, percepción de amenazas y el propio interés para resolver los desafíos a la seguridad y la paz. Es por ello, que aún se mantiene un tenue cálculo de poder (balance de poder), como estrategia para mantener un delicado equilibrio entre una retórica construcción de la cooperación y la confianza mutua, junto al mantenimiento de capacidades militares convencionales. Esto significa, la cooperación como complemento o sustituto del balance de poder.
  
- 7) Lo expresado fortalece lo enunciado precedentemente, que en Sudamérica coexisten simultáneamente diferentes estructuras de autoridad (OEA, UNASUR, CAN, MCS), con prácticas similares dentro de las estructuras e incluso, el balance de poder interactúa dentro de la naciente comunidad de seguridad. Ejemplo de ello, puede citarse cuando diferentes estructuras de autoridad (Estados), compiten dentro de UNASUR para imponer una visión particular (ideológica, pragmática o institucionalista), o cuando países regionales buscan acuerdos con potencias extra-regionales en busca de armamento o transferencia de tecnología (Rusia, China o Francia), sin embargo, luego son los mismos que dicen que los asuntos de seguridad deben mantenerse dentro de los límites de Sudamérica.

Más allá de las estructuras organizativas y normativas, la efectividad y legitimidad dependen decisivamente en el contexto en que se desarrollen y donde dos variables parecen ser las trascendentes,

- ✓ las relaciones civiles-militares<sup>142</sup>, que varían sustancialmente entre países, con diversos grados de supremacía civil y autonomía militar.

---

<sup>142</sup> Para profundizar lo expresado hay que prestar atención a quienes exponen en diferentes foros o en la construcción de los documentos formales (Libros Blancos, Directivas, etc).

- ✓ las relaciones inter-estatales, aún siguen afectadas por un pasado problemático y tiene consecuencias en la dinámica del “dilema de inseguridad” que se observa en las interacciones entre los Estados, en particular en el arco andino.

Cualquiera fuere el caso y las causas de las dos variables, los diálogos bilaterales, y multilaterales, junto a centros educativos combinados para la defensa o la creación de Fuerzas multinacionales (Ejemplo, la Fuerza Binacional Cruz del Sur), como parte de un voluminoso entramado de medidas de fomento de la confianza (MFCyS), son un claro ejemplo de que es posible mirar hacia adelante y contribuir de manera real a la seguridad y a la paz regional siendo, el caso Argentino-Chileno un ejemplo a imitar, con la misma trascendencia que ha tenido el caso de Francia y Alemania, en Europa hace más de 50 años.

Ahora bien, si analizamos los componentes de un “sistema de seguridad cooperativo” enunciados en el Capítulo I, podríamos advertir que la situación regional es la siguiente:

COMPONENTE	SI-NO	OBSERVACIONES
(1) Voluntad de tener un futuro común, compartido.	SI-ED	Establecido en el estatuto. Recurrente la referencia discursiva hacia la “zona de paz”.
(2) Núcleo de Estados liberales democráticos.	SI-ED	Los 12 países poseen sistemas de gobierno democráticos. <sup>143</sup>
(3) Identificación y definición de amenazas y riesgos.	NO-ED	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaboración de una Matriz Regional de desafíos, factores de riesgo y amenazas a la seguridad. Regional. Plan de trabajo de 2013, sin documentación.(1)</li> <li>✓ Recomendaciones del IV Seminario de Enfoques Conceptuales Riesgos y Amenazas a la Región. “Instruir al CEED a contribuir con el análisis y estudios”. Plan trabajo 2014, sin documentación. (2)</li> </ul>
(4) Políticas y estrategias de seguridad y defensa de los Estados convergentes.	-----	Se desarrollará en el Cap IV, el cual analizará las declaraciones y documentos que verifiquen este componente de cada Estado.
(5) Organismos multilaterales	SI	UNASUR-CDS
(6) Toma de decisión en base al consenso.	SI	Establecido en el estatuto.
(7) Mecanismos de transparencia	SI-ED	RESIM, RSGD.
(8) Mecanismos de prevención de conflictos, crisis y estabilización.	NO	Sin embargo, se confirma la existencia de un mecanismo ad hoc, de gestión de crisis.
(9) Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. (MFCyS).	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Procedimientos para la aplicación de MFCyS (2010).(3)</li> <li>✓ Ver Planes de Trabajo del CDS. Allí existe un seguimiento de las MFCyS.</li> </ul>
(10) Coordinación en la lucha	SI	Existen mecanismos, aunque su eficacia es muy escasa.

<sup>143</sup> La investigación no abordara la calidad del sistema democrático de cada Estado de la región, lo cual amerita un estudio más profundo.

contra las nuevas amenazas. (11-a) Protección de los Derechos Humanos (Seguridad Humana	SI	Compromiso regional por los DDHH <sup>144</sup> .
(11-b) Mec Seg Colectiva: Mantenimiento de la paz frente a amenazas regionales	NO	Sin embargo debe tenerse presente la recurrente frase de “esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación hacia dentro y disuasión hacia fuera”.
(11-c) Mec Def Colectiva: mutua protección contra amenazas externas	NO	
(11-d) Promover y proyectar seguridad en el entorno extra-regional	NO-ED	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Si bien no es explícito, el despliegue de tropas en Haití y ayuda durante el terremoto, pueden ser considerados un indicador creciente de esta actitud..</li> <li>✓ Las interacciones de UNASUR y CELAC, como plataforma de gestión parecería indicar una disposición a mediar en este tema. Ejemplo, crisis Venezuela-Colombia.</li> </ul>

**Referencias:**

ED: En Desarrollo

- (1) Ver plan de trabajo de CEED, año 2013 en apartado 1.3. “Desafíos, factores de riesgo y amenazas a nivel Regional”. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes de Trabajo/Plan de Trabajo CEED 2013.pdf>
- (2) Ver Plan de Trabajo del CEED, año 2014, en 4. Visión compartida de la defensa regional. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes de Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf>
- (3) Ver Procedimientos para la aplicación de MFCyS. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes de Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf>

**Tabla 14: Componentes del sistema de seguridad cooperativo en Sudamérica.**

La Tabla expuesta, demuestra que Sudamérica cumple con la mayor parte de los requisitos de un sistema de seguridad cooperativo. Hay también claroscuros, es decir componentes que se encuentran “en desarrollo”, o que habiendo sido abordados en seminarios o conferencias previas, aún están procesándose, lo que manifiesta una lenta ejecución entre los dispuestos y los resultados obtenidos y que se deben probablemente a una debilidad intrínseca de la organización.

Los desafíos de la prevención en Sudamérica pasan por anticiparse, intentando comprender cómo actuar eficazmente contra la naturaleza de las amenazas transnacionales o internacionales de manera coordinada. Más allá de diversos y variados compromisos bilaterales y multilaterales, no se ha configurado aún un régimen regional integrado para el combate al crimen organizado transnacional, con mecanismos concretos y operativos de cooperación. La naturaleza y la complejidad de la dinámica delictiva transnacional, demandan multilateralismo e integralidad en las respuestas, pues de modo contrario, su naturaleza adaptativa los lleva a cambiar de territorio

<sup>144</sup> Al igual que la calidad de la democracia, diversos factores indicarían la existencia de una debilidad institucional en la protección de los DDHH, que se observó durante la crisis de Venezuela. No obstante ello, la complejidad de esta temática, ameritaría profundizar este tema.

y peor aún, amenazan con disparar conflictos inter-estatales como el caso del triángulo Colombia Venezuela y Ecuador.

La paz, la seguridad y el orden, no vienen solos, hay que ayudarlos, organizarlos y sostenerlos con una estrategia de aproximación holística, integral y de beneficio sinérgico hacia las estructuras de autoridad, confiando en personas capacitadas con probada experiencia en la gestión y de liderazgo constructivo, no de ruptura o confrontativos, como demanda y respuesta a su política interna.

La agenda actual de la seguridad y defensa, demanda una simultaneidad de respuestas de los tres niveles de gestión (CD, CI, AT), dada la características de adaptabilidad y mutabilidad de los riesgos y amenazas.

Para finalizar, la realidad de la seguridad en Sudamérica refleja patrones de conflictividad y cooperación, una paz estable en la zona del cono sur, junto a la desconfianza y coerción en otra subregión, algo que Battaglino define como una “paz híbrida” (Battaglino, 2012)

Los períodos de paz inter-estatal actualmente lo permiten, Sudamérica es comparada con otras regiones del mundo un lugar en paz desde este punto de vista, ahora es el momento de actuar, pues como dijo Lao Tsé, en el siglo VI AC: “Para que haya paz en el mundo, es necesario que las naciones vivan en paz. Para que haya paz entre las naciones, las naciones no deben levantarse entre unas y otras. Para que haya paz en las ciudades, los vecinos deben entenderse. Para que haya paz entre los vecinos, hace falta que reine armonía en el hogar. Para que haya paz en casa, hay que encontrarla en el corazón de cada uno”.

## CAPITULO IV

### LAS POLITICAS DE DEFENSA EN LOS ESTADOS DE LA UNASUR

*Divididos seremos esclavos: hagamos un esfuerzo de patriotismo, depongamos resentimientos particulares y concluyamos nuestras obras con honor.”.*

Grl Jose de San Martin

### INTRODUCCION

El presente capítulo busca realizar una exploración analítica sobre aspectos de la política de defensa, en particular los documentos oficiales vinculados a la cooperación regional, presupuestos y la orientación del gasto militar, para así llegar a determinar las características o el perfil de empleo de las FFAA en cada país, pero que al mismo tiempo nos faciliten comparar e inferir, el Estado de la cooperación regional, la orientación del empleo de los medios de la defensa (defensa, seguridad o ambas) y nivel de modernización (transformación, modernización u obsolescencia), según como cada país percibe su entorno de seguridad y defensa. Esto a su vez, permitirá conocer si la cooperación actúa como complemento o una sustitución del balance de poder, en el plano nacional.

A los efectos de facilitar una mejor comprensión del impacto de la cooperación en la política de defensa, se analizarán las siguientes variables para cada Estado:

- (1) Documento rector: Libro Blanco de la Defensa, o documento de características similares.
  - ✓ ¿se identifican amenazas?, ¿mencionan concretamente hipótesis de conflicto, o usan eufemismos? (como por ejemplo, “escenarios).
  - ✓ Utilizan el método por capacidades para el desarrollo de Fuerzas?
  - ✓ ¿se hace referencia a una estructura de seguridad supra nacional, regional donde manifieste una intención de cooperación o vinculación, hacia un sistema de seguridad cooperativo?
  - ✓ Cuáles son las características del sistema de defensa? (explícito)
- (2) Respecto al presupuesto asignado a la defensa,
  - ✓ Como ha sido su presupuesto de defensa, aumenta o disminuye? Hacia donde canaliza sus gastos? Comparativamente con el promedio de la región, es congruente o excesivo?

(3) En cuanto al empleo de sus FFAA:

- ✓ Participa en Operaciones de Seguridad<sup>145</sup>?
- ✓ Participa en OMP?
- ✓ Dispone de fuerzas combinadas con países de la región?; Con cuál?
- ✓ Con que países realiza actividades de cooperación militar?

El propósito de ello, es complementar lo analizado en el capítulo III, desde una óptica Estado-centrista, realizando una aproximación comparada de la política defensa, como así también un indicador de evolución de las diferentes estrategias de defensa y seguridad nacional, hacia una probable evolución de la cooperación regional.

Simultáneamente, la orientación de la Política de Defensa nos permitirá extraer conclusiones sobre la percepción de riesgos que cada Estado posee respecto a su entorno de seguridad y concluir si existe un balance de poder en lo regional/local (áreas de tensión), demostrando la persistencia el “dilema de la seguridad” entre alguno de los Estados o si por el contrario, hay una distensión regional producto de las medidas de construcción de la confianza, que permitiría la construcción de un sistema de seguridad cooperativo.

## **DESARROLLO**

### **1. República Argentina**

#### **1.1. Política de defensa**

**1.1.1. Documento rector: Libro Blanco de la Defensa 2010.** (Ministerio de Defensa - Argentina, 2010) y **Libro Blanco de la Defensa 2015**<sup>146</sup>. (Ministerio de Defensa - Argentina, Libro Blanco de la Defensa, 2015)

(1) ¿Cuáles son las características del sistema defensivo?. Es defensivo, cooperativo y autónomo. En particular expresa, "concepción estratégica y estrictamente defensivo en términos de diseño y disposición" y agrega, "en virtud de su posicionamiento estratégico defensivo la República Argentina concibe a su

---

<sup>145</sup> Se refiere a operaciones de seguridad interior, ya sea por Nuevas Amenazas o disposición particular del Estado.

<sup>146</sup> Al momento de cerrar la Tesis, se presentó esta actualización del documento anterior.

Defensa en una doble dimensión autónoma y cooperativa de sus capacidades militares” (Pag 36)

- (2) ¿se identifican amenazas?; ¿cómo las catalogan?; ¿mencionan concretamente hipótesis de conflicto, o usan eufemismos? (como por ejemplo “escenarios). No se describen hipótesis de conflictos, ni amenazas específicas, sino que utiliza el concepto de escenarios<sup>147</sup> y riesgos, para referirse a la situación internacional y regional.
- (3) Utilizan el método de desarrollo de fuerzas por capacidades? Sí.
- (4) ¿se hace referencia a una estructura de seguridad supra-nacional? Hace referencia al Consejo de Defensa Suramericano en el ámbito de la UNASUR y manifiesta la voluntad para profundizar cooperación regional. Además agrega “Proyectar, junto a los países vecinos, un sistema de Defensa subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren la consolidación de la región como una zona de paz y cooperación” (Pag 217).

## 1.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto.

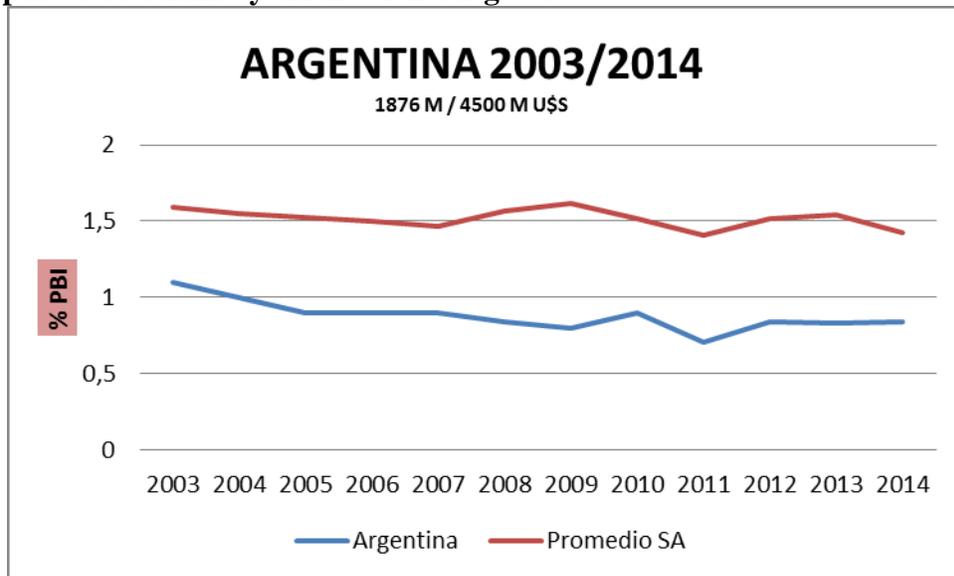


Figura 13: Argentina % PBI asignado a la Defensa.

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoria 2013

<sup>147</sup> La Directiva Política de la Defensa Nacional, habla del escenario “Antártida”, a desarrollar en el mediano plazo.

El porcentaje del PBI que la Argentina le asigna a la defensa, está muy por debajo del promedio de Sudamérica. Sin embargo, debido al aumento de los saldos comerciales en momentos de expansión (con inflación), indican que la Argentina es uno de los países que más aumentó el presupuesto en términos monetarios reales (SIPRI, 2014) (IISS, 2014) (RESDAL- Donadio, Tibileti, 2012).

Estos informes (aumento del presupuesto), en términos reales no se corresponden con el Estado actual operativo de las FFAA o mejor equipamiento en sistemas de armas y que se reflejan en diversos reportes periodísticos, analistas, ex funcionarios públicos e investigadores interesados en la temática (Drueta, 2014), (CEDEF, 2014), (Posse, 2013) (Frederic, 2013) (Fraga, Balance Militar de America, 2013) (Fraga, Critica situacion de las FFAA Argentinas, 2014), como así también en ámbitos castrenses (informes de Inspección del Ejército<sup>148</sup>). Así entonces, esta incongruencia, demostraría la existencia de un intento de estabilización o detener la caída operativa, aunque sus resultados pueden ser cuestionables. Una respuesta posible a este dilema, podría ser lo expresado por el JEMCO<sup>149</sup>, "se hacen inversiones no justificables por los tiempos que corren" o "es más fácil comenzar de cero que arreglar este mecano"<sup>150</sup>.

La Argentina destina para inversión unos 125 millones U\$S (2012), o 2,7 % de su presupuesto para defensa (Fraga, Balance Militar de America, 2013), lo que significa que la mayor parte del aumento ha sido destinado a salarios o mantenimiento y que muy bien lo refleja el informe del CEDEF 2014. (CEDEF, 2014). El libro Blanco de la defensa, establece una proporción del 5,2% en I+D y 0,2 % para inversión en el 2014 ( (Ministerio de Defensa - Argentina, Libro Blanco de la Defensa, 2015) Un aspecto que debe tenerse en cuenta, es que no siempre lo que figura en el presupuesto anual, se corresponde con lo que se gasta, resultando este último normalmente inferior, debido a los aspectos burocráticos de la administración nacional. También debe agregarse a lo expresado, el regreso del área de

---

<sup>148</sup> El autor del presente se desempeñó en la Inspección general del Ejército, durante los años 2010 y 2011.

<sup>149</sup> JEMCO, por sus iniciales, Jefe del Estado Mayor Conjunto.

<sup>150</sup> Apuntes del autor, en una conferencia en el Estado Mayor del Ejército el 05 Set 2014.

Fabricaciones Militares<sup>151</sup> a la órbita del Ministerio de Defensa haya impactado en los totales asignados.

### 1.3. Diseño de Fuerza y empleo.

Las Fuerzas Armadas continúan configuradas para la defensa del Estado (conflicto inter-estatal), aunque hubo un incremento en el interés por las actividades de vigilancia y control territorial en la zona norte del país y que tiene la particularidad de observarse un empeñamiento gradual de los medios de la defensa.

Esta actividad, que se inició con el control aéreo y despliegue de radares<sup>152</sup>(Decreto Nro 1490/2004<sup>153</sup>), evolucionó hacia la denominada Operación Fortín II, afectando al Ejército con hasta 3 Brigadas (una fue reactivada recientemente) en 2015<sup>154</sup>. En cuanto al componente aéreo de esta operación, entre el año 2004 al 2011 se detectaron 737 vuelos irregulares con solo 3 intercepciones aéreas, creciendo exponencialmente en el período 2011 al 2013 (setiembre), a 612 vuelos irregulares con solo 7 intercepciones. La cobertura de radar, es solo el 40 % de toda la frontera norte<sup>155</sup> y los planes de radarización no se condicen con lo expresado con el libro blanco de la defensa 2010. Lo expresado ilustra la magnitud de la operación, la escasez y obsolescencia de medios técnicos empleados (radares<sup>156</sup> con más de 40 años) y fundamentalmente una estrategia, que no arroja resultados visibles<sup>157</sup>.

---

<sup>151</sup> Este Gobierno, ha sido quien saco FFMM fuera del ámbito de la Defensa y quien lo regresó.

<sup>152</sup> En el año 2010, desempeñe actividades de inspección en la Prov de Salta, donde se encontraba operando un radar, el cual se turnaba con otro ubicado en Formosa y da una magnitud del desguarnecimiento de la frontera norte del país.

