



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD

ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

JAIME BAEZA / MARÍA CRISTINA ESCUDERO

ANDRÉS GÓMEZ DE LA TORRE

EDUARDO PASTRANA / HENRY CANCELADO

ANTONIO RAMALHO

JOSÉ ROCABADO

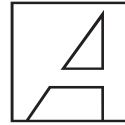
**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD EN
SEGURIDAD ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE,
COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Konrad
Adenauer
Stiftung

**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE
UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD
ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE,
COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Jaime Baeza / María Cristina Escudero
Andrés Gómez de la Torre
Eduardo Pastrana / Henry Cancelado
Antonio Ramalho
José Rocabado

2016

*El proceso de construcción de una comunidad en seguridad
entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*
Red de Política de Seguridad
Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed., junio de 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-07448
ISBN N° 978-9972-671-36-4

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: <www.pucp.edu.pe/idei>
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: <www.kas.de/peru>
Telf: (51-1) 416-6100
Fax : (51-1) 447-4378

Autores:

Jaime Baeza, Universidad de Chile
Henry Cancelado, Pontificia Universidad Javeriana
María Cristina Escudero, Universidad de Chile
Andrés Gómez de la Torre, Miembro Asociado del IDEI-PUCP
Eduardo Pastrana, Pontificia Universidad Javeriana
Antonio Ramalho, Universidad de Brasilia
José Rocabado, Universidad Mayor de San Andrés

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Diseño de cubierta: Interactiva Studio

Impreso en: Equis Equis S.A.
RUC: 20117355251
Jr. Inca 130, Lima 34
Junio 2016

Impreso en el Perú – Printed in Peru

ÍNDICE

Presentación.....	9
Hacia una comunidad de seguridad entre el Perú y sus vecinos. ¿Es viable y realista? <i>Andrés Gómez de la Torre</i>	11
Racionalidades limitadas de los actores políticos y la construcción de comunidades de seguridad en la región. La mirada de Chile <i>Jaime Baeza / María Cristina Escudero</i>	35
Construyendo una comunidad de seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Aportes desde Bolivia <i>José F. Rocabado</i>	59
Elementos conceptuales e institucionales para una red de seguridad regional. Una reflexión desde Colombia <i>Eduardo Pastrana / Henry Cancelado</i>	79
Tres pasos para avanzar en la construcción de una comunidad en seguridad en Suramérica <i>Antonio Jorge Ramalho</i>	101
Autores	131

PRESENTACIÓN

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), ha constituido la *Red de Política de Seguridad*, que está conformada por académicos y especialistas de universidades del Perú y de sus cinco vecinos. En este sentido, además de la PUCP, participan en la red la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Esta red tiene como propósito difundir y fortalecer el conocimiento en el ámbito de la seguridad en nuestros respectivos países así como realizar planteamientos para colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia, para lo cual se vienen ejecutando una serie de acciones tales como eventos conjuntos, investigaciones y publicaciones, intercambio de información y publicaciones entre los miembros, entre otras. Asimismo, la red tiene como objetivo final trabajar para la identificación de amenazas comunes y, contribuir a la cooperación y conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países.

En este sentido, a través de esta publicación titulada: *El proceso de construcción de una Comunidad en Seguridad (entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú)*, la red brinda su segunda contribución académica, con tan solo dos años de formada, en la que participan un conjunto de distinguidos académicos.

La obra contiene entonces, cinco estudios particularmente interesantes y valiosos, elaborados por José Rocabado (Bolivia), Antonio Ramalho (Brasil), Jaime Baeza y María Cristina Escudero (Chile), Eduardo Pastrana y Henry Cancelado (Colombia) y Andrés Gómez de la Torre (Perú). En ellos, los autores parten por analizar qué debe entenderse por una comunidad de seguridad, cuáles son sus etapas o fases así como las condiciones que hay que cumplir para alcanzar tal objetivo, para luego abocarse desde su respectiva visión nacional a establecer qué pasos deberían darse para lograr construir dicha comunidad entre nuestros países. Si bien todos ellos tienen una visión realista del tema así como de sus dificultades también comparten las fortalezas y avances que se han dado en materia de seguridad cooperativa, las que pueden