<sup>153</sup> Este Decreto estable el despliegue de 36 radares en el norte del país.

<sup>154</sup> Orden del JEMGE de fecha 15 Dic 2014 y cuya misión establece: "El EJÉRCITO ARGENTINO mantendrá, el despliegue de elementos en las fronteras Noroeste, Norte y Noreste del Territorio Nacional para continuar apoyando las actividades operacionales de vigilancia y control terrestre y fluvial del "FORTALECIMIENTO DEL OPERATIVO FTC FORTIN II", dentro del marco legal y normativo vigente de la Defensa Nacional, a fin de contribuir a garantizar la soberanía e integridad territorial de la NACIÓN ARGENTINA".

<sup>155</sup> Apuntes de clase.

<sup>156</sup> En cuanto a los planes de radarización, a la fecha el INVAP entrego un solo prototipo. Los demás radares son del tipo Alert MKIII de la década del 70(control aéreo) y los radares terrestres de vigilancia (Rasit) de la misma época con un upgrade hecho por CITEFA.

<sup>157</sup> Se refiere a que no hay informes o reportes con indicadores que prueben la eficacia de la operación.

Con la aprobación de la Directiva Política para la Defensa Nacional en 2009<sup>158</sup>, se inició un ciclo de recuperación de la capacidad operativa, que encontró sus límites en los propios recursos presupuestarios, habiendo a la fecha cumplido solo el 30% los objetivos fijados<sup>159</sup> y promulgando una nueva DPDN (2014), que demuestra un desfasaje cíclico de objetivos. Esto continúa dejando a la defensa nacional con material obsoleto, que posee un promedio de 40 años de antigüedad, que incrementa geométricamente los costos de reparación y/o mantenimiento (se rompe más rápido de lo que se puede reparar y este se hace cada vez más oneroso) y que impacta directamente en el ya escaso nivel operacional general (IISS, 2014), acentuando el desequilibrio regional existente y en contradicción con lo expresado por los propios funcionarios del ministerio de defensa, de “producir una profunda readecuación del sistema de defensa y de las fuerzas armadas, a los efectos de colocarlas a tono con el escenario regional”. (Garre, 2006)

En relación con las misiones secundarias, pareciera que actúan como medio para sostener el fundamento de su utilidad haciéndolas más visibles ante la sociedad, aunque los documentos oficiales sostengan lo contrario (Decreto 727, DPDN 2009, Directiva Organización y Funcionamiento de las FFAA, está claramente establecido que no debe ser así). La guerra del fuego, del agua y la protección civil<sup>160</sup>, es una tendencia creciente de estos tiempos y con ello deviene el despliegue de las Fuerzas Armadas, como los casos de: inundación de la ciudad de La Plata (2013), Córdoba-Santa fe y Tucumán, (2015) y los incendios en la provincia de Chubut, por mencionar solo algunos recientes. De manera novedosa, las FFAA han participado del Plan Nacional Abordaje Integral (Plan AHÍ) desde el año 2012 (RESDAL- Donadio, Tibileti, 2012); (Ministerio de Defensa - Argentina, Libro Blanco de la Defensa, 2015), destinado a mejorar la calidad de vida de comunidades en situación de vulnerabilidad y algo que por su título se asemeja más a una operación de la paz multidimensional en territorio nacional, pero con las FFAA recibiendo custodia de la

---

<sup>158</sup> A comienzos del 2015 se publicó la última DPDN. Sin embargo, resulta más útil a los efectos de esta investigación la versión anterior, pues permite la medición de objetivos cumplidos.

<sup>159</sup> Seminario sobre “Plan de Capacidades”. Apuntes de clase de la Materia Logística en el Curso ESGN2, 2014.

<sup>160</sup> En este sentido, el Ministerio de la defensa ha creado una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias se creó en el ámbito del Ministerio de Defensa en el año 2013 como instancia de coordinación civil del despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de prevención, respuesta inmediata y reconstrucción ante situaciones de emergencias o desastres.

gendarmería nacional, siendo sus resultados nuevamente controvertibles<sup>161</sup>, pues la falta de presupuesto limitó la ejecución de obras de infraestructura prometidas por las autoridades (ministro de defensa<sup>162</sup>, intendente de San Martín, secretario de infraestructura de la Prov Buenos Aires, entre otros).

Particular importancia adquieren la cooperación internacional (regional) como un factor importante de la disuasión y distensión en la defensa. Dentro de ellas, las Organizaciones Militares de Paz (OMP), los ejercicios multinacionales y binacionales junto a intercambios académicos, actúan como una red de complemento o sustituto del balance de poder armado. Un indicador que revela la orientación de la política de defensa (cooperativa), son los cursos realizados en el exterior por el personal de las FFAA, como indica el siguiente cuadro<sup>163</sup>:

<b>Destino de los cursos en el Exterior.</b>					
	1997	2003	2010	2012	Obs
<b>Sudamérica</b>	17 %	30 %	70 %	73 %	El cuadro ilustra la orientación de la formación académica en el exterior, siendo Sudamérica la prioridad asignada. Dentro de la región, la vinculación más fuerte ha sido con Chile y Brasil
<b>EEUU</b>	60 %	10 %	20 %	3 %	
<b>Otros (1)</b>	23 %	60 %	10 %	24 %	
<b>(1) incluye a: Alemania, Italia, Francia, Canadá, España China</b>					

En nivel superior de las decisiones, se observan aspectos que denotan para algunos analistas escasa profesionalización del personal del ministerio de la defensa al expresar “ninguno de los cinco gobiernos democráticos invirtió en el entrenamiento de funcionarios estatales para conducir la defensa” (Diamint, 2015), o “la democratización y profesionalización de los militares no ha abordado una reestructuración funcional de las FFAA para que sus capacidades operativas puedan responder en caso de guerra”; ”El Estado Argentino destina presupuesto una agencia estéril,... que conduce a la dilapidación

<sup>161</sup> El autor se desempeñó como Oficial de Enlace con el Min Def en un Barrio del conurbano y a pesar del escaso resultado en relación a las promesas oficiales (Intendentes, ministros, y altos funcionarios), la gente del barrio se mostraban agradecida por lo escaso que se realizaba. Esto significa que, en zonas marginales o carenciadas, alejadas de la civilización (aunque parezca duro el termino), lo que es poco para unos, significa algo para otros.

<sup>162</sup> Apuntes personales del causante mientras se desempeñaba como Oficial de Enlace.

<sup>163</sup> Datos obtenidos por el causante en su desempeño en la Jefatura III Op EMGE, durante los años 2004-2007

del patrimonio público que linda con la negligencia” (Frederic, 2013). Sobre la producción para la defensa, agrega un documento del CEDEF, “el área de investigación, desarrollo y producción en el ámbito del Ministerio de Defensa fue jerarquizada e incrementó notoriamente su presupuesto así como la planta de recursos humanos, acciones que no necesariamente se tradujeron en mejores resultados, probablemente por ineficiencia en la gestión” (CEDEF, I+ D y Produccion, 2015). En este ámbito, el Libro Blanco de la Defensa hace un detallado reporte sobre la Producción para la defensa (Parte IV), observándose que no existen programas de implementación, responsabilidades y términos en los proyectos (fechas de finalización, puesta en servicio y cantidad de unidades, etc), impidiendo una gestión transparente.

Todo lo expresado no es nuevo, pero si es consecuencia de muchos años de la desatención estatal con acumulada desinversión, provocando una precarización general de los sistemas de armas, que agravaron el ya crítico Estado de las FFAA<sup>164</sup>, siendo los casos más conocidos, en el área de defensa:

- ✓ La fallida campaña Antártica desde que se incendió el “Irizar” en 2007.
- ✓ La prolongada reparación del Buque “Alte Irizar” o el submarino “Santa Fe” (no se sumerge después de las reparaciones en el CINAR)<sup>165</sup>. (CEDEF, 2015)
- ✓ El hundimiento en dique de la Fragata Tipo 42, “Santísima Trinidad”, en 2013.
- ✓ El desacierto derrotero de la Fragata “Libertad”. (Frederic, 2013)
- ✓ La Fábrica Militar de Aviones “Brigadier San Martín” (FADEA), que recibió 1.400 millones de pesos (2012) para el mantenimiento de los aviones militares (y había solo 14 aviones en servicio sobre 200). (Fraga, Critica situacion de las FFAA Argentinas, 2014), (Frederic, 2013).
- ✓ FADEA, recibió también 1.500 millones de dólares para fabricar 40 aviones PAMPA IA63, no habiendo aún salido ninguno de la línea de producción (Fraga, 2014).<sup>166</sup> (CEDEF, 2015)

---

<sup>164</sup> Para ampliar sobre este tema ver, La Argentina Indefensa? Crisis oportunidades y propuestas, de Humberto Lobaiza. Ed Círculo Militar, año 1997.

<sup>165</sup> Visita de la ESGC a CINAR. Apuntes del autor con las autoridades que guiaban durante la visita.

<sup>166</sup> El Libro Blanco de la defensa, posee una foto con la “construcción de los IA 63”.

- ✓ Robo de armas y municiones, que aparecen en las favelas de Brasil, en el conurbano de Rosario o Campo de Mayo<sup>167</sup>. (La Nación, Tercer robo en los arsenales del Ejército en el año, 2015)

En cuanto a la seguridad internacional, continúa apostando a los organismos multilaterales, en especial, la ONU y la UNASUR-CELAC. En aspectos de seguridad y defensa, términos mutuamente excluyentes en los documentos oficiales<sup>168</sup>, se puede observar la incoherencia con la realidad, que más temprano que tarde, se revela como una verdad con la participación de las FFAA en operativos de seguridad interior (Operación Fortín II).

El sistema defensivo (autónomo, regional y cooperativo) solo podría depender de lo regional y cooperativo para ser efectivo, pues lo autónomo se manifiesta altamente degradado, en un contexto de baja expectativa de conflicto y una modernización desequilibrada de sus FFAA, en perspectiva comparada con la región.

## 2. **Brasil**

### 2.1. **Política de defensa**

#### 2.1.1. **Documento rector: Libro Blanco de la Defensa 2012.**

- (1) La política de Defensa “conjuga elementos disuasivos y cooperativos”<sup>169</sup>. (Pag 33)
- (2) ¿Se identifican amenazas?;¿Cómo las catalogan?;¿Mencionan concretamente hipótesis de conflicto, o usan eufemismos? No se identifican las amenazas, pero hay una referencia a “escenarios” de multipolaridad, donde se describe un ambiente repleto de incertidumbres y nuevas amenazas, manifestando “nuestros desafíos que se presentan en el país son respecto a las capacidades a enfrentar, los llamados

<sup>167</sup> Esto hechos son importantes porque aparecen en un contexto general que generan las condiciones negativas, con disminución de la seguridad junto al avance del narcotráfico y la desatención de los asuntos de la defensa.

<sup>168</sup> “La Defensa nacional se diferencia de la Seguridad interior por la naturaleza de las funciones y la diversidad de los ámbitos en que se ejerce. En el territorio nacional, sus aguas jurisdiccionales y espacio aéreo rigen la ley argentina y su orden coactivo único. Esta separación implica como regla general la exclusión de las fuerzas armadas en materia de la Seguridad interior, salvo la colaboración que pudieran prestar en casos específicos y excepcionales establecidos en las leyes respectivas y sus reglamentaciones. De este modo, la legislación enfoca profesionalmente a cada uno de los organismos del Estado hacia sus correspondientes misiones y funciones” Pag 61 (Ministerio de Defensa - Argentina, Libro Blanco de la Defensa, 2015)

<sup>169</sup> “*Em síntese, a política de defesa brasileira conjuga componentes cooperativos e dissuasórios*”

**conflictos del futuro, que se asemejan a las guerras de información, de pequeña escala caracterizados por ser de origen impreciso, estructuras de comando difusas que operan con el uso de redes sociales**<sup>170</sup> (Pag 28). La END<sup>171</sup> recomienda estructurar el potencial estratégico alrededor de las capacidades, definiendo objetivos concretos para el año 2022, *“Para a consecução dos objetivos estratégicos de defesa, o Estado brasileiro definiu, em uma perspectiva de longo prazo, as metas constantes do Plano Brasil 2022, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos”* (Pag 24.)

- (3) Utilizan el método de desarrollo de fuerzas por capacidades? Desde la presidencia de LULA, se inició el proceso de efectuar el planeamiento de Fuerzas por capacidades<sup>172</sup>, en reemplazo de las hipótesis de conflictos.
- (4) ¿se hace referencia a una estructura de seguridad supra nacional? En varios pasajes se hace mención a la UNASUR, entre ellos:
- ✓ En su introducción el Ministro de la defensa, Celso Amorin destacaba, que “el Libro Blanco fue elaborado para fortalecer la cooperación con los países de América del Sur y debe ser un instrumento para fomentar o establecer una comunidad de paz y seguridad en la América del Sur<sup>173</sup>”.
  - ✓ En el capítulo 2-Ambiente estratégico Siglo XXI- “En la América del Sur se delinea una clara tendencia de cooperación en materia de defensa, Esta tendencia ha sido reforzada por la UNASUR y el CDS. Se ve surgir en la América del Sur una “comunidad de seguridad<sup>174</sup>. (Pag 31)
  - ✓ “La política de integración regional, permanece como objetivo estratégico de la Política Exterior Brasileña. En este tema, gana influencia la UNASUR” (Pag 37)

Del análisis del Libro Blanco surgen algunos datos interesantes:

---

<sup>170</sup> *“Outros desafios que se apresentam ao País dizem respeito à sua capacidade de fazer face aos chamados “conflitos do futuro”, quais sejam, as guerras de informação e os conflitos de pequena escala caracterizados por origem imprecisa e estruturas de comando e controle difusas, que operam com o uso de redes sociais”*

<sup>171</sup> EDN, por sus siglas, Estrategia Nacional de Defensa.

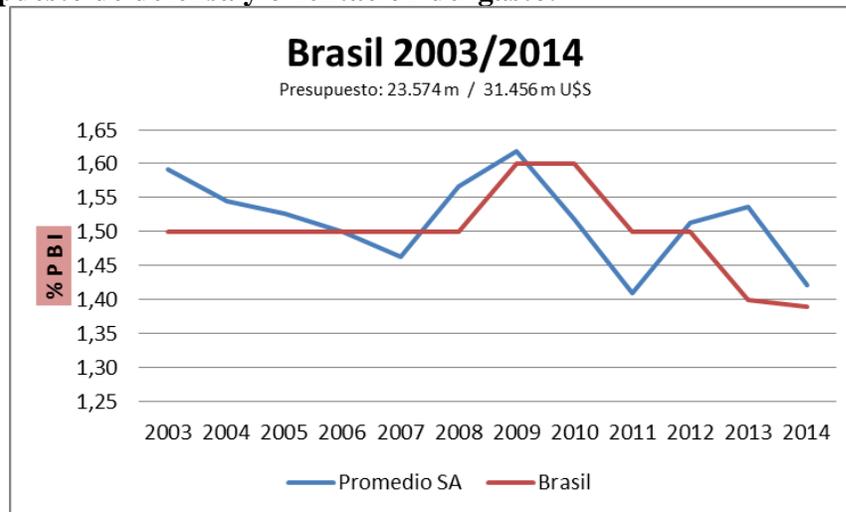
<sup>172</sup> Entrevista del causante con el Oficial de Brasil en la ESGC2, año 2014.

<sup>173</sup> *“O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentido, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano”*

<sup>174</sup> *“Na América do Sul, delinea-se uma clara tendência de cooperação em matéria de defesa. Essa tendência tem sido constantemente reforçada desde a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especialmente, de seu Conselho de Defesa (CDS). Vê-se surgir na América do Sul uma “comunidade de segurança”*

- (1) Las FFAA surgen como “garantía de respeto, ley y orden, para combatir delitos transfronterizos y ambientales” Ver Operación “AGATA<sup>175</sup>”, (Decreto 7496 del año 2011, Pag 164).
- (2) Definen tareas concretas y plazos de ejecución para la modernización de FFAA. Saben hacia donde se dirige el mundo y los escenarios posibles, aunque no los explicita.
- (3) Cuatro aspectos quedan claros:
  - ✓ el énfasis en la tradición pacifista del país y una diplomacia asertiva.
  - ✓ Búsqueda constante por materializar una proyección de poder, acorde con una potencia regional.
  - ✓ Exposición de motivos que explican la necesidad de expandir el presupuesto militar.
  - ✓ En su redacción participaron todos los ministerios de gobierno, menciona al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y la fundación “G. Vargas”. (Ministerio de Defensa-Brasil, 2012)

## 2.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto.



**Figura 14: Brasil % PBI asignado a la Defensa.**

**Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013**

<sup>175</sup> “A Operação Ágata é outro exemplo recente de emprego de tropa Federal na Garantia da Lei e da Ordem. Essa atividade, conduzida na faixa de fronteira em parceria com os Ministérios da Justiça e da Fazenda, foi uma atividade conjunta das Forças Armadas brasileiras para combater delitos transfronteiriços e ambientais, em coordenação com outros órgãos federais”

El esfuerzo que Brasil coloca en el ámbito de la defensa, está en relación con la proyección de una imagen de poder regional, con aspiraciones de jugar en el plano internacional. El presupuesto corresponde al 50 % de toda Sudamérica y mejor aún, cuenta con planes integrales de evolución de sus capacidades operacionales e intelectuales y funcionarios de renombrado prestigio ocupan la cartera de defensa.

Su libro Blanco, establece las responsabilidades y términos para la concreción de proyectos de equipamientos con los presupuestos asignados (origen del mismo), donde es posible ver su Estado de cumplimiento, es decir la trazabilidad del proyecto, reflejando un compromiso de transparencia internacional y fundamentalmente con la sociedad brasileña. (SIPRI, 2014).

Brasil destina el 17 % a la inversión de su presupuesto, lo que significa unos 6200 m U\$. (Fraga, Balance Militar de America, 2013)

### **2.3. Diseño de Fuerza**

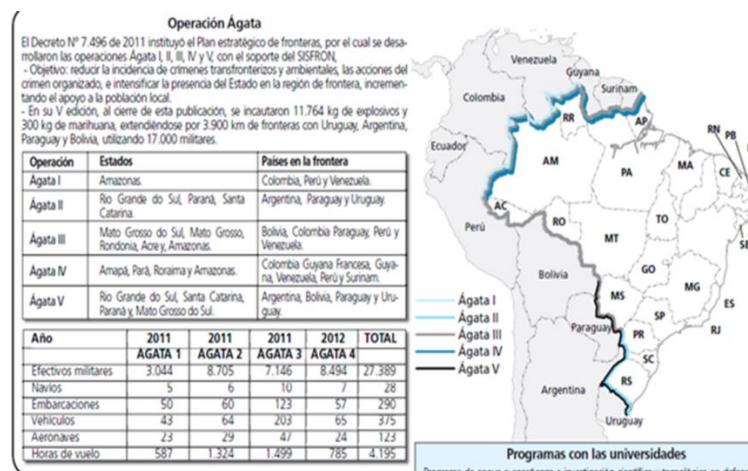
Brasil tiene el presupuesto de defensa más grande de Sudamérica (50 % del total) y las fuerzas armadas con el mayor poder militar. En este sentido, continúa incrementando capacidades hacia la proyección de fuerzas. La seguridad de la zona amazonia y la región costera, son sus áreas prioritarias del empleo de sus fuerzas Armadas como parte de su misión de control territorial<sup>176</sup>.

Recientes compras incluyen la modernización del componente aéreo con la adquisición del avión Sueco Gripen (4ta G), la compra de avanzados sistemas antiaéreos (INFODEF, Brasil compra 37 gepard, 2013) y drones “Hermes 900” (UAV) de la israelí Elbit (INFODEF, Elbit system vende hermes a Fuerza aerea de Brasil, 2014), la fabricación del transporte operacional KC390 (EMBRAER). El componente naval es responsable del proyecto del submarino nuclear y la modernización del portaviones “San Paulo” (INFODEF, 2014).

---

<sup>176</sup> Los Oficiales de Brasil, las denominas operaciones de Garantía de Ley y Orden. Entrevista del autor con Oficiales de Brasil y Oficiales argentinos que participan de la Escuela de Guerra en Brasil.

En línea con las nuevas amenazas, Brasil ha intensificado sus operaciones multidimensionales en zonas fronterizas, en línea con el incremento de actividades criminales y grupos de narcotraficantes (IISS, 2014). La operación “Ágata” (defensa y seguridad), de control territorial (BBC, 2012), (Nacion & La Nacion, Brasil :Fronteras Blindadas, 2013) y las operaciones de pacificación en las favelas de Rio (Sampaio, 2014), son una tendencia creciente de empleo de sus FFAA. (Ministerio de Defensa-Brasil, 2012). (Conflict Barometer-HIIC, 2014). El Grl (R) Sergio W. Etchegoyen (R), del Ejército de Brasil, expresó que “Empleo de FFAA en favelas Rio de Janeiro, ha sido para debilitar el poder narco y pacificar. Es la amenaza más importante. Se apoya en comunidades pobres y bajos recursos. Recluta de esta sociedad a sus soldados x 3000 o 4000 reales más plus (chicas, relojes, autos, poder etc). Ahí tienen 3 generaciones perdidas. El narcotráfico es la principal amenaza” (Grl Etchegoyen, 2015)



**Figura 15: Operación Ágata.**  
**Fuente Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina-2012**

Simultáneamente, la ciberdefensa ha sido una dimensión de especial interés que adquirió relevancia desde que se develaron las escuchas realizadas por los de EEUU. Desde ese momento comenzó a construir una arquitectura propia de ciberdefensa a cargo de las FFAA.

En sintonía con su rol de potencia regional, contribuye activamente con tropas para las Naciones Unidas en; Haití (1400 h), Líbano (290), Congo DR (6), Liberia, Sahara occidental (9), Sudan (4) y Chipre con el Batallón Argentino (1), además de un centro de

capacitación de cascos azules. Simultáneamente, participa de ejercicios multinacionales y binacionales.

En el ámbito de las actividades de intercambios militares y capacitaciones realizadas en otros países, se destaca la vinculación con los países sudamericanos<sup>177</sup> (50%), seguido por EEUU (35 %) sobre el total (RESDAL, 2014). De manera similar, el flujo de personal destinado en el extranjero (2001/2011)<sup>178</sup>, deja entrever que el destino prioritario han sido son los EEUU (88), luego la Argentina (34), seguido por Chile (15). Estos datos, son indicadores que permiten confirmar la intensidad de las relaciones y la orientación de su política de defensa. (Ministerio de Defensa-Brasil, 2012)

Finalmente y a manera de conclusión: en su política exterior mantiene una actitud de “acomodamiento” hacia EEUU, con prevalencia en las relaciones latino-americanas (UNASUR-CELAC-, ejerciendo un liderazgo indiscutido en la región con características kantianas y consensual (MCS-UNS-CELAC-OAS-IRSA-Grupo Río) y “lo hacen tan bien que casi todos compran” (Steward & Ingersoll, 2012).

En cuanto a la seguridad internacional es altamente multilateral y proactivo, siendo la seguridad y defensa, términos mutuamente complementarios en la realidad (Op “Agata” o las operaciones de pacificación en las favelas). El sistema defensivo busca la proyección de poder, para asegurar su territorio e incrementar su prestigio y relevancia internacional.

### 3. Chile.

#### 3.1. Política de Defensa

**3.1.1. Documentos rectores: Libro Blanco de Defensa, 2010.** (Ministerio de Defensa-Chile, 2010)

- (1) La política de defensa es, “defensiva y disuasiva y cooperativa”.(Pag 184)
- (2) Se identifican amenazas? ¿Cómo las catalogan? ¿Mencionan concretamente hipótesis de conflicto, o usan eufemismos? No hablan de hipótesis de conflicto,

---

<sup>177</sup> Del total sudamericano, la Argentina representa 30 %, seguido por Perú 20%, Colombia 13 %.

<sup>178</sup> Debe tenerse presente que el despliegue incluye España (20), Francia (14), Reino Unido (11), lo que demuestra una vinculación asertiva hacia donde se encuentra el conocimiento.

ahora las denominan escenarios: "Los escenarios, como eventos posibles de ocurrencia ofrecen un importante modelo de análisis que permite orientar las tareas de planificación estratégica, el diseño de planes de acción y el conjunto de despliegues tácticos posibles de prever" (Pag.81) Respecto a la agresión, "las cataloga según la ONU 1974".

- (3) ¿Se hace referencia a una estructura de seguridad supra nacional? "La defensa de Chile descansa prioritariamente en su propio poder nacional, sin perjuicio a su adhesión a Alianzas o Coaliciones de Seguridad / Defensa" (Pag.125). Sobre Medidas de Confianza Mutua (MFCyS), sostiene que "estas medidas no constituyen medidas de desarme, ni de control de armamentos" y agrega, "la política de defensa busca contribuir a la paz y la seguridad en el mundo, colaborando con la comunidad de naciones en la prevención del conflicto internacional y respaldando la vigencia del derecho internacional; e, igualmente, busca cooperar con la región en materias de defensa y seguridad, así como fortalecer las medidas de confianza mutua con otros Estados", (Pag.110). En el Cap X-Foros regionales sobre seguridad y defensa-, hace referencia por igual a la OEA y la UNASUR.

### **3.1.2. Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ESNYD). 2012-2024**

- (1) La ENSYD es una "política de políticas", en cuanto orienta la articulación y coordinación de distintas políticas públicas sectoriales formuladas para evitar riesgos, anticipar amenazas, enfrentar situaciones y sucesos conflictivos que causen grave daño, buscando proteger a las personas, a la población o al país en sus específicos ámbitos de aplicación (Pag 8).
- (2) La formulación de la ENSYD, constituye un hito en la planificación de seguridad del país y en la región. Por primera vez se cuenta con un instrumento de política pública, que integra la defensa a una acción general del Estado, para el logro de los fines relativos a la seguridad del país.
- (3) La seguridad ampliada, apunta a subsanar de mejor forma los complejos desafíos asociados a una condición de seguridad que, de otra manera, suele ser fragmentaria y desapareja: más avanzada en unas áreas que en otras, más sensible para los

individuos en unas materias que en otras, más decisiva para el Estado en unos campos que en otros.

(4) La ENSYD considera que los **“límites rígidos entre ámbitos de seguridad interna y externa, están siendo superados y los Estados buscan fórmulas para usar sus medios de modo más eficaz<sup>179</sup>** e invertir sus recursos financieros de manera más eficiente”. Así entonces expresa, “Actualmente, el escenario global se caracteriza por la existencia de riesgos interconectados. Una de las consecuencias es que el **límite tradicional entre el concepto de seguridad exterior, vinculado a la idea de amenaza de origen estatal foráneo y naturaleza militar, y el de seguridad interior, vinculado a amenazas de origen no estatal, tiende a desaparecer** en el mundo de hoy, en función de un concepto de seguridad ampliada que los incluye a ambos” (Pag 23).

(5) Por ende sostiene:

- ✓ La correlación y complementariedad entre seguridad y desarrollo.
- ✓ La cooperación internacional, como imperativo necesario para la seguridad propia, de allí el valor de la acción internacional del Estado

A manera de conclusión parcial podemos decir:

- ✓ El libro Blanco de la Defensa, presenta características similares a otros de la región, pero con el carácter de la impronta de un Estado que viene invirtiendo en defensa de manera sostenida y revela una “política de Estado”.
- ✓ La ESNYD 2012/24, articula todos los componentes del Estado nacional y da previsibilidad al planeamiento, definiendo riesgos y amenazas, muy en el estilo de los documentos europeos<sup>180</sup>.
- ✓ El concepto de “seguridad ampliada” (límite difuso entre seguridad externa de interna), y la sugerida injerencia de las FF.AA. en la seguridad interna, junto a fuerzas del orden y seguridad pública, es resistida en forma parcial por la opinión pública, especialmente de sectores políticos no conservadores.

---

<sup>179</sup> Las negritas pertenecen al autor para resaltar las tendencias mundiales.

<sup>180</sup> Durante la materia “Estrategia” han sido estudiados los documentos pertenecientes a EEUU, España, Francia y RUGB,

### 3.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto

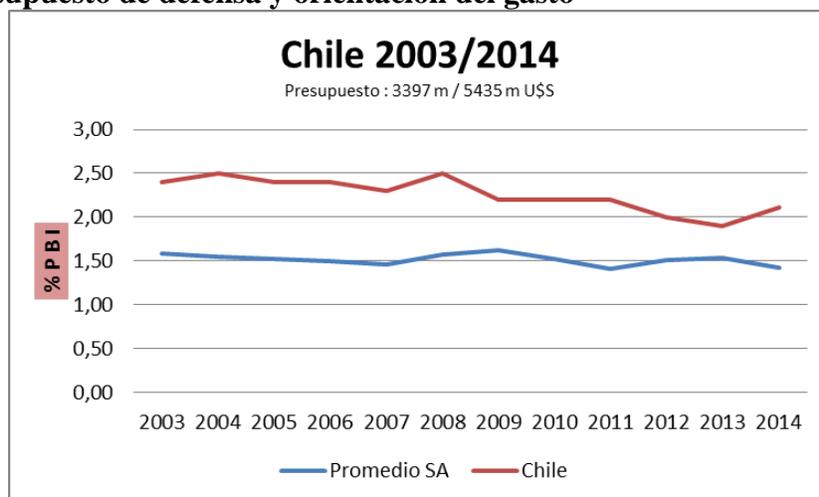


Figura 16: Chile, % PBI asignado a la Defensa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013.

Chile, es el país sudamericano que mayor constancia ha tenido en el esfuerzo de la defensa, que se refleja en el 2-2,5% del PBI y el 3er país de la región que más gasta en defensa, con una inversión en equipamiento de 26,7 %, que equivalen a 1600 millones de U\$S.

La ley del cobre le brinda un presupuesto adicional, que con el aumento de las *comodities*, supo equipar a sus FFAA y modernizarlas con estándares de calidad y cantidad que “parecen de la OTAN, pero en escala menor” (Quesada, 2009). Lo expresado va en sintonía con misión de la defensa de proporcionar o “disponer de una estrategia de disuasión que permita conseguir los efectos deseados” (Pag 168) y generar una externalidad positiva en materia de relaciones exteriores.

En síntesis, dispone de unas FFAA modernas, en el sentido de que todo su equipamiento revela núcleos de modernidad, lo cual no es producto de la improvisación, sino por el contrario de una calculada estrategia de planes integrales de evolución orgánica, que obedecen a programas de equipamiento y actitud estratégica como nación, es decir son políticas de Estado.

### 3.3. Diseño de Fuerza y empleo.

La defensa de la soberanía y la protección de espacios territoriales, son las prioridades de las FFAA chilenas. El ejército, ha puesto interés en incrementar la capacidad ofensiva y movilidad táctica (compra de vehículos Leopard 2 y artillería blindada M109A5). El componente aéreo, mantiene un alto nivel operacional (F-16 adquiridos en 2005), que mejoró con la incorporación de 3 Cisternas (KC135). El componente naval, ha incorporado recientemente nuevas fragatas y la flota de submarinos es bastante moderna. Chile asigna un alto grado de interés en su sector antártico, siendo la ciudad de Punta Arenas y el sector antártico chileno, lugares elegidos para el tráfico marítimo hacia el “Continente Blanco”, a pesar que Ushuaia está más cerca<sup>181</sup>. La ciberdefensa, a nivel del ministerio de la defensa, se coordina a través en el Estado Mayor Conjunto, teniendo cada componente un área de ciberseguridad. (IISS, 2014).

Su despliegue territorial y equipamiento, revela sus intereses estratégicos con esfuerzo principal, fuerte al norte y al sur del país.

Contribuye activamente con efectivos para las Naciones Unidas, en Bosnia (400), Chipre (con el Batallón Argentina-14), Haití (464) y medio oriente (2). De manera similar, participa en ejercitaciones multinacionales y binacionales. Respecto a los acuerdos<sup>182</sup> de Defensa, “Argentina es con quien más se han firmado (13 en total), seguido por Estados Unidos (11 convenios). Por su parte, la región con la que se han acordado más instrumentos de cooperación es Sudamérica, con 27 convenios” con prioridad en Perú y Ecuador. (Pag 143).

Finalmente y a manera de conclusión: en su política exterior, prioriza las relaciones bilaterales, mantiene acomodamiento en las relaciones regionales (Brasil y Argentina), con centro de gravedad hacia EEUU, Europa y la región del pacífico, para mantener su libertad de acción y autonomía. (Gardini, 2011)

---

<sup>181</sup> Ello se debe a las facilidades e infraestructura que ofrece el sector chileno y comodidades en el puerto de Punta Arenas. Apuntes de clase sobre Estrategia Geopolítica de América del Sur, Escuela de Guerra Conjunta Nivel 2, 2014.

<sup>182</sup> También denominados, Memorándum de Entendimiento o de cooperación.

En cuanto a la seguridad internacional, continúa apostando fuertemente y de manera proactiva a los organismos multilaterales, en especial, la ONU y en Sudamérica, Argentina, Perú y Ecuador. El sistema defensivo es de los más modernos de Sudamérica, revelando una estrategia de Estado, que le brinda un balance de poder diferenciado con sus vecinos y en aptitud de inter-operar con otras FFAA más modernas.

#### 4. Paraguay

##### 4.1. Política de Defensa.

##### 4.1.1. **Documento rector: Libro Blanco de la Defensa, 2013.** (Ministerio de la defensa-Paraguay, 2013)

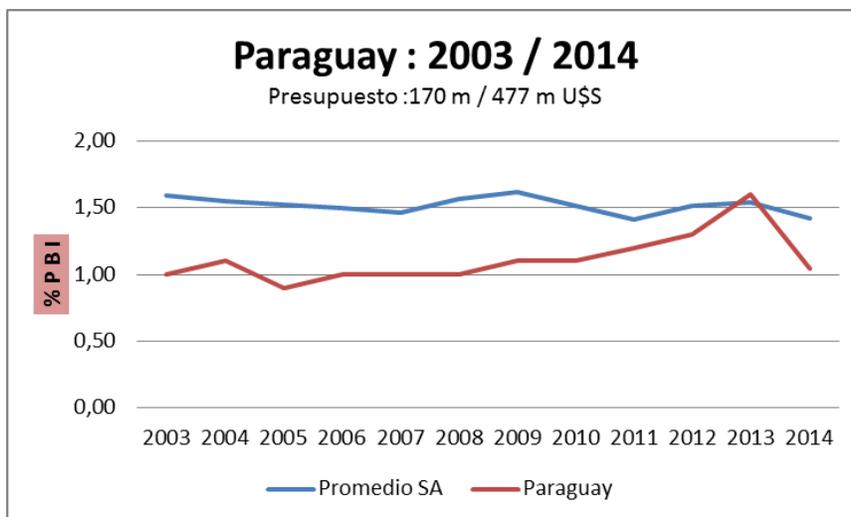
Su libro blanco de la defensa es del año 2013, posee 266 páginas y separa los ámbitos defensa, de la seguridad. No obstante ello, refiere a las nuevas amenazas exponiendo que la actual Ley N° 1337/99, “De Defensa Nacional y de Seguridad Interna, deberá ser actualizada, pues limita al Presidente de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación en lo relacionado al empleo de las Fuerzas Armadas, a efectos de actuar frente a las nuevas amenazas que no conocen de fronteras y que alteran a la seguridad y la defensa” y agrega que “la evolución del concepto de seguridad, y la aparición de nuevas amenazas, siendo estas principalmente de carácter transnacional, hacen que el **límite entre los conceptos de Defensa y Seguridad sea confuso**<sup>183</sup>, y los medios para enfrentarlos dependan de las características de esas amenazas”(Pag 126-127).

La actitud que asume el Paraguay para su sistema de defensa se basa en la “adopción de una postura no agresiva, sí disuasiva, propensa al respeto y apoyo al orden internacional” y enmarcada en los compromisos de la ONU y la OEA.(Pag 92)

##### 4.2. **Presupuesto de defensa y orientación del gasto**

---

<sup>183</sup> Las negritas pertenecen al autor para resaltar aspectos de la tendencia mundial en la región.



**Figura 17: Paraguay, % PBI asignado a la Defensa**  
**Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013**

El esfuerzo defensivo de Paraguay es mínimo, y uno de los más bajos de América del Sur, destinando para equipamiento, el 3% del total.

#### **4.3. Diseño de Fuerza y empleo.**

Paraguay mantiene unas modestas fuerzas armadas, con equipo obsoleto y su especial interés es, evitar una nueva guerra con Bolivia (IISS, 2014). En este sentido, el redespigue del ejército boliviano en 2006 hacia la frontera paraguaya, despertó sentimientos nacionalistas (El País, 2010) que le trajeron críticas al ex Pte Lugo.

En relación con las nuevas amenazas, elementos de las fuerzas armadas fueron desplegados en el norte del país, persiguiendo al “ejército del pueblo paraguayo (EPP)” y el (ACA), organizaciones que se dedican al robo, secuestro extorsivo y crímenes (Conflict Barometer-HIIK, 2014) (BBC, Paraguayan rebel Leader Killed, 2015), en la frontera con Brasil.

Participa con efectivos en varias operaciones de paz, especialmente en África, medio Oriente y en Chipre, con el Batallón Argentino (14 h).

Finalmente y a manera de conclusión, en su política exterior mantiene una tendencia hacia el aislamiento en las relaciones regionales (Brasil y Argentina), con centro de gravedad hacia EEUU, para mantener su libertad de acción y autonomía. (Lambert, 2011) En cuanto a la seguridad internacional, continúa apoyando a los organismos multilaterales, en especial, la ONU. El sistema defensivo ha comenzado a involucrarse en aspectos de seguridad interna.

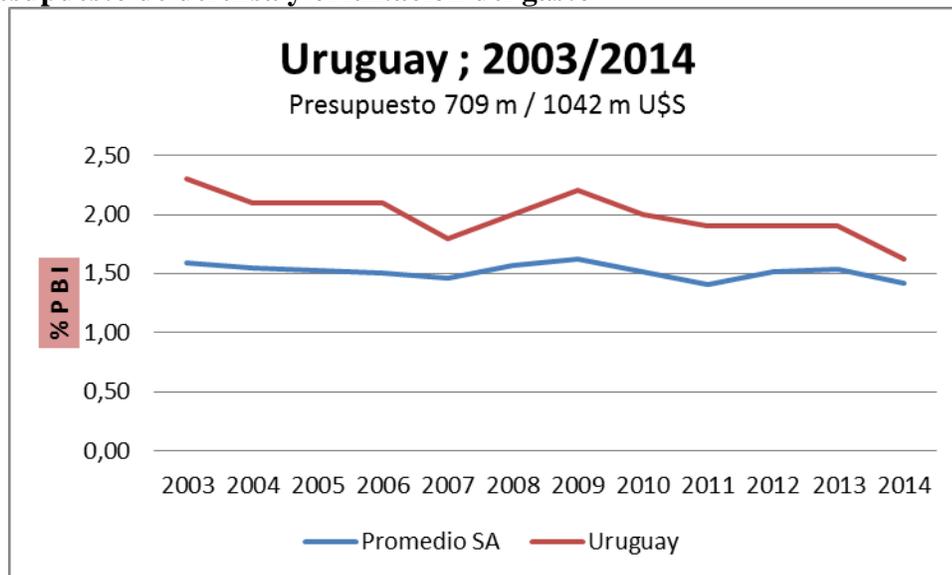
## 5. Uruguay

### 5.1. Política de defensa

#### 5.1.1. Documentos rectores

No dispone aún de libro blanco de la defensa, aunque se encuentra en proceso de desarrollo.

#### 5.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto



**Figura 18: Uruguay % PBI asignado a la Defensa**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013

A pesar de ser un país chico y sin amenazas, Uruguay mantiene un esfuerzo importante de defensa en términos del PBI, superior al promedio de América del Sur. La mayor parte de su presupuesto lo asigna a salarios y funcionamiento, invirtiendo solo 2,6% en equipos nuevos, una situación comparable en esfuerzo (%) con la Republica Argentina.

### **5.3. Diseño de Fuerza.**

La misión principal es la defensa de la soberanía. Sin embargo, dispone de una ganada reputación por contribuir a las operaciones militares de paz y participar en ejercicios multinacionales, lo que le asigna externalidad positiva en el marco regional.

Finalmente y a manera de conclusión: La política exterior de Uruguay estuvo marcada entre un acomodamiento y desafío al Mercosur, con el cual se mantenían algunas asimetrías (hasta el FOCEM) y lo utiliza para generar mayor margen acción. Su política de defensa, revela una continuidad, en la constante presencia en Organizaciones Militares de Paz.

## **6. Bolivia**

### **6.1. Política de Defensa**

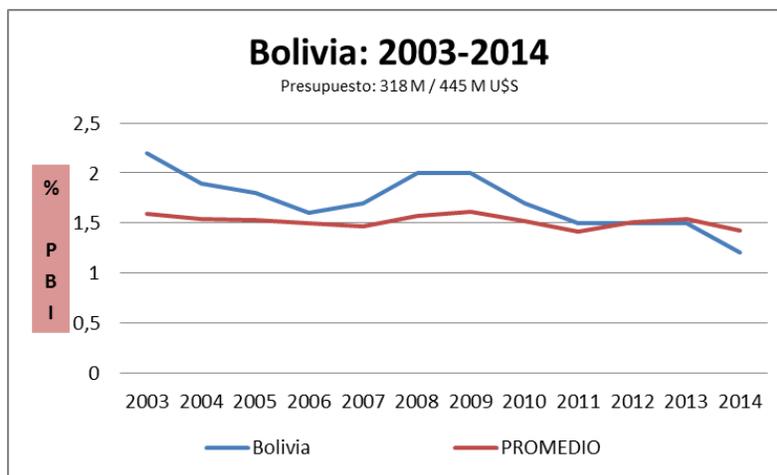
#### **6.1.1. Documentos rectores (Ministerio de Defensa-Bolivia, 2004)**

- (1) En la página de la OEA solo mantiene una actualización del año 2004.
- (2) Orientación de la defensa es, “disuasiva o persuasiva”. (Pag 33)
- (3) En cuanto a los escenarios, plantea el uso de la fuerza para enfrentar amenazas internas y externas (Pag 37). Para ello dispone de un manual de uso de la fuerza para Conflictos Internos (Decreto Supremo N° 27.977– 14/01/2005).Adicionalmente la ley de seguridad de fronteras (Nro 100, del 05 Abr 2011), dedica especial atención a la franja de 50 km y crea un consejo para desarrollo y seguridad.
- (4) No hay referencias hacia la UNASUR, en el sitio web del Ministerio de la Defensa<sup>184</sup>.

### **6.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto**

---

<sup>184</sup> Se aclara esto porque su libro blanco de la Defensa es anterior a la creación de la UNASUR.



**Figura 19: Bolivia, % PBI asignado a la Defensa. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013**

En términos generales, Bolivia, ha mantenido un esfuerzo de defensa, en promedio con la región, con un mínimo aumento que coincide a la asunción del Pte Evo Morales, donde se dispuso junto con la nacionalización de las Petroleras, el aumento de soldados (INFODEF, Bolivia incrementara sus FFAA, 2013) y la compra de vehículos no tripulados (INFODEF, UAV para Bolivia, 2013), como así también la vinculación especial con Bielorrusia y China en el área de Defensa. (RESDAL, 2014)

### 6.3. Diseño de Fuerza

Bolivia dispone de modestas Fuerzas Armadas, cuya misión principal es la defensa de la soberanía y en este sentido adquiere relevancia la búsqueda de la salida al mar, aspecto que se mantiene un tema de alta sensibilidad nacional y de interés nacional. (Ministerio de Defensa-Bolivia, 2004) De manera similar, el combate contra las drogas continua siendo una prioridad del sus FFAA. (IISS, 2014)

Los últimos años, las FFAA han tenido un rol más protagónico durante la crisis del separatismo de cuatro provincias (2007), y la nacionalización de las petroleras, manteniendo un protagonismo interno en temas de unidad nacional (territorio) y protección de los recursos naturales.

Participa con efectivos en varias operaciones de paz, Haití (208), RDC (10), Sudan (4), Liberia (2), Costa de Marfil (2). En materia de cooperación regional, ha firmado

acuerdo con Uruguay (2012), Perú (2013) y Argentina (2015)<sup>185</sup>. (RESDAL, 2014); (IISS, 2014).

## **7. Colombia**

### **7.1. Política de Defensa**

#### **7.1.1. Documentos rectores: Política de defensa democrática (2003) y Política integral de Seguridad y Defensa para el desarrollo (PISD) (2011).**

7.1.1.1. ¿Se identifican amenazas? Sí. Identifican al terrorismo, drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas y explosivos, el secuestro y extorsión y finalmente al homicidio. Pag 24 (Ministerio de Defensa- Colombia, 2003). En un reciente informe, identifica a las FARC, BACRIM, Redes criminales y la delincuencia común. (Ministerio de Defensa-Colombia, 2011)

7.1.1.2. ¿Utilizan el método por capacidades para el desarrollo de Fuerzas? No.

7.1.1.3. ¿Se hace referencia a una estructura de seguridad supra nacional, regional donde manifieste una intención de cooperación o vinculación, hacia un sistema de seguridad cooperativo? No, pero especifica que “la seguridad depende de la cooperación regional y que los esfuerzos contra el crimen internacional dependen de la cooperación regional e internacional”. Al mismo tiempo, establece como estrategia, “incrementar la cooperación regional e internacional”. (Ministerio de Defensa-Colombia, 2011)

7.1.1.4. ¿Cuáles son las características del sistema de defensa. (explícitos). “Colombia adoptará una postura estratégica defensiva”. (Ministerio de Defensa- Colombia, 2003)

#### **7.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto.**

---

<sup>185</sup> Obtenido de la paginad de internet del Ministerio de la defensa de Bolivia.

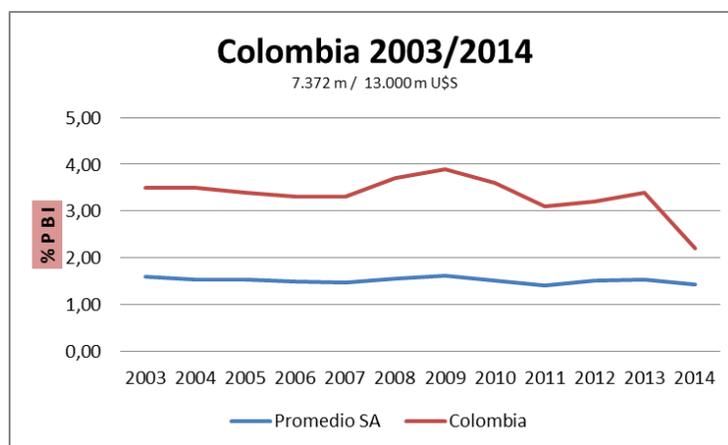


Figura 20: Colombia. % PBI asignado a la Defensa. Elaboración propia sobre la base de SIPRI 2014 y Nva Mayoría 2013

Debido a la situación interna, Colombia es uno de los países que más gasta en Defensa. El sistema de compras y equipamiento se orientan hacia el combate contra insurgencia y contra-narcóticos. En este sentido, disponen de considerable apoyo de equipo y entrenamiento de los EEUU (IISS, 2014). El resultado de esta política (Plan Colombia-Operación Espada de Honor), ha sido el endurecimiento de las acciones militares de los últimos años que ha traído el debilitamiento de las FARC, ENL y los GAML<sup>186</sup> y el surgimiento de las BACRIM hacia zonas fronterizas y remotas. (Ministerio de Defensa-Colombia, 2011)

Actualmente, dispone de la presencia de 60 militares del Comando Sur. (IISS, 2014)

### 7.3. Diseño de Fuerza.

(1) Participa en Operaciones de Seguridad<sup>187</sup>? Sí. Actualmente ha desarrollado el Plan “Espada de Honor” que dispone tres ejes principales de acción: (1) neutralización de estructuras,(2) protección,(3) irreversibilidad en los avances de seguridad. Sus principales aspectos son:

- Priorizar la Acción Integral para fortalecer la confianza con la población civil.
- Generar condiciones óptimas de seguridad, proteger a la población y a la infraestructura económica de la nación, mediante la relocalización del esfuerzo operacional

<sup>186</sup> GAML, Grupos Armados al margen de la Ley.

<sup>187</sup> Se refiere a operaciones de seguridad interior, ya sea por Nuevas Amenazas o disposición particular del Estado.

- Enfoque diferencial: reconocen los diferentes contextos en los que se desarrolla el conflicto.

- (2) Participa en OMP? Si, actualmente dispone de tropas (356) desplegadas en la Fuerza Multinacional de observación y Paz en el Sinaí (MFO), desde 1982.
- (3) Dispone de fuerzas combinadas con países de la región?; ¿Con quién? No.
- (4) Con que países realiza actividades de cooperación militar? Ha firmado acuerdos de cooperación con Ecuador, Uruguay, Chile y RUGB. (IISS, 2014)

Colombia ha desarrollado una acertada estrategia desde el año 2000 con el lanzamiento del Plan Colombia, lo que ha posibilitado una década y media más tarde, la desarticulación casi total de las FARC. En este sentido puede observarse, que los elementos de la trinidad clausewitziana, han resultado efectivos, a pesar de los errores que puedan haberse cometido. El caso Colombiano debe estudiarse en mayor profundidad en especial por la formulación de una estrategia efectiva<sup>188</sup> para contener amenazas de naturaleza complejas (paramilitares, insurgencias, terrorismo, narcotráfico) o como dice el Dr Bartolomé “insurgencia criminal” (Bartolome M. , 2014). En el año 2003, establecía “**que para este tipo de amenazas se desdibujan los límites de la seguridad interna y de defensa**”<sup>189</sup>, Pag 20 (Ministerio de Defensa- Colombia, 2003).

Respecto de las relaciones regionales, parecería tener una visión escéptica sobre la UNASUR, por motivos de seguridad (está más cerca de EEUU con sus Bases en territorio Colombiano), e ideológicos (Venezuela y Ecuador) y las experiencias recientes que han sido explicadas en el Cap III.

## **8. Ecuador**

### **8.1. Política de defensa**

#### **8.1.1. Documentos rectores:**

##### **(1) Libro Blanco-2006**

---

<sup>188</sup> Debe considerarse que para fines de los 90, Colombia era considerado un estado casi fallido.

<sup>189</sup> Las negritas pertenecen al autor.

- ✓ Relacionado con la identificación de amenazas. Ratifica que en su entorno fronterizo norte, ha sufrido situaciones de riesgo (desplazamientos, migraciones, actividades ilegales, Pag 11). Identifica “factores de violencia transfronteriza, situaciones armada y acciones de fuerza, que generan dificultades entre los Estados e inestabilidad en la región” (Pag 23). Agrega que, “el Plan Colombia constituye uno de los mayores riesgos vecinales y para la subregión” (Pag 26). Sin embargo, “Ecuador no realizará acciones militares coordinadas, ni combinadas con Colombia<sup>190</sup>.”(Pag 28), habiendo desarrollado el “Plan integral para la Frontera Norte<sup>191</sup>, desde 2002. A pesar de ello, en el análisis del **escenario prospectivo, “determina la continuidad de la inestabilidad actual<sup>192</sup>”** (Pag 40).
- ✓ Método desarrollo de Fuerzas: está incorporando el método por capacidades.
- ✓ Estructura supranacional. Establece que el “esquema integracionista de la CAN, ha tenido poca incidencia en los procesos económicos y otros multilaterales”. Además, hace referencia al “Compromiso Andino para la paz y seguridad junto a la limitación de gastos para la defensa externa”, dentro de la subregión. Agregando que los mismos poseen “debilidad institucional y limitación en su implementación”. En la cooperación internacional, alude a la ONU, OEA y CAN.(Pag 48)
- ✓ Sistema de defensa. “Actitud estratégica defensiva (Pag 45) y preventiva en el sentido de la cooperación” (Pag 46).

(2) **Agenda Nacional de seguridad interna y externa-2008.** En un esfuerzo por avanzar hacia los nuevos desafíos, presenta el documento titulado “La agenda nacional de seguridad y defensa-2008”, elaborado por el Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, destinada a dar una visión integral de la seguridad, creando un sistema de lineamientos básicos para el Sistema Nacional Integral de Seguridad (Pag 55), y menciona como misión de las FFAA la de “prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión” (Pag 11). Asimismo apunta a **eliminar la**

<sup>190</sup> Declaración de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia. 12 Dic 2006.

<sup>191</sup> Para tal fin se desarrollaron las Unidades de Desarrollo Norte (UDENOR).

<sup>192</sup> “Las amenazas a la seguridad, son las que derivan de situaciones de violencia más allá de las fronteras, con acciones de Fuerza proveniente de grupos ilegales armados, con el narcotráfico, tráfico ilícito de armas, crimen organizado internacional y terrorismo”.

clásica “distinción interna y externa<sup>193</sup>” y presenta el “Plan Ecuador” para diferenciarse del “Plan Colombia”. (Ministerio de Coordinación Int y Ext-Ecuador, 2008).

- (3) **Agenda política de la defensa-2011.** De la misma manera y profundizando las medidas adoptadas en 2008, elabora la “Agenda política de la defensa” (2011) en un intento de brindar un carácter multidimensional al abordaje de la seguridad dentro del “Plan vivir mejor”, definiendo el empleo de las FFAA en cuatro áreas principales, según el siguiente cuadro:

<b>Defensa de la soberanía y integridad territorial</b>	<b>Apoyo Acción del Estado</b>	<b>Apoyo al desarrollo nacional</b>	<b>Cooperación Internacional</b>
<b>Operaciones militares de vigilancia y control del territorio, espacios marítimos y aéreos</b>	Operaciones de protección a las áreas e infraestructura estratégica	Investigación en áreas de defensa (cartografía, oceanografía y aeroespacial)	Medidas para el fomento de la confianza y seguridad mutua (ámbito militar). <b>MFCyS</b>
<b>Operaciones militares para la defensa de la soberanía y la integridad Territorial</b>	<b>Operaciones de apoyo al control del orden público, contra el narcotráfico, crimen organizado y Terrorismo.</b>	Otras.	Operaciones de paz
<b>Operaciones convencionales</b>	<b>no Operaciones de respuesta ante crisis</b> (demostración de fuerza, empleo de fuerza).		operaciones multinacionales
Fuente: Agenda Política para la Defensa-2011. (1) Las negritas pertenecen al autor			

**Tabla 15: Ecuador-Agenda Política de defensa 2011**

Asimismo, incorpora de manera novedosa e integral, los diferentes ámbitos (ministerios) y las estrategias que deben desarrollar cada uno, en el Plan Nacional de Seguridad Integral. Allí, coloca a la Defensa y las Relaciones Internacionales en un mismo ámbito y donde define las siguientes estrategias: “Fortalecer operativamente a las Fuerzas Armadas con capacidades estratégicas conjuntas, Incrementar la capacidad de prevención, disuasión y defensa ante cualquier tipo de amenaza y/o desastres,

<sup>193</sup> Las negritas pertenecen al autor para resaltar aspectos de las tendencias globales en materia de seguridad y defensa.

Mejorar la capacidad de vigilancia, control y respuesta efectiva del territorio continental e insular, sus espacios acuáticos y el espacio aéreo” entre otras (Ministerio de Defensa-Ecuador, 2011).

En relación a la cooperación internacional, menciona el éxito del Comisión mixta permanente de Fronteras (COMBIFRON), con Perú y las consecuencias del conflicto colombiano, buscando fortalecer la confianza.

**Estructura supranacional**, menciona “fomentar la integración regional, en el entorno de la UNASUR” y agrega que “la construcción de un esquema de seguridad y defensa orientado a enfrentar nuevos desafíos y combatir amenazas comunes, mediante la aplicación de políticas de defensa en el ámbito regional, mediante mecanismos de cooperación y coordinación establecidos en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano y el desarrollo de una doctrina regional de defensa” (Pag 45). En sus objetivos, establece “Fortalecer la integración del país con la comunidad internacional, en especial en el ámbito de la UNASUR” (Pag 50). (Ministerio de Defensa-Ecuador, 2011)

## 8.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto

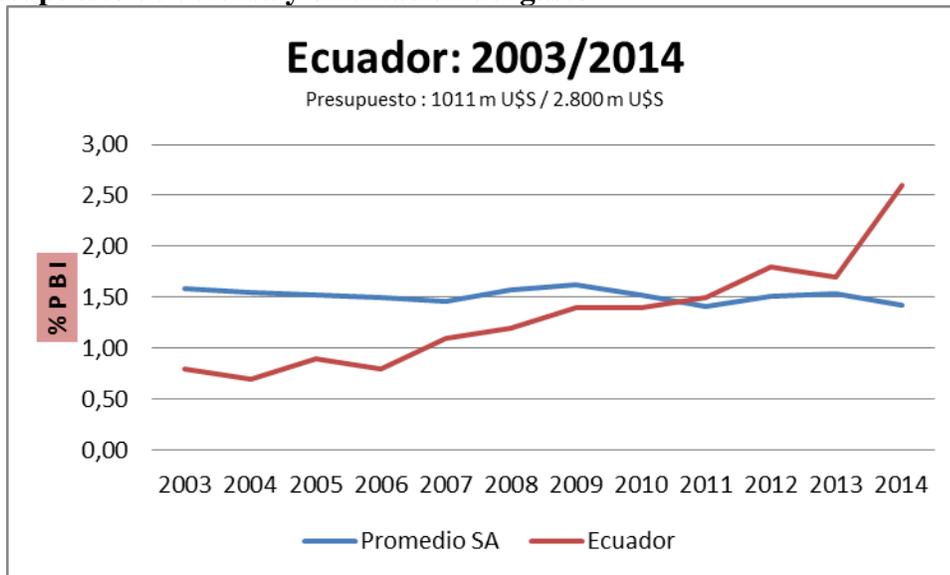


Figura 21: Ecuador % PBI asignado a la Defensa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013.

Ecuador, muestra un esfuerzo sostenido en materia de defensa, que se incrementa desde lo que sucedió la Operación Fénix<sup>194</sup> (2008). Su inversión en equipamiento es del 7 %, lo que equivalen a unos 300 m U\$\$ por año. Sus principales adquisiciones se orientan a la compra de vehículos de exploración todo-terreno, UAV y helicópteros.

### **8.3. Diseño de Fuerza**

La política de defensa está orientada a la soberanía y protección del territorio, debido a las experiencias del pasado reciente en sus límites fronterizos, en los 90 con Perú y con Colombia por las FARC en el año 2008, expresando en su diagnóstico que, “la permeabilidad de las fronteras con Colombia y Perú, consecuencia de la dinámica propia de estos espacios territoriales, sumada a su difícil geografía, da lugar a ciertas actividades ilegales en las poblaciones de frontera y facilita la presencia de grupos criminales organizados, todo lo cual afecta a la seguridad” y continua expresando que, “El conflicto interno colombiano ha producido durante los últimos diez años el desplazamiento de un gran número de población colombiana que viene al Ecuador en busca de refugio, atención médica o logística”, agregando que “Los GIAC<sup>195</sup> activan su peligrosidad cuando, en su intento por financiar el sostenimiento de sus actividades, participan en los diferentes procesos relacionados al cultivo, procesamiento y tráfico de drogas. Establecen alianzas con el narcotráfico y sus bandas criminales, lo cual afecta a la paz y estabilidad de las fronteras” (Pag 22), resultando todo ello en una “reestructuración de sus FFAA”(Pag 26) (Ministerio de Defensa-Ecuador, 2011).

La mayoría de su armamento es de segunda mano y recientemente adquirió helicópteros multipropósito, fragatas de Chile o construyendo su propio dron. Posee capacidad para movilizar reservas. (IISS, 2014)

Contribuye con escasos efectivos para las Naciones Unidas, en Haití (67), Liberia (2), Sudan (4) y costa de marfil (1). Cabe mencionar que evalúa la conformación de un elemento de desminado con Perú (INFODEF, Perú y Ecuador crearán una unidad

---

<sup>194</sup> Esta operación deja al descubierto la precariedad del sistema de defensa de Ecuador.

<sup>195</sup> GIAC. Por sus siglas Grupos Insurgentes Armados Colombianos.

combinada de desminado humanitario para Naciones Unidas, 2012), lo cual revela su intención de intensificar la cooperación con su vecino del sur.

Finalmente y a manera de conclusión: en su política exterior mantiene una actitud “desafiante” con tendencia moderada hacia EEUU, con eje en Venezuela y la región. En cuanto a la seguridad internacional, continúa apostando a los organismos multilaterales, en especial, la UNASUR (del cual es sede) y ONU. Su sistema defensivo es básico pero con énfasis en la multidimensionalidad (integral), con un modesto plan de modernización, participando contra las nuevas amenazas.

## 9. Perú

### 9.1. Política de Defensa

#### 9.1.1. Documento rector: Libro Blanco de Defensa, 2013.

(1) Identifica amenazas? Perú, tiene un enfoque multidimensional de la seguridad y defensa y no plantea demasiados tabúes en cuanto su distinción de seguridad y defensa. Por lo tanto, define que **“las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad, constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales<sup>196</sup>**, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico” (Ministerio de Defensa-Peru, 2013), e “identifica a las amenazas internas como: 1) Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional que optan por la violencia. 2) Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares, 3) Delincuencia común organizada 4) Tráfico ilícito de drogas, 5) Corrupción, 6) Depredación del medio ambiente” (Cap III, Pag 4, del citado documento).

El objetivo Nro 2 de su política de defensa, es: “Desarticular las organizaciones terroristas, el tráfico ilícito de drogas y otros ilícitos, y restablecer las condiciones de estabilidad y seguridad en la zona del VRAE”. (Ministerio de Defensa-Peru, Política General de Defensa 2011-2016, 2011).

---

<sup>196</sup> Las negritas pertenecen al autor para resaltar aspectos de las tendencias globales en la región.

- (2) Ha iniciado el planeamiento de desarrollo de Fuerzas por el criterio de capacidades, en reemplazo del de HHC.
- (3) En relación con una estructura seguridad supranacional: relaciona al entorno regional y subregional, con Sudamérica y a la Comunidad Andina y se enfatizan las políticas para prevenir y neutralizar las amenazas aplicando los principios de la “seguridad cooperativa”.(Pag 8)
- (4) El sistema de Defensa es: “La estrategia de seguridad del Perú es defensiva y disuasiva”.

## 9.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto

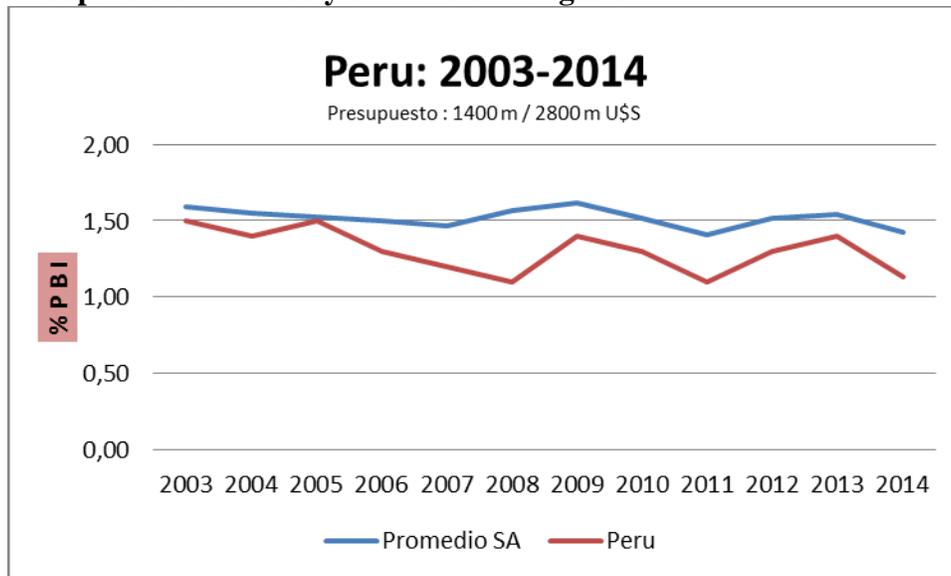


Figura 22: Perú, PBI asignado a la Defensa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013.

Perú mantiene una performance que está en consonancia con el promedio regional. Sin embargo, ha aumentado su presupuesto en un 100 % (1400-2800 m U\$S), como parte de su esfuerzo de modernización. En este sentido, ha incorporado armas antitanques (INFODEF, Rafael y Dynamit Nobel suministran armamento portátil antitanque al Ejército del Perú, 2012), está desarrollando con Bolivia su sistema SIVAM, para monitoreo de la zona limítrofe (radares 3D) (INFODEF, Peru y Bolivia instalaran radares para control de su fronteras, 2014). Otra área de interés es, la compra de misiles tierra-aire de origen coreano, que representa una vinculación con los países asiáticos. (INFODEF, El Ejército del Peru adquiere misiles antiaereos en Corea-Chiron.,

2013). La inversión en equipamiento es de 13 %, que representan unos 270 m U\$S anuales.

### **9.3. Diseño de Fuerza.**

El largo conflicto con Sendero Luminoso ha dejado una impronta en las FFAA, en especial es el foco de atención del Ejército. El Estado, dispone de un programa de equipamiento para modernización de sus FFAA, que está alineado con las percepciones de seguridad en el futuro cercano. Esto se refleja de la lectura de la Política General del sector defensa 2011-2016, que dice “Incrementar en un 20% la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.”, “Desarticular las organizaciones terroristas, el tráfico ilícito de drogas y otros ilícitos, y restablecer las condiciones de estabilidad y seguridad en la zona del VRAE”, entre otros 7 objetivos. (Ministerio de Defensa-Peru, Política General de Defensa 2011-2016, 2011, págs. 1-3)

La seguridad interna es la orientación del Ejército y ello se refleja en el equipamiento actual (IISS, 2014), con el despliegue de bases adicionales para controlar y contener a Sendero (Press, 2013). El componente aéreo es excelente, comparado en perspectiva latinoamericana con aviones Aviones Mig 29 y un *upgrade* del Mirage 2000. La Armada, posee una muy buena performance siendo su flota de submarinos, de lo mejor en Sudamérica (6 GRT-209)<sup>197</sup>.

Participa activamente en ejercicios multinacionales y con las Naciones Unidas en Haití (340), Congo (13), Costa de marfil, (2) Liberia (2), Sudan (7), Sahara occidental (1). Asimismo, evalúa la posibilidad de concretar con Ecuador una fuerza binacional de desminado, lo cual es un intento de fortalecer la cooperación, en concordancia de su objetivo Nro 4, para el ciclo 2011-16<sup>198</sup>. Además realiza ejercicios bilaterales con Chile, Colombia y Bolivia.

---

<sup>197</sup> Para ponerlo en perspectiva, Chile dispone de 4 (solo 2 T209) y Brasil, 4.

<sup>198</sup> El ciclo Político de su Defensa dura 4 años y establece 7 Objetivos con sus respectivas estrategias.

Finalmente y a manera de conclusión: en su política exterior mantiene actitud de acoplamiento moderado hacia EEUU<sup>199</sup> y colaboración selectiva con algunos países de la región (Alianza del Pacífico), mirando hacia el Este, Asia. En cuanto a la seguridad internacional, continúa apostando fuertemente a los organismos multilaterales, en especial, la ONU. El sistema defensivo está orientado hacia el conflicto interno y en lo externo apuesta a las ventajas asimétrica del balance de poder, ejemplo, si Chile compra tanques Leopard 2 y los despliega en la zona norte, Perú, compra armas antitanques o el caso de los submarinos, es también un ejemplo ilustrativo del balance de poder asertivo de menor costo. No obstante lo expresado, existe una distensión en sus fronteras (Ecuador y Chile), habiendo resuelto recientemente su conflicto territorial en la CIJ, como fue detallado en el Cap III y que seguramente impactará en su despliegue y adquisición de armas.

## **10. Venezuela**

### **10.1. Política de Defensa**

#### **10.1.1. Documentos rectores.**

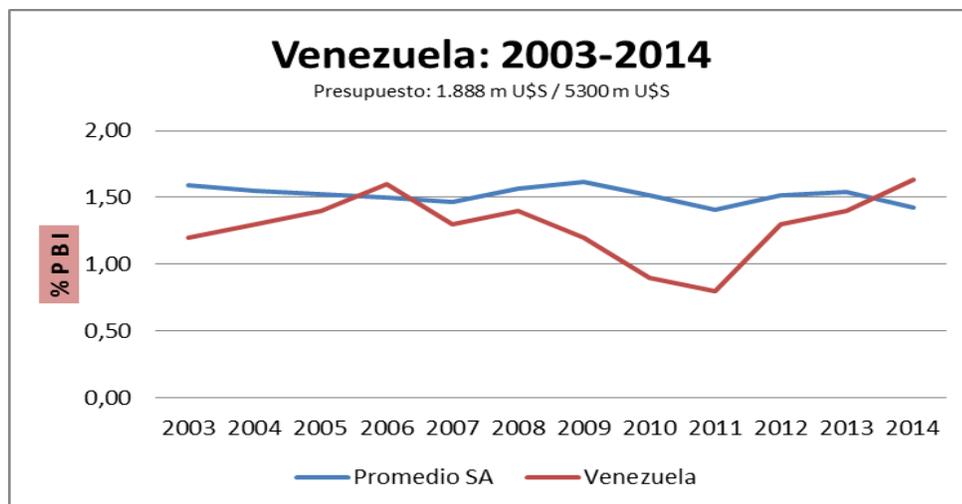
No dispone de libro Blanco u documento oficial, registrado en la OEA o su página del Ministerio del Poder Popular de la Defensa. Las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), están integradas por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional<sup>200</sup>.

#### **10.2. Presupuesto de defensa y orientación del gasto.**

---

<sup>199</sup> Continúa haciendo ejercicios de narcoterrorismo con los EEUU. Libro Blanco de la defensa. Pag 122

<sup>200</sup> La Guardia Nacional Bolivariana, es un cuerpo para la seguridad interna, similar a la Gendarmería Nacional en la República Argentina.



**Figura 23: Venezuela, % PBI asignado a la Defensa.**  
**Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIPRI 2014, Nva Mayoría 2013.**

El rearme venezolano es curioso, pues si bien el esfuerzo de defensa (% del PBI), presenta fluctuaciones respecto al promedio de la región, el aumento del precio del petróleo le ofrece mayores posibilidades de incremento en el presupuesto real, que pasa de 1800 a 5300 millones U\$S, en circunstancias que; a) se radicaliza la tensión con EEUU<sup>201</sup>, b) aparece Rusia nuevamente en la región<sup>202</sup> (ofreciendo aviones con sistemas de armas de última generación) y c) la escalada de tensión con Colombia (2007), que reveló las deficiencias o falencias del sistema de defensivo venezolano. Es durante este contexto, que Chávez anuncia la creación de las Milicias Nacionales Bolivarianas, cuyos efectivos ascienden a 50.000 milicianos (Ministerio del Poder Popular de Venezuela, 2015) y la compra de armamento ruso.

### 10.3. Diseño de Fuerza

Las fuerzas Armadas tienen la misión de proteger y defender la soberanía nacional, y han recibido importante material de Rusia y China con crédito, por un total de 2200 millones de dólares solo en el año 2009.

<sup>201</sup> El giro de la Política de Defensa de Venezuela, se puede observar en los vínculos con EEUU. Para el año 2002, poseía la delegación más numerosa de la región en su Embajada de Washington. Para fines del mismo año, era casi nula. Entrevista del autor con Agr Mil Arg de esa época.

<sup>202</sup> Los diarios de la época informaban la posibilidad de bases militares rusas en Venezuela, Nicaragua y Cuba, hecho que fue desmentido por el canciller Elias Jauga.

El ejército ha recibido un sistema de armas de defensa antiaérea integral con dispositivos de largo alcance (S-300, de 200 km), mediano alcance (BUK M2) y corto alcance, junto al lanzador múltiple de artillería 300 mm y alcance 70 Km (BM30 “Smerch”), (INFODEF, 2013). La Fuerza aérea, dispone del único avión de 4ta generación en Sudamérica, el poderoso SU 30 MK2 (IISS, 2014), otorgando una superioridad ofensiva letal, junto al sistema defensa antiaérea más avanzado de la región y posicionándose como el 15vo importador del mundo durante el periodo 2012/2015 (INFODEF, Venezuela se proyecta como el quinceavo importador mundial de armamento en el periodo 2012-2015, 2012).

Desarrollan actividades en el área la seguridad interna en:

- ✓ 2009, “Op Centinela I” (300 efectivos), en 2010, “Op centinela II” (8000 h).
- ✓ 2011, se realizaron 302 operaciones de mantenimiento del orden interno, entre los que se destacan destrucción pistas clandestinas y la operación Social Bolivariana “Cacique Cinera”<sup>203</sup>
- ✓ 2012 desplegó efectivos en la frontera con Colombia (3000 h).
- ✓ 2015,despliegue de efectivos militares, como consecuencia de la declaración del “Estado de Excepción” en 4 municipios que limitan con Colombia y que derivó en un Estado de tensión bilateral<sup>204</sup>, con repercusiones en la región (UNASUR-Secretario General, 2015) y en el hemisferio (El Heraldó, 2015), según fue explicado en el Cap III.

Como aspecto singular de las FAN, revela que han sido la politizadas a partir de 2012, donde debieron definirse como “chavistas” (San Miguel, Rocio-RESDAL, 2012)<sup>205</sup>. De manera similar manifestaron preocupación por la guerra asimétrica contra una invasión de EEUU<sup>206</sup>. A pesar de lo expresado, las FAN en su Art 328 de la

---

<sup>203</sup> Muy similar al Plan AHÍ, realizado por la república Argentina en las Villas del Conurbano Bonaerense.

<sup>204</sup> Este suceso tuvo consecuencias políticas e internacionales, además del éxodo voluntario de casi 2000 colombianos abandonando Venezuela.

<sup>205</sup> Como ejemplo puedo aportar, que durante una visita de la delegación de la Escuela de Guerra Venezolana en 2012 a institutos de la República Argentina, cuando se despedían realizaban un “viva el Cte Chavez”, algo que sonaba extraño.

<sup>206</sup> Algo muy similar al caso cubano. Clase de un Ofial de cuba que realizo una clase sobre la defensa de la soberanía cubana, en el Curso Superior de mando en la República Popular China.

Constitución expresa “La FAN constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política”

Ha conformado una 4ta Fuerza de ciudadanos, con efectivos de hasta 50.000 denominada “Milicias Nacionales Bolivarianas”. (Ministerio del Poder Popular de Venezuela, 2015)

Finalmente y a manera de conclusión: en su política exterior mantiene actitud de desafío hacia EEUU (por motivos de seguridad e ideológico) y colaboración selectiva con algunos países de la región (Bolivia, Ecuador, Argentina). En cuanto a la seguridad internacional, posee una visión reactiva ante las organizaciones multilaterales, en especial si participan los EEUU (ONU, OEA). El sistema defensivo está orientado hacia la guerra asimétrica, viviendo en la ilusión que una potencia extra-regional quiere apropiarse por la fuerza de sus recursos naturales, compartiendo esta misma percepción con las FFAA cubanas<sup>207</sup>.

## **CONCLUSIONES**

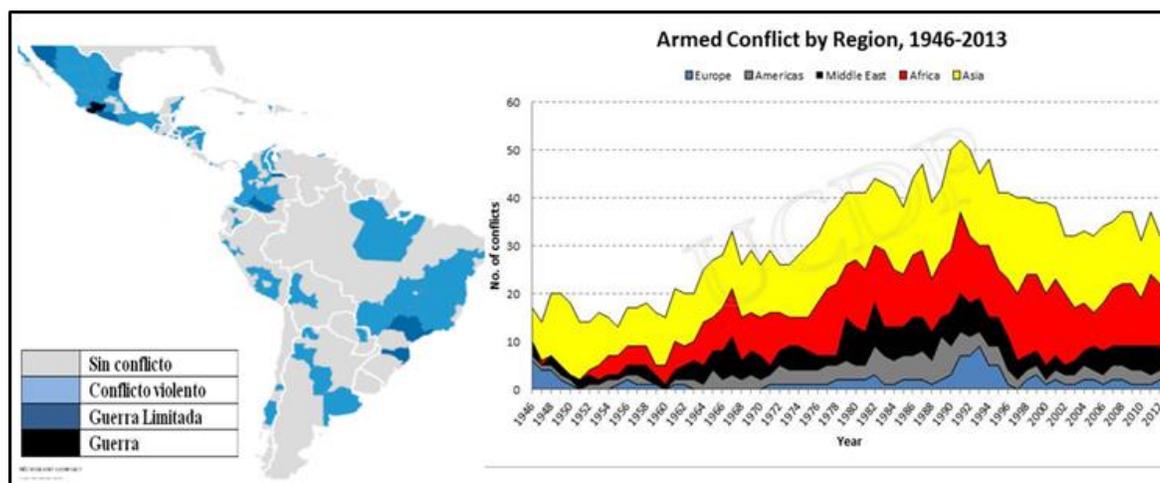
No es posible comprender en su completa dimensión lo que sucede en Sudamérica, sin hacer mención a algunos elementos que modificaron las relaciones de poder e influyeron hacia dentro de la región a fines de los 90 y concretamente desde el 2001; entre los que podemos mencionar:

1. Presencia de nuevos actores externos e internos: el alejamiento de los EEUU (que no significa, menor influencia), ha facilitado el acercamiento de otros como, Rusia, China, etc. Simultáneamente, los actores no estatales tienen mayor gravitación y provocan respuestas en el ámbito externo de los Estados.
2. El rol de Brasil en la región: existe un cuestionamiento o suspicacia a su liderazgo regional, adoptando diferentes Estados (con poder intermedio o secundario), políticas de contra-balance respecto a su hegemonía. Por eso aplica una política de poder consensual.

---

<sup>207</sup> Apuntes de clase del autor en el curso de estado mayor en la República Popular China, exposición sobre Defensa Nacional de Cuba en 2008 y conversación del autor con Oficiales de la Escuela de Guerra en visita a la EDA 2013, los cuales mostraban mucho interés en la “guerra asimétrica contra el imperio”.

3. La persistente desconfianza entre los miembros de la región: herencia histórica que aún no puede ser superada en alguno de ellos, ejemplo (Chile-Perú y Bolivia) o Colombia-Venezuela).
4. Fragmentación política regional en 2 modelos: hasta el 2001, la mayoría transitaba por senderos comunes, democracia, liberalismo e inserción internacional. Hoy la realidad es distinta y podríamos agruparlos en 2 modelos: los neo-populistas y los institucionalistas, cada uno con sus diferentes matices que van desde Venezuela hasta Chile.
5. Políticas exteriores divergentes (acomodamiento-oposición limitada-oposición y desafío) en lo hemisférico, lo que define el perfil de cada país, y de colaboración automática regional en temas de bajo compromiso, pero alta relevancia regional, ejemplo el apoyo al Pte Maduro después del 12 F, o el apoyo al Pte Morales por la detención de su avión, etc.



**Figura 24: Conflictos en América Latina- HIIK y Conflictos Armados por regiones-Universidad de Uppsala 2014**

Una mirada desde una óptica diferente al conflicto inter-estatal, nos muestra una radiografía desde la perspectiva del conflicto interno con sus amenazas transnacionales y la violencia, como se muestra en la figura 24 pertenecientes a la categorización que realizan el Instituto Heidelberg (Conflict Barometer-HIIK, 2014) y la Universidad de Uppsala (Uppsala, 2014), respecto al conflicto inter-estatal en la región.

En el marco global, América se presenta como una región de bajo conflicto inter-estatal comparado con otras zonas y esto ha sido una característica de la región, desde 1946 (figura 24, gráfico derecho), sin embargo, el año 2012 mostraba una conflictividad violenta intraestatal en

Brasil (favelas), Argentina (con la huelga de la gendarmería y las policías locales que desembocaron en saqueos y muertos), Bolivia, Perú, la guerra en México contra los carteles o el prolongado conflicto en Colombia (Figura Nro 24, gráfico izquierdo).

En sentido estricto, Sudamérica, se presenta como una zona de baja probabilidad de conflicto armado inter-estatal y si bien las FFAA siguen asociados prioritariamente a la misión de Defensa, existe una creciente tendencia a su empeñamiento en actividades de seguridad interior o vigilancia de fronteras, a excepción de Chile (el caso Argentino es opinable, pero a los efectos de este trabajo se considera que ha comenzado a participar con el Operativo Fortín II) y Uruguay, si consideramos el despliegue de tropas para proteger una empresa privada. Donde surgen más cuestionamientos, es el empeño de las FFAA contra la criminalidad organizada (Venezuela, Colombia, Brasil, Paraguay, Perú y Bolivia en casos puntuales) y la insurgencia armada (Colombia, y Perú).

En cuanto a las definiciones entre los conceptos de seguridad y defensa, existe una disparidad de criterios que generan inconvenientes para la cooperación regional como un todo. Aparecidas las nuevas amenazas transnacionales (narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas, el tráfico de armas, el delito cibernético y otras), es difícil adoptar políticas comunes sobre problemas requieren de soluciones integradas, porque su origen, naturaleza y funcionamiento trascienden las fronteras. Por eso, estos problemas no pueden ser combatidos individualmente por los Estados. “Soluciones integradas, requieren indefectiblemente de simetría en fines y medios empleados para combatirlos” (De Vergara, 2009).

**En cuanto al gasto en la defensa**, y a pesar de ser una zona no expuesta a los conflictos internacionales, hubo un crecimiento general de gastos en el período (2003/14), la cual ha estado acompañada de un incremento de las compras de armamento en muchos países del área (Brasil, Chile y Venezuela), con la notable excepción de Argentina, cuya desinversión en esta materia es notoria (aunque no su presupuesto real).

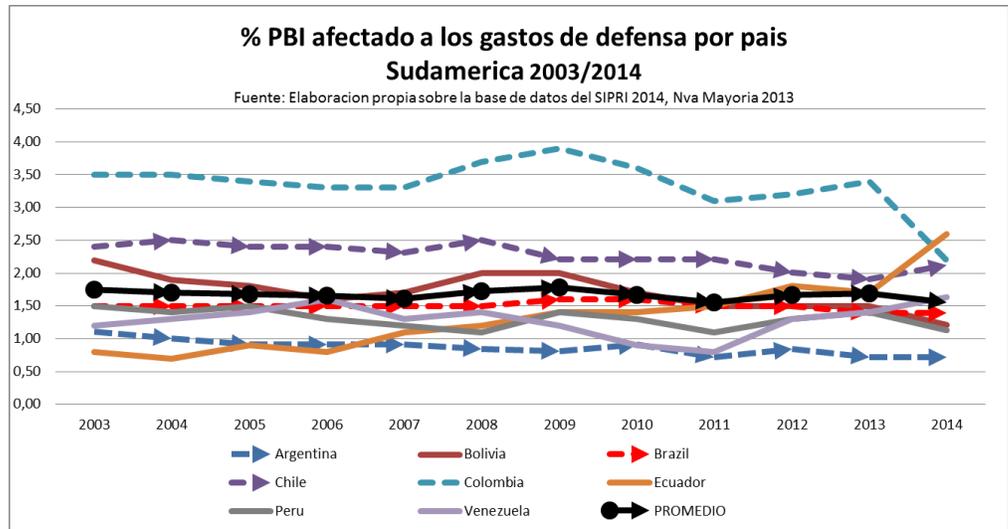


Figura 25: % PBI afectado a la Defensa en Sudamérica.

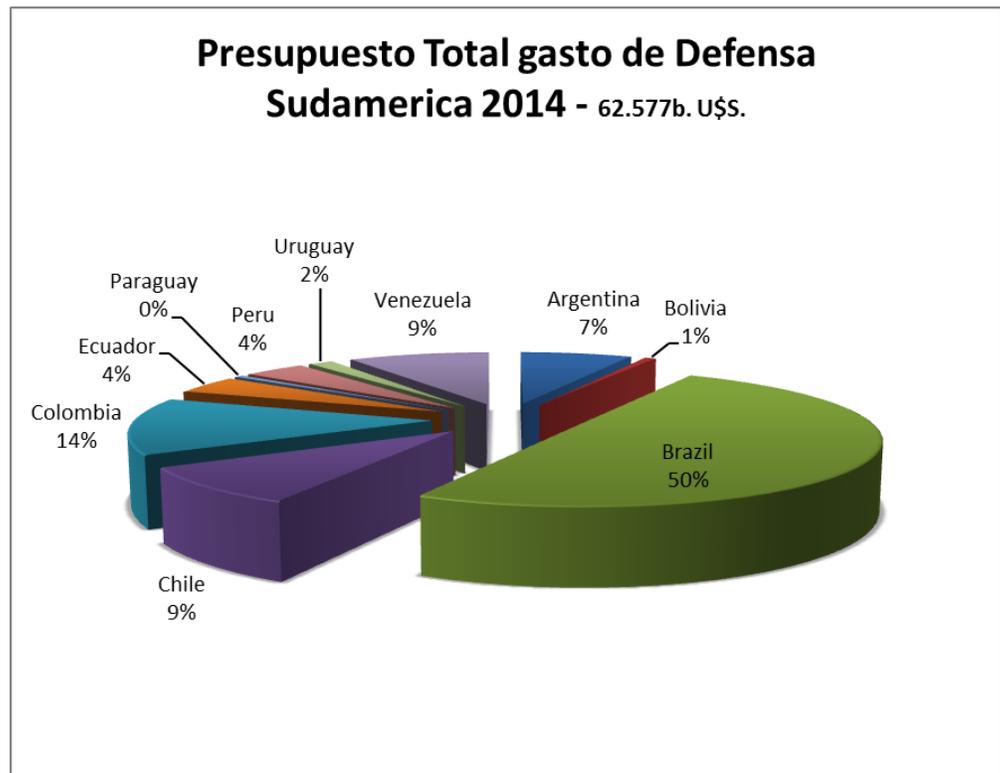


Figura 26: Presupuesto Total de gasto en Defensa en Sudamérica, expresado por país en %.

La figura Nro 26, nos ilustra mejor cuánto gasta proporcionalmente cada país comparativamente en la región. Sin embargo, podríamos asegurar que no hay carrera armamentista<sup>208</sup> (una carrera presupone al menos 2 actores en competencia), pero si mejoras

<sup>208</sup> Una carrera presupone al menos 2 actores en competencia.

cualitativas o cuantitativas en materia de adquisición de armamento que responden a las diferentes percepciones de seguridad y defensa, como también el diseño de fuerza, entre ellas:

- ✓ El combate contra organizaciones insurgentes o criminales (Colombia, Perú, Paraguay, Ecuador, Brasil, Venezuela).
- ✓ La defensa de recursos naturales escasos, vulnerables a intereses extranjeros (Brasil).
- ✓ Reemplazo de material obsoleto y modernización (Chile, Perú, Brasil, Venezuela, Colombia).
- ✓ Cambio de proveedores, por razones políticas-ideológicas/económicas (Brasil, Venezuela).
- ✓ La ocupación de espacios geográficos vacíos o con escasa presencia estatal (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela).
- ✓ La percepción de EEUU o potencia extra-regional, como enemigo. (Venezuela).
- ✓ Prestigio y status internacional. (Brasil, Chile).
- ✓ Ventas de armas a precios especiales. (Bolivia, Ecuador).

Sin perjuicio de lo expresado, también se observa en momentos de tensión el “dilema de seguridad” en las interacciones formales o informales en la zona del triángulo norte andino (Colombia-Venezuela) y sur (Bolivia-Chile) y que es resultante de una constante adecuación mutua, de la profundización y consolidación del equilibrio estratégico, realizado a través del diseño y ejecución de nuevas iniciativas y medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCyS), en el marco de las instituciones que lo sustentan (BARTOLOME, 2010). Visto como un todo, la región presenta una modernización defensiva desequilibrada.

En relación con las OMP, existe una preocupación creciente por disponer de efectivos militares desplegados y en apresto para participar, siempre bajo mandato de la ONU, pues acompaña a dar visibilidad a la política exterior y dotarla de externalidad positiva a la región y al Estado. En tal sentido, existe un notorio avance en la conformación de Fuerza Combinadas Binacionales, lo que manifiesta el progreso alcanzado por las MFCyS en el ámbito bilateral.

Simultáneamente, hay un renovado interés por incrementar las políticas de convergencias cooperativas en las políticas de defensa dentro de la región, en un intento dotarla de mayor estabilidad, con participación del Consejo de Defensa de la UNASUR.

La tabla Nro16 representa un resumen de lo expuesto en el presente capítulo:

PAIS	Identifica Amenazas	Estruc Reg UNS	Sistema Defensa	Gasto Def Inver	Seg Int	Coop Reg	FF Combinadas	OMP
ARGENTINA	Escenario y riesgos	SI	<b>Defensivo</b> Autónomo <b>Cooperativo</b>		SI (-)	SI	SI Chile Perú(P)	SI
BRASIL	Escenarios futuros	SI	<b>Disuasivo</b> Cooperativo		SI	SI	NO	SI
CHILE	Escenarios	SI	<b>Defensivo</b> Disuasivo Cooperativo		NO	SI	SI Arg Perú(P) Ecu (P)	SI
PARAGUAY	SI	NO (1)	<b>No Agresivo</b> Disuasivo		SI	SEJ	NO	SI
URUGUAY	SEJ	SEJ(1)	SEJ		NO	SEJ	NO	SI
BOLIVIA	SEJ	SEJ(1)	<b>Disuasivo</b> Persuasivo		SI	SEJ	NO	SI
COLOMBIA	SI	NO	<b>Defensivo</b>		SI	SEJ	NO	SI
ECUADOR	SI	SI	<b>Defensivo</b> Preventivo- Cooperativo		SI	SI	SI	SI
PERU	SI	SI	<b>Defensivo</b> Disuasivo Cooperativo		SI	SI	SI Arg (P) Ch (P)	SI
VENEZUELA	SEJ	SEJ(1)	SEJ		SI	SEJ	NO	NO
<b>CONCLUSION</b>	<b>Esc + Amenz</b>	<b>SI</b>	<b>Defensivo</b>		<b>SI</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>
	<b>70 %</b>	<b>60-90 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>	<b>Coop</b> <b>50 %</b>	<b>60 %</b>	<b>90 %</b>
<b>Referencias</b>	<b>(1)</b> La falta de precisión obedece a que estos países disponen de documentos anteriores a la constitución de la UNASUR, motivos por el cual no hacen referencia explícita a este. El caso de Colombia, obedece a otras razones expuestas anteriormente.							

**Tabla 16: Resumen de Políticas de Defensa. Elaboración propia**

A manera de conclusión parcial, la tabla Nro 16, nos presenta una instantánea de la situación regional, que es por cierto muy diferente a la misma hace 20 años atrás. En esta, se observa un marcado interés en avanzar en la construcción de un mecanismo regional de defensa cooperativo, que se va configurando sobre la base de las MFCyS y la confluencia de estrategias dentro de una concepción de defensa disuasiva común y otros instrumentos cuyo objetivo es la interrelación en el empleo regional de medios militares que buscan la complementación o inter-operatividad, como

**Finalmente**, se observan indicadores de una tendencia creciente a percibir la seguridad cooperativa, como complemento del balance de poder (poder duro), con excepción de un país, que lo utilizaría como sustituto (ver figura 27). Debe aclararse que el grafico representa solo una imagen figurativa, donde junto a la modernización de las FFAA, se interactúa y vincula con su entorno. En sentido inverso, a mayor desinversión en defensa y menor capacidad operativa para cumplir con su misión principal, se incrementan las vinculaciones externas.

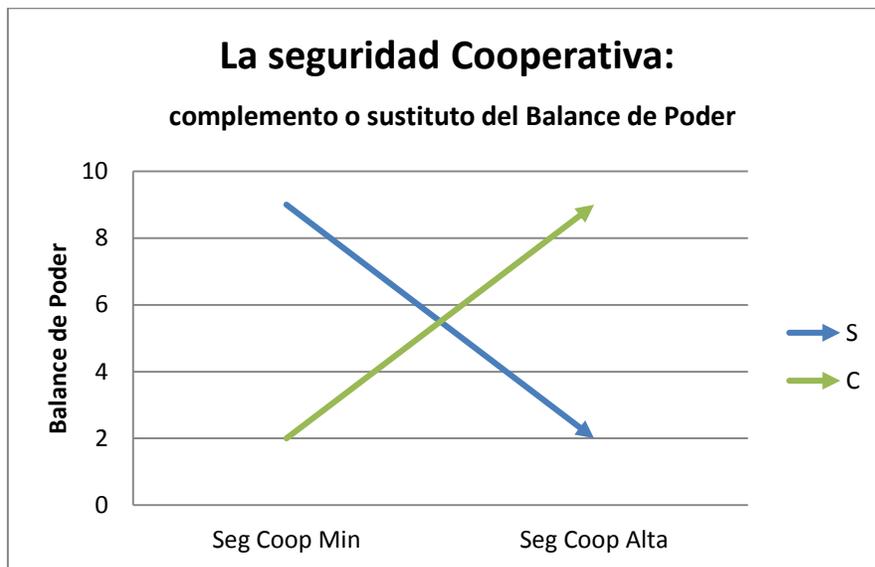


Figura 27: La Seguridad Cooperativa: complemento o sustituto del Balance de Poder

## CONCLUSIONES FINALES

La presente investigación sobre la seguridad cooperativa en América de Sur, enfocado en sus aspectos preventivos y condiciones que generen un ambiente de mayor paz regional, ha tenido como finalidad la de “vincular la situación de la seguridad regional en América del Sur, a la luz del modelo de seguridad cooperativo, con base en la prevención de los conflictos para el siglo XXI”.

Teniendo siempre presente el objetivo de la investigación, durante el desarrollo de la misma se han establecido conclusiones parciales en cada capítulo que iluminan los objetivos específicos que se enumeran a continuación. En este sentido, no se transcribirán literalmente lo que expresa cada uno, pero si se hará una breve referencia a los efectos de su mejor comprensión.

### 1. Objetivo Específico Nro 1:

*“Identificar las características y componentes de un esquema de seguridad cooperativo”*

Durante el capítulo I, se estableció que la seguridad cooperativa es un concepto abierto, en permanente construcción y apropiado para regiones con modelos de seguridad flexibles y enfoques amplios. Asimismo, en caso de no encontrarse una definición taxativa, la definición de componentes básicos, nos facilitaría identificar si estamos ante la presencia de un esquema regional naturaleza cooperativa, aunque no se manifieste explícitamente como sistema cooperativa en sus documentos normativos.

Ello nos permitió elaborar un listado de 11 características básicas que debería poseer cualquier esquema de seguridad cooperativo.

También hemos podido encontrar, al menos en el plano teórico, una correlación entre las comunidades de seguridad, (Deutsch y Flandes) y las medidas de fomento de la confianza y seguridad (Rojas Aravena), señalando que a medida que estas se refuerzan o son más intensas, existe una mayor integración regional en los términos de comunidad política. Cuando las relaciones son más débiles o menos intensas, estamos ante un menor grado de integración.

## 2. Objetivo Específico Nro 2:

*“Analizar las consecuencias que ha tenido en el post 11 Set, en los conflictos armados”*

La globalización impactó en el conflicto armado, observándose factores de cambio y continuidad. La declaración de guerra de un país hacia otro, da la impresión que parece inusual o al menos es algo raro, mientras el uso de la violencia de parte de actores no estatales híbridos, de naturaleza multiforme y transnacionales, adquiere visos de normalidad, tendencia esta que se ha vuelto la manera más común y prevalente. Aquí, actores diversos como terrorismos (violencia política, sea de origen étnico o religiosos) y la criminalidad organizada (milicias, paramilitares, bandas criminales, grupos tribales, compañías militares privadas, etc), se encuentran cada vez más integradas y beneficiadas por el sistema financiero mundial, habiendo encontrado un nicho de adaptación. Estos fenómenos, se los conoce como “nuevas guerras”.

En síntesis, se observa que el carácter de la guerra presenta características de cambio y continuidad, al igual que la sociedad y el Estado son modelados por las fuerzas de la globalización, tanto en la dimensión externa, en la interna e intermedia o áreas grises (*intermestica*), obligando a este a adoptar medidas muchas veces medidas o soluciones poco felices. Las nuevas amenazas, con su naturaleza híbrida y lucrativa son una de esas manifestaciones de los tiempos globalizados, pudiendo desencadenar conflictos en los límites geográficos y que como se ha demostrado se encuentra presente en al región.

## 3. Objetivo Específico Nro 3:

*“Caracterizar la seguridad cooperativa en los modelos de integración regional”*

Durante el desarrollo del Capítulo III, se ha determinado que la región cumple con una serie de instrumentos que pertenecen a los componentes de un esquema de seguridad cooperativo. Alguno de ellos se encuentra en desarrollo, como lo explica el siguiente cuadro:

COMPONENTE	SI-NO	OBSERVACIONES
(1) Voluntad de tener un futuro común, compartido.	SI-ED	Establecido en el estatuto. Recurrente la referencia en discursos a la “zona de

(2) Núcleo de Estados liberales democráticos. (3) Identificación y definición de amenazas y riesgos.  (4) Políticas y estrategias de seguridad y defensa de los Estado convergentes. (5) Organismos multilaterales (6) Toma de decisión en base al consenso. (7) Mecanismos de transparencia (8) Mecanismos de prevención de conflictos y crisis. (9) Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. (MFCyS).  (10) Coordinación en la lucha contra las nuevas amenazas. (11-a) Protección de los Derechos Humanos (Seguridad Humana (11-b) Mec Seg Colectiva: Mantenimiento de la paz frente a amenazas regionales (11-c) Mec Def Colectiva: mutua protección contra amenazas externas (11-d) Promover y proyectar seguridad en el entorno extra-regional	SI-ED	paz". Los 12 países poseen sistemas de gobierno democráticos. <sup>209</sup>
	NO-ED	✓ Elaboración de una Matriz Regional de desafíos, factores de riesgo y amenazas a la seguridad. ✓ Regional. Plan trabajo de 2013, sin documentación.(1) ✓ Recomendaciones del IV Seminario de Enfoques Conceptuales Riesgos y Amenazas a la Región. "Instruir al CEED a contribuir con el análisis y estudios". Plan trabajo 2014, sin documentación. (2)
	----	
	SI	
	SI	Establecido en el estatuto.
	SI-ED	RESIM, RSGD.
	NO	Sin embargo, se confirma la existencia de un mecanismo ad hoc, de gestión de crisis.
	SI	✓ Procedimientos para la aplicación de MFCyS (2010).(3) ✓ Ver Planes de Trabajo del CDS. Allí existe un seguimiento de las MFCyS.
	SI	Existen mecanismos, aunque su eficacia es muy escasa.
	SI	Compromiso regional por los DDHH <sup>210</sup> .
NO		
NO	Sin embargo debe tenerse presente la recurrente frase de "esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación hacia dentro y disuasión hacia fuera".	
NO-ED	✓ Si bien no es explícito, el despliegue de tropas en Haití y ayuda durante el terremoto, pueden ser considerados un indicador creciente de esta actitud.. ✓ Las interacciones de UNASUR y CELAC, como plataforma de gestión parecería indicar una disposición a mediar en este tema. Ejemplo, crisis Venezuela-Colombia.	
<b>Referencias:</b> ED: En Desarrollo (1) Ver plan de trabajo de CEED, año 2013 en apartado 1.3. "Desafíos, factores de riesgo y amenazas a nivel Regional". <a href="http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes%20de%20Trabajo/Plan%20de%20Trabajo%20CEED%202013.pdf">http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes de Trabajo/Plan de Trabajo CEED 2013.pdf</a> (2) Ver Plan de Trabajo del CEED, año 2014, en 4. Visión compartida de la defensa regional. <a href="http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes%20de%20Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf">http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes de Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf</a> (3) Ver Procedimientos para la aplicación de MFCyS. <a href="http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes%20de%20Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf">http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes de Trabajo/PLAN-TRABAJO-CEED-2014-ESP.pdf</a>		

<sup>209</sup> La investigación no abordara la calidad del sistema democrático de cada Estado de la región, lo cual amerita u estudio más profundo.

<sup>210</sup> Al igual que la calidad de la democracia, diversos factores indicarían la existencia de una debilidad institucional en la protección de los DDHH, que se observó durante la crisis de Venezuela. No obstante ello, la complejidad de esta temática, ameritaría profundizar este tema.

#### 4. Objetivo Específico Nro 4:

*“Analizar el comportamiento de las organizaciones regionales ante los riesgos y amenazas”*

La evidencia empírica sugiere un desempeño en crisis o conflictos, donde se testimonia que Sudamérica parecería estar dispuesta a crear su propio esquema de seguridad cooperativa. Las estructuras de gestión de la seguridad, junto a la contribución regional con las misiones de paz, bajo su propia dirección hablan por sí mismas. Sin embargo, las características intrínsecas se manifiestan en:

- a. Existencia de una fuerte orientación estado-centrista, poca participación de los congresos (parlamentos), es de baja institucionalidad y alto grado de intervención personalista del poder Ejecutivo. Esto último, influencia la afinidad que exista entre JJ Estado.
- b. Los esquemas de gestión, confirman la confianza en procedimientos informales *ad-hoc* en caso de conflictos domésticos y de consulta/arbitro ante las Naciones Unidas (CIJ), en los de naturaleza territorial. En el caso de las amenazas trasnacionales (AT), los esquemas se basan en el principio de no intervención, lo que impide un progreso real en esa materia.
- c. La gestión, deja entrever espacios de bajo o escaso control estatal, en especial áreas fronterizas y áreas periféricas de los grandes centros urbanos, donde la incidencia de las AT se potencian e intensifican, dejando a la población a merced de organizaciones de grupos criminales compitiendo por espacios de poder.
- d. A primera vista, los esquemas / estructuras multilaterales, demuestran un gran despliegue organizativo (OEA, UNASUR, MCS, CAN), incluso para la contención de las amenazas trasnacionales (AT), aunque su eficiencia es relativa, casi podría decirse nula en el impacto general. En el caso de los conflictos domésticos (CD) y conflictos inter-estatales (CI), excepcionalmente, se resuelve fuera los de organismos regionales y se dirigen a organismos dependientes de las Naciones Unidas (CIJ), lo que indica la preferencia por el manejo regional. Sin embargo, en un análisis más profundo se observará la influencia de la diplomacia de Brasil como articulador de la gestión.
- e. La estabilidad regional es un objetivo de todos, aunque existen divergencias entre los actores regionales que pueden generar serias limitaciones a la efectividad y legitimidad de la gestión y a la cooperación. Estas divergencias difieren en motivos, percepción de

amenazas y el propio interés para resolver los desafíos a la seguridad y la paz. Es por ello, que aún se mantiene un tenue cálculo de poder (balance de poder), como estrategia para mantener un delicado equilibrio entre una retórica construcción de la cooperación y la confianza mutua, junto al mantenimiento de capacidades militares convencionales.

- f. Lo expresado fortalece, que en Sudamérica coexisten simultáneamente diferentes estructuras de autoridad, con prácticas similares dentro de las estructuras e incluso, el balance de poder interactúa dentro de la naciente comunidad de seguridad. Ejemplo de ello puede citarse cuando diferentes estructuras de autoridad (Estados), compiten dentro de UNASUR para imponer una visión particular (ideológica, pragmática o institucionalista), o cuando países regionales buscan acuerdos con potencias extra-regionales en busca de armamento o transferencia de tecnología (Rusia, China o Francia).

##### 5. Objetivo Específico Nro 5:

*“Estudiar la congruencia o convergencia entre las Políticas de Defensa de los Estados (Libros Blancos de Defensa o similares), y los componentes de un sistema de seguridad cooperativo”.*

El siguiente cuadro, sintetiza la convergencia entre las Políticas de Defensa de los Estados con respecto al plano regional (UNASUR), observándose las siguientes características generales:

- (1) Un 70/80 % de los países identifican amenazas y escenarios (que varían en grado de precisión) y a la vez, su sistema de defensa posee características “defensivas”.
- (2) Entre un 50/60% hacen referencia explícita a un esquema regional de seguridad cooperativa y han adoptado instrumentos para desarrollar Fuerzas Combinadas regionales, producto de las relaciones bilaterales, en general.
- (3) Durante el periodo 2003/13, hubo un incremento del gasto e inversión en defensa en el 80 % de los países, verificándose que la cooperación actúa como complemento y no como sustitución, al menos en su fase actual de la vinculación.
- (4) El 80% de los Estados, participa en la Seguridad Interna, lo que refleja su preocupación por las amenazas transnacionales (AT). Adicionalmente, en el plano normativo

(documentos oficiales), el 90 % de los Estados reconoce el desdibujamiento entre los límites de Defensa y Seguridad..<sup>211</sup>

PAIS	Identifica Amenazas	Estruc Reg UNS	Orient. Sistema Defensa	Gasto Def Inver	Seg Int	Coop Reg	FF Combinadas	OMP
<b>CONCLUSION SUDAMERICA</b>	<b>Esc + Amenz</b>	<b>SI</b>	<b>Defensivo</b>	<b>80 %</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>
	<b>70 %</b>	<b>60-90 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>	<b>50 %</b>	<b>60 %</b>	<b>90 %</b>
<b>Referencias</b>								

<sup>211</sup> La misma han sido resaltadas durante el análisis de los documentos oficiales y colocadas “en negritas”.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- Adler, E., & Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge press.
- Alda, S. (2014). Latinoamérica, una región sin Estados fallidos y campo abonado para el crimen organizado. *Foreign Affairs Latinoamerica, Vol 14*.
- Amorin, C. (2013). *Los desafíos del escenario estratégico del siglo XXI para America del Sur*. Buenos Aires.
- Anderson, M. (2007). Internal and External security in the EU: is there any longer distinction. In Ganzle, & Sens, *The Changing politics of European Security*. NY: Palgrave.
- Arquilla, J. (2007). The End of War as We Knew it, . *Third World Quarterly Nro 2*.
- Ayuso, A. (2007). Construyendo una zona andina de paz. In A. y. Ayuso, *Hacia una zona Andina de paz*. (pp. 17-52). Barcelona: Ed Cidob.
- Azar, E. (1991). The Analysis and Management of Protracted Social Conflict. In V. Volkan, J. Montville, & D. Julius, *The Psichodinamics of International Coflict* (pp. 93-120). Lexington: DC Heath.
- Bartolome, M. (2006). La seguridad internacional pos 11-S –contenidos, debates y tendencias. *IPN*.
- Bartolome, M. (2010). Equilibrios estratégicos, carreras armamentistas y dilemas de seguridad. *Revista Naval*, 79-90.
- Bartolome, M. (2013). Mas Alla del Crimen Organizado: La reformulacion del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*.
- Bartolome, M. (2014). Conflictos asimetricos y amenazas trasnaciones en la Seguridad Internacional. In C. Vera, L. Gil, & Z. Valesca, *Gobernabilidad y Seguridad en America Latina. Desafios para la Defensa* (pp. 118-135). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados-Universidad de Santiago de Chile.
- Battaglino, J. (2012). The Coexistence of peace and conflict in Southamerica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 131-151.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2014). *The Globalization of World Politic*. Oxford: Oxford University Press.
- BBC. (2012, Ago 07). Brasil muestra su musculo en la Frontera. *BBC*.
- BBC. (2013). *Rheinmetall demos that can shoot down drones*. Retrieved march 2015, 19, from BBC.com.
- BBC. (2014, Ago 12). Venezuela anti smugling troops deployed near Colombia. *BBC*.
- BBC. (2015, Feb 02). Paraguayan rebel Leader Killed. *BBC-America*.
- BBC. (2015, Feb 18). *Quiénes siguen en prisión a un año de las protestas opositoras en Venezuela*. Retrieved may 23, 2015, from [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/02/150218\\_venezuela\\_protestas\\_detenidos\\_lopez\\_d](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/02/150218_venezuela_protestas_detenidos_lopez_d)  
p
- Bellamy, A. (2008). Conflict Prevention adn the Responsibility to protect. *Global Governanace*, 135-156.
- Berstein, R., & Munro, H. (1998). *The Coming Conflict with China*. NY: Random House.
- Booth, K., & Wheeler, N. (2013). Uncertainty. In P. Williams, *Securities Studies* (p. 137). Routledge.
- Brandstetter, M. (2015). *VI Foro Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*. Consejo de seguridad. Washington: OEA.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. NY: Basic Book.
- Buzan, B. (1983). *Peopple, State and Fear*. London: Harvester.
- Buzan, B. (2003). Regions and Powers: The Structure of International Security. *Cambridge Univerity Press*.
- Buzan, B. (2013). Polarity. In P. D. Williams, *Securities Studies* (pp. 155-169). NY: Routledge.
- Buzan, B., & Waeaver, O. (2003). Regions and Powers: The Structure of International Security. *Cambridge Univerity Press*.

- Buzan, B., Wheeler, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder (CO): Lynner Rienner.
- Calle, F. (2009). *La Estrategia de insercion de Iran en America Latina en el S XXI*. Recuperado el 05 de mayo de 2014, de [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com):  
[http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1213&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1213&Itemid=30)
- Calle, F. (2014). *Estrategia-ESGCII. Apuntes de Clase Materia Politicas de defensa Comparada*. CABA: ESGCII. CARI. (29 de junio de 2010). *Amenazas Trasnacionales a la seguridad Nacional.Crimen Organizado, lavado de activos, terrorismo, narcotrafico*. Recuperado el 05 de mayo de 2014, de [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar):  
<http://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/amenazas24-06-10.html>
- Carta de la OEA. (1948). *Carta de la Organizacion de Estados Americanos*. Recuperado el 05 de May de 2015, de <http://www.oas.org>: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm)
- Carter, A., Perry, W., & Steinbruner, J. (1992). *A New Concept Of cooperative Security*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Carvalho, E. (2008). El largo viaje de Fernando Lugo: nueva era en Paraguay. *Le Monde Diplomatic*.
- CEDEF. (2014, Nov 01). Desequilibrio por Defecto. *Centro de estudios para la Defensa*, pp. 03-05.
- CEDEF. (2015). I+ D y Produccion. *Centro de Estudios para la Defensa Nacional*.
- Celi, P. (2007). Dimensiones de los procesos de integración subregional. In i. Sepulveda, *Seguridad Humana y Nuevas politicas de defensa en Iberoamerica* (pp. 533-553). Madrd: Inst Univ Gral Gutierrez Mellado.
- CIJ. (2014). *Maritime Dispute:Chile vs Peru*. ICJ.
- CIJ. (2015). *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v Chile)*. The Hague.
- Clarín, D. (2014, enero 17). *Scioli insistio en revisar el rol de las FFAA en lalucha contra las drogas*. Retrieved mayo 05, 2014, from [www.clarin.com](http://www.clarin.com): [http://www.clarin.com/politica/Scioli-insistio-revisar-FFAA-drogas\\_0\\_1067893291.htm](http://www.clarin.com/politica/Scioli-insistio-revisar-FFAA-drogas_0_1067893291.htm)
- Cohen, R., & Mihalka, M. (2001). Cooperative Security: New Horizont for International Order. *The Marshall Papers No 3*, 67.
- Collier, P., Elliot, V., Reynal-Querol, M., & Sambanis, N. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil Wars and Development Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Conflict Barometer-HIIK. (2014). *Conflict Barometer 2013*. HIIK.
- Cooley, H. (2009). *Understanding and Reducing the Risks of Climate Change for Transboundary Water*. Retrieved march 18, 2015, from [pacinst.org](http://www.pacinst.org): [http://www.pacinst.org/reports/transboundary\\_waters/transboundary\\_water\\_and\\_climate\\_report.pdf](http://www.pacinst.org/reports/transboundary_waters/transboundary_water_and_climate_report.pdf)
- Cox, M. (2012). Power shift, Economic Change and the Decline of the West. *International Relations*, págs. 369-388.
- Craig, S., & Malik, J. (1999). Developments in Modern Warfare. In S. Craig, *Contemporary Security and Strategy* (p. 204). London: Macmillan.
- Croft, S., & Shawn, B. (2011). *Reserching Regional Security Governance*. Routledge.
- Da Rocha, R. (2007). Políticas de buena vecindad y confianza mutua: el caso brasileño. In i. Sepulveda, *Seguridad Humana y nuevas politicas de defensa en Iberoamerica* (pp. 323-347). Madrid: Inst Univ Gral Gutierrez Mellado.
- De Vergara, G. (2009). Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa. *Instituto de Estudios estrategicos de Buenos Aires-IEEBA*.
- Deutsch, K. (1957). *Political Community in the North Atlantic Area*. NJ: Princetown.
- Deutsch, K. (1968). The Analisys of International Relations. In J. Baylis, & O. Patricia, *The Globalization of World Politics* (p. 297). Oxford University press.

- Diamint, R. (2015). *Las Fuerzas Armadas en Latino america*. Retrieved Mar 3, 2015, from <https://www.academia.edu>:  
[https://www.academia.edu/5099872/LAS\\_FUERZAS\\_ARMADAS\\_EN\\_AMERICA\\_LATINA](https://www.academia.edu/5099872/LAS_FUERZAS_ARMADAS_EN_AMERICA_LATINA)
- DPKO, O. (2011). *Year in review - DPKO 2011*. Retrieved ago 21, 2014, from ONU:  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf>
- Drueta, G. (2014, Dic). Estan bien equipadas nuestras FFAA. *Clarín*.
- Duffield, J. S. (2006). International security Institutions. In Rhodes, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 635-655). Oxford: Oxford University Press.
- Duke, S., & Ojanen, H. (2006). Bridging internal and external security: Lesson from ESDP. *Journal of European Integration*, 477'494.
- El Heraldo. (2015). Colombia no logra los votos necesarios en la OEA. *El Heraldo*.
- El País. (2010, Abr 01). Porque Evo Militariza la frontera con Brasil. *El País*.
- El País, D. (09 de marzo de 2008). *Así fue la Operación fenix*. Recuperado el 01 de mayo de 2014, de El país online: [http://elpais.com/diario/2008/03/09/internacional/1205017202\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/03/09/internacional/1205017202_850215.html)
- Evans, G. (1994). Cooperative Security and Intrastate Conflict. *Foreign Policy*, 1-8.
- Flemes, D. (2003). *Seguridad Cooperativa en el sur de América Latina-una propuesta teorica*. Hamburg.Alemania: Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Flemes, D. (2003). *Seguridad Cooperativa en el sur de América Latina-una propuesta teorica*. Hamburg.Alemania: Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Flemes, D., & Leslie, W. (2013). Reacciones estratégicas ante el ascenso de Brasil. *Foreign Affairs-Vol 13*, 107-114.
- Flemes, D., & Nolte, D. (2010). Alianzas externas para armamento y defensa - Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana. *Foreign Affairs Latinoamerica Vol 10*.
- Fleming, C. (2010). New or Old Wars? Debating a Clausewitzian Future. *Journal of Strategic Studies*.
- Flores, Hector.Cnl (R). (2015). Ciberguerra: Una vision de las amenazas cibernéticas y la defensa. *Revista Universitaria del Ejercito*.
- Foreign Policy. (2015, march 17). Index of Fragile States.
- Forti, A. (2013). Visiones hacia una estrategia Suramericana para el aprovechamiento de los Rec Nat. Caracas: UNASUR.
- Found For Peace. (2013). *The Failed Stated Index 2013*. Recuperado el 20 de ago de 2014, de The Failed Stated Index 2013: <http://ffp.statesindex.org/>
- Fraga, R. (2013). Balance Militar de America. *Nueva Mayoria*.
- Fraga, R. (01 de Ago de 2014). *Critica situacion de las FFAA Argentinas*. Recuperado el 03 de Dic de 2014, de <http://www.nuevamayoria.com>:  
[http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4432&Itemid=38](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4432&Itemid=38)
- Fraga, R. (2014, Feb 20). Detras de la Violencia en Venezuela. *La Nacion*.
- Frederic, S. (2013). *Las Trampas del Pasado: FFAA y su integracion al estado democratico*. BA: Fondo de Cultura Economica.
- Friedman, T. (2006). *The World is Flat*. NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Fuentes, C. (2004). Seguridad Humana y Seguridad Nacional. Conceptos diferentes o antagonicos? *FLACSO*.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes de Latinoamerica. *Foreign Affairs Latinoamerica, Vol 8*, 12-21.
- Gaceta Oficial del Gobierno de Venezuela. (2015, Jul 13). Operacion Libertad y Proteccion. *VTV*.
- Gardini, G. L. (2011). Latin American Foreign Policy: Between Ideology and Pragmatism-Framework for Analisis. In G. L. Gardini, *Latin American Foreign Policy: Between Ideology and Pragmatism*. NY: Palgrave, Macmillan.
- Garre, N. (2006). Los Problemas de la Defensa Nacional, en la Argentina actual. *Disertacion de la Ministra de Defensa de la Rep Arg*. Montevideo.
- Gauthier, A. (2006). La Seguridad en Haiti y la Conferencia de los Donantes. *FRIDE*.

- Gaviria, C. (1995). Conferencia regional sobre las MFCS. *FASOC Nro 4*.
- Goldstein, D. (2015). Citizen Security and Human security. In D. Mares, & K. Arie, *Routledge Handbook of Latin America Security*. London: Routledge.
- Grahan, A. (2015, Set 24). *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?* Retrieved Set 24, 2015, from [http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/?utm\\_source=Active+Subscribers&utm\\_campaign=3a3a014dbe-MR\\_092515&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_35c49cbd51-3a3a014dbe-64063349](http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/?utm_source=Active+Subscribers&utm_campaign=3a3a014dbe-MR_092515&utm_medium=email&utm_term=0_35c49cbd51-3a3a014dbe-64063349)
- Gray, C. (2006). *Another Bloody Century: Future warfare*. London: Weinfeild and Nicolson.
- Gray, C. (2014). *Strategy and Defense Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty*. London-UK: Oxford Press.
- Grl Etchegoyen, S. E. (2015). Importancia de la Cooperacion Argentina y Brasil. *CARI*. CABA: CARI.
- Hammes, T. (2004). *The Sling and the Stone on War in the 21 Century*. USA: Zenith Press.
- Hirst, P., Thompson, G., & Bromley. (2009). *Globalization in Question, 3r Ed*. Cambridge Press.
- Hobsbawn, E. (2007). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Barcelona: Editorial Critica.
- Hoffman, F. (2009). The Hybrids War and Challenges. *JFQ* 52.
- Human Right Wacht. (2014, Feb 28). *OEA debe concretar una reunion con Venezuela: deben tratarse abusos, censura y uso exesivo de la fuerza*. Retrieved May 23, 2015, from <http://www.hrw.org/http://www.hrw.org/es/news/2014/02/28/la-oea-debe-concretar-reunion-sobre-venezuela>
- Human Security Center. (2005). *Human Security report: War and Peace in 21 Century*. Oxford: Oxford Perss University.
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations. *Foreign Affairs*, 22-49.
- Hurrell, A. (1998). An Emerging Security Comunity in South America? In E. Adller, & M. Barnett, *Security Comunities* (pp. 228-264). Cambridge: Cambridge University Press.
- IISS. (2014). Chapter Eight: Latin America and the Caribbean. *Power Balance*, 3.
- INFODEF. (2012, Jun 06). Perú y Ecuador crearán una unidad combinada de desminado humanitario para Naciones Unidas. *Infodef*.
- INFODEF. (2012, Dic 03). Rafael y Dynamit Nobel suministran armamento portátil antitanque al Ejército del Perú. *Infodef*.
- INFODEF. (2012, Ago 08). Venezuela se proyecta como el quinceavo importador mundial de armamento en el periodo 2012-2015. *Infodef*.
- INFODEF. (2013). Bolivia incrementara sus FFAA. *INFODEF*.
- INFODEF. (2013). *Brasil compra 37 gepard*. Retrieved from infodef: <http://www.infodefensa.com/?noticia=los-nuevos-carros-brasilenos-gepard-realizan-por-primera-vez-ejercicios-de-tiro-real>
- INFODEF. (2013, Ago 08). El Ejército de Venezuela presentó sus lanzacohetes múltiples BM-30 Smerch. *Infodef*.
- INFODEF. (2013, ene 01). El Ejercito del Peru adquiere misiles antiaereos en Corea-Chiron. *Infodef*.
- INFODEF. (2013, Jun). UAV para Bolivia. *Infodef*.
- INFODEF. (26 de Nov de 2014). *Brasil prepara el retorno oprativo de su portaviones*. Recuperado el 16 de Dic de 2014, de infodefensa.com: <http://www.infodefensa.com/latam/2014/11/26/noticia-brasil-prepara-retorno-operativo-portaaviones.html>
- INFODEF. (2014, Mar 28). *Elbit system vende hermes a Fuerza aerea de Brasil*. Retrieved dic 06, 2014, from infodefensa: <http://www.infodefensa.com/latam/2014/03/28/noticia-elbit-systems-vende-hermes-fuerza-aerea-brasilera.html>
- INFODEF. (2014, Dic). Peru y Bolivia instalaran radares para control de su fronteras. *Infordef*.
- Institut for economics peace. (s.f.). Recuperado el 14 de March de 2015, de vision of humanity: <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index>

- Joffe, J. (1995). Collective Security and Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends. *Strategy and Force Planning Faculty*, 309-322.
- Kacowicz, A., & Mares, D. (2015). Security Studies and Security in the first 200 years. In D. Mares, & A. Kacowicz, *Handbook of Latin American Securities*. NY: Routledge.
- Kaldor, M. (1996). A Cosmopolitan Response to new Wars. *Peace review*, 505.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*. Cambridge: Cambridge Press.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*. Cambridge: Cambridge Press.
- Kaldor, M. (2007). *Human Security*. Cambridge: Polity.
- Kaufman, W., & Steinbrunner, J. (1991). Decision for Defense, Prospect for a new order. *Studies in Defense Policy*.
- Kehoane, R. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 379-96.
- Kern, S. (2005). ¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica? *Real Instituto Elcano*, 1-10.
- Killcullen, D. (2013). *Out of the mountain: the Coming age of Urba Guerrilla Warfare*. Oxford University press.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. NY: Penguin Group.
- Kranhmann, E. (2003). *Conceptualizing Security Governance: cooperation and Conflict*. Journal of the Nordic International Studies Association.
- La Nacion. (2015, Set 17). Tercer robo en los arsenales del Ejército en el año. *La Nacion*.
- La Nacion -Mundo. (2010, Oct 01). Comenzo de urgencia la reunion de Unasur. *La Nacion*.
- La Nacion, D. (06 de mayo de 2014). *Arancedo advirtio sobre el narcotrafico y llamo a la concordia*. Recuperado el 09 de mayo de 2014, de [www.lanacion.com: http://www.lanacion.com.ar/1687999-arancedo-advirtio-sobre-el-narcotrafico-y-llamo-a-la-concordia](http://www.lanacion.com.ar/1687999-arancedo-advirtio-sobre-el-narcotrafico-y-llamo-a-la-concordia)
- La Nacion, D. (15 de febrero de 2014). *Rossi admite el avance del narcotrafico*. Recuperado el 09 de mayo de 2014, de [www.lanacion.com: http://www.lanacion.com.ar/1664438-rossi-admite-el-avance-del-narcotrafico](http://www.lanacion.com.ar/1664438-rossi-admite-el-avance-del-narcotrafico)
- Lambert, P. (2011). Dancing Between Superpowers: Ideology, Pragmatism and Drift in Paraguayan Foreign Policy. In G. L. Gardini, & P. Lambert, *Latin American Foreign Policy: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 67-83). NY: Palgrave, Macmillan.
- Levinger, M. (2013). *Conflict Analysis: Causes, unlock solution*. Washington DC: United State Institute of Peace.
- Lin, P., Abney, K., & and Bekey, G. (2011). Robot Ethics: Mapping the Issues for a Mechanized World.
- Lindl, W. (1989). The Changing Face of War Into the Fourth Generation, . *Marine Corp Gazette*.
- Malamud, C. (2008). La Cumbre de la Unasur en Santiago de Chile y el Conflicto con Bolivia. *Real instituto Elcano - ARI Nro 121*.
- Malamud, C., & Gracia Encina, C. (2007). Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán. *Real Instituto Elcano -ARI 124*, 1-7.
- Marcella, G. (2015). Military Strategy in Latin America. In d. K. Mares, *Routledge Handbook of Latin American Securities*. London and NY: Routledge.
- Marcella, Gabriel. (2008). War without border: The Colombian-Ecuador Crisis. *Strategic Studies Institute, US Army*, 5.
- Mares, D. (2005). Desafios a la seguridad Hemisferica en el S XXI: contribuciones Internacionales. In K. Bodemer, & F. Rojas aravena, *La Seguridad en las Americas* (pp. 49-56). Madrid & Frankfurt: Ed Iberoamericana.
- Mares, D. (2012). *Latin American and the Illusion of Peace*. London: IISS-Routledge.
- MERCOSUR. (2012). *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Mendoza: Mercosur.
- MERCOSUR. (2014). *Comunicado Conjunto dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a situação na República Bolivariana da Venezuela*. Mercosur.

- Milet, V. (2008). El rol de la OEA en la prevención y resolución de Conflictos: Nuevas estructuras y nuevos desafíos. In A.-c. Servin, *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y Caribe* (pp. 97-123). CRIES.
- Ministerio de Coordinación Int y Ext-Ecuador. (2008). *Hacia una nueva política de seguridad interna y Externa*. Quito.
- Ministerio de Defensa - Argentina. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. CABA.
- Ministerio de Defensa - Argentina. (2015). *Libro Blanco de la Defensa*. CABA.
- Ministerio de Defensa- Brasil. (2012). *Libro Blanco de la Defensa de Brasil*.
- Ministerio de Defensa- Colombia. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: MINDEF.
- Ministerio de Defensa-Argentina. (2014). *Directiva Política de Defensa Nacional*. CABA: Min Def.
- Ministerio de Defensa-Bolivia. (2004). *Libro Blanco de la Defensa*. Ministerio de defensa.
- Ministerio de Defensa-Brasil. (2012). *Libro Blanco de la Defensa de Brasil*.
- Ministerio de Defensa-Chile. (2010). *Libro Blanco de la Defensa-Chile*. Santiago: MinDef.
- Ministerio de Defensa-Colombia. (2011). *Política integral de seguridad y defensa*. Bogotá: MinDef.
- Ministerio de Defensa-Colombia. (2015). *Comunicado*. Bogotá: Min Def Col.
- Ministerio de Defensa-Colombia. (2015). *Comunicado*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa-Ecuador. (2011). *Agenda Política de la Defensa*. Min Def Nac.
- Ministerio de Defensa-Peru. (2011). *Política General de Defensa 2011-2016*. Min Def.
- Ministerio de Defensa-Peru. (2013). *Libro Blando de las Defensa*. Min Def.
- Ministerio de la defensa-Paraguay. (2013). *Libro Blanco de la Defensa*. Asunción: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de la defensa-Venezuela. (2015, Set 18). Comunicado. *Min Def*.
- Ministerio del Poder Popular de Venezuela. (2015). *Milicia Nacional Bolivariana*. Retrieved Mar 04, 2015, from [www.milicia.mil.ve](http://www.milicia.mil.ve): <http://www.milicia.mil.ve/sitio/web/>
- Ministerio Popular de la Defensa, V. (2015, Set 17). No hubo sobrevuelo del espacio aéreo colombiano. *MinDef*.
- Ministerio Público del Gobierno de Venezuela. (2014). *Informe de los hechos de violencia de 2014*. Min Pub.
- Münkler, H. (2005). *The new wars*. Oxford.
- Nación, L., & La Nación. (2013). Brasil :Fronteras Blindadas. *La Nación*.
- Noriega, R. (2003). *Cooperative hemispheric security architecture for the 21st*. DISAM Journal.
- OEA. (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. *Declaración Especial sobre la Seguridad de las Américas* (pp. 1-14). Ciudad de México: OEA.
- OEA. (2014). *Secretario General de la OEA condena violencia en Venezuela*. Washington: OEA.
- OEA. (03 de May de 2015). *PeaceMissionsMap.html*. Recuperado el 03 de May de 2015, de <http://www.oas.org/sap/peacefund>: <http://www.oas.org/sap/peacefund/peacemissions/PeaceMissionsMap.html>
- OEA-CSH. (2013). *V Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*. Washington: Comisión de Seguridad hemisférica.
- OEA-CSH. (2015). *VI Foro sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad*. Washington, DC: Comisión de Seguridad Hemisférica.
- Olsen, A. (2015). Pluralistic Security Community in International Security. In D. Mares, & A. Kacowitz, *Routledge Handbook of Latin America*. London and NY: Routledge.
- ONU. (1985). *Estudios sobre los conceptos de seguridad A/40/553*. NY: ONU.
- ONU-A/47/394. (1992). *Study on Defensive Security Concept and Policies*. NY: Office of Disarmament Affairs.
- ONU-ACNUR. (2015, Set 09). *ACNUR sostiene reuniones con funcionario de Colombia y Venezuela*. Retrieved Oct 25, 2015, from ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-sostiene-reuniones-con-funcionarios-de-colombia-y-venezuela/>
- ONU-AG 59/565. (2004). Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. *Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos* (p. 110). NY: ONU.

- ONU-CIIE. (2001). *Responsabilidad de Proteger*. NY: Asamblea General ONU.
- ONU-CSH. (2003). *Seguridad Humana Ahora*. NY: Comisión de Seguridad Humana.
- Oxford Research Group. (2011). *Competition over Resources: Drivers of Insecurity and the Global South*. Oxford.
- Patiño Meyer, H. (1993). *Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica-seguridad cooperativa*. CESH. NY: OEA.
- Pena, F. (2005). El MERCOSUR y su futuro: una visión argentina. *Real Instituto Elcano-ARI 80*, 1-8.
- Perfil. (2015, Feb 01). Papa Francisco sobre el narcotráfico: ojalá estemos a tiempo de evitar una mexicanización. *Perfil*.
- Posse, A. (2013, Feb 02). El Suicidio Argentino.
- President Obama. (09 de Dec de 2009). *Remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize*. Recuperado el 10 de Mar de 2014, de <https://www.whitehouse.gov>: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>
- Press, A. (2013). Peru special Force destroy 20 clandestine airstrip. *Foxnews*.
- Quesada, J. (2009, Feb). *El Puzzle de Seguridad Latinoamericano a principios del siglo XXI*. Retrieved Mar 29, 2014, from [www.CIDOB.org](http://www.CIDOB.org).
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge UK: Polity Press.
- Rees, W. (2008). Inside out: the external face of EU internal security Policy. *European Integration*, 97-111.
- RESDAL. (2014). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. RESDAL.
- RESDAL- Donadio, Tibileti. (2012). *Atlas comparativo de las Fuerzas Armadas de América latina y el caribe*. Buenos Aires: Redal.
- Rojas Aravena, F. (2002, Jun). Las medidas de Confianza Mutua y de seguridad. *Perspectivas desde Chile. FASOC*, 32-43.
- Rojas Aravena, F. (2003). América Latina: en la búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa. *FLACSO-Chile*.
- Rojas Aravena, F. (1996). *Balance estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. FLCASO.
- Rojas Aravena, F. (2005). Panorama de la Seguridad en la América del Sur. In K. Bodemer, & F. Rojas Aravena, *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos* (pp. 205-226). Madrid-Franfurt: Ed Iberoamericana; Vervuert.
- Rojas Aravena, F. (2007). Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad". In I. Sepulveda, *Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica* (pp. 49-74). Madrid: Inst Univ Gral Gutierrez Mellado.
- Rojas Aravena, Francisco. (2012). Seguridad Humana, estado del arte. In Rojas Aravena, *Seguridad Humana: Nuevos Enfoques*. San Jose, CR: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco. (2014). *América latina: Cooperación en seguridad y defensa en contexto de cambios globales*. Costa Rica: Universidad por la Paz.
- Russell, A. (1994). Cooperative Engagement: The New Imperative of International Security. *Carnegie Quarterly*.
- Sampaio, A. (15 de mayo de 2014). *Pacificación and Conflict in Rio de Janeiro's Favelas*. Recuperado el 26 de mayo de 2014, de [www.iiss.org](http://www.iiss.org): <http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/may-b015/brazil-favela-3b61>
- Sampaio, A. (24 de Set de 2014). The evolution of armed hybrids group. IISS. Recuperado el 27 de Oct de 2014, de <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2014-b4d9/september-2f2a/evolution-of-hybrid-armed-groups-4056>
- San Miguel, Rocio-RESDAL. (2012). Venezuela: desafíos de las FAN. In *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina 2012* (p. 271). Resdal.

- SELA. (2010, octubre 01). *Declaracion de Buenos Aires sobre la situacion en Ecuador*. Buenos Aires.
- Sen, E. (2003). *Development, Right, Human Security, in Commision Human Security*. NY: CSH.
- Serbin, Andres. (2014). Venezuela in Crisis: Economic and Political Conflict Drivers In the Post-Chávez Era. *Global Partnership for Prevention of Armed Conflict-GPPAP*.
- Singer, P. (2009). *Robots at War: The New Battlefield*.
- SIPRI. (2014). *Trends in military expenditure*. SIPRI.
- Slaughter, A. (2004). *A New World Order*. NJ: Princetown University Press.
- Smith, R. (2005). *The Utility of Force: the art of war in modern world*. London: Penguin Book Ltd.
- Standfor News Service. (1992). *Cooperative security is cheaper, more secure, scholars say*.
- Stares, P. (1995). La seguridad cooperativa. *Revista Militar*, 25.
- Steward, R., & Ingersoll, F. (2012). *Regional Powers and International Orders: A theoretical Framework*. Routledge, 84.
- Tavares, R. (2010). *Security Studies*. London: Routledge.
- Tello, A. (2012). Acerca de la Situacion Internacional. *Reflexiones*, 160-175.
- The Hague CSS. (2015, march 17). Intrastate Conflict and drivers of vulnerability. Hague, Holanda.
- The Telegraph. (2014, Feb 21). Paratroopers sent into San Cristobal in the border state of Tachira and an internet blackout imposed, as residents say they are living in a 'war zone'. *The Telegraph*.
- Tulchin, J. (2004). Creando una Comunidad de Seguridad en el hemisferio. In R. Martinez, & J. Tulchin, *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamerica* (pp. 39-56). Barcelona: Cidob Ed.
- UNASUR. (2008). *Comunicado de los países de la UNASUR ante el Referéndum Revocatorio de Bolivia*. UNASUR.
- UNASUR. (2008, setiembre 215). *Declaracion de Bariloche*. Retrieved mayo 25, 2014, from [www.unasur.org](http://www.unasur.org).
- UNASUR. (2008, setiembre 15). *Declaracion de la moneda*. Retrieved mayo 25, 2014, from [www.unasur.org](http://www.unasur.org): [www.unasursg.org/](http://www.unasursg.org/)
- UNASUR. (2009, marzo). *Declaracion de Santiago de Chile*. Retrieved mayo 25, 2014, from [www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org): [http://www.unasurcds.org/images/stories/Creacion%20CDS/DeclaraciónSantiago\\_%20Chile\\_2009.pdf](http://www.unasurcds.org/images/stories/Creacion%20CDS/DeclaraciónSantiago_%20Chile_2009.pdf)
- UNASUR. (2012, junio 29). *Desicion de la UNASUR, reunion extraordinaria de jefes de Estado por caso Paraguay*. Retrieved mayo 26, 2014, from [www.unasur.org](http://www.unasur.org): [http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=706:decision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=96:declaraciones](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=706:decision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=96:declaraciones)
- UNASUR. (2012). *Reunion extraordinaria de Jefes de Estado*. Lima, Peru: UNASUR.
- UNASUR. (2014). *Comunicado de la UNASUR por la situacion de Venezuela*. SURINAME: UNASUR.
- UNASUR. (2015). Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Sudamericano. *Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Sudamericano*. Buenos Aires: UNASUR.
- UNASUR. (2015). *Comunicado Oficial por crisis Venezuela y Colombia*. UNASUR.
- UNASUR. (n.d.). *Consejo suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia, y coordinacion de acciones contra la delincuencia organizada*. Retrieved mayo 05, 2014, from [www.unasur.org](http://www.unasur.org): <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/consejo-suramericano-en-materia-de-seguridad-ciudadana-justicia-y-coordinacion-de-acciones-contr-la-delincuencia-organizada-trasnacional>
- UNASUR. (n.d.). *Consejo Suramericano sobre las drogas*. Retrieved mayo 05, 2014, from [www.unasur.org](http://www.unasur.org): <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>

- UNASUR-Secretario General. (2015, Ago 26). <http://www.unasursg.org/es/node/407> . Retrieved Set 01, 2015, from [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org): <http://www.unasursg.org/es/node/407>
- UNESCO. (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. UNESCO.
- Uppsala, U. d. (2014, ago 20). *Departamento de Investigaciones sobre la Paz y Conflicto*. Retrieved ago 20, 2014, from U: <http://www.pcr.uu.se/>
- Van Creveld, M. (1999). *The Rise and Decline of the State*. Edimburgo: Cambridge University press.
- Wall Street Journal. (23 de Feb de 2014). La represión en Venezuela es recibida con silencio en América Latina.
- Wheeler, N., & Booth, K. (1992). The Security Dilemma. In Baylis, & Rengger, *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*. Oxford: Oxford university press.
- Wiltshire, A., & Arnell, N. (2004). *Climate, Change and the Global Water Resources: SRS Emissions and Socio Economics Scenarios*.
- Woodward, S. (16 de Dic de 2006). *Fragile States: Exploring the Concept*. Recuperado el 27 de May de 2014, de FRIDE: <http://www.fride.org/publication/97/fragile-states:-exploring-the-concept>
- Zawels, E. (2000). *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el Siglo XXI*. Nuevohacer.
- Zetter, K. (11 de Mar de 2014). *Stuxnet the first digital weapons*. Recuperado el 14 de Mar de 30, de Wired: <http://www.wired.com/2014/11/countdown-to-zero-day-stuxnet/>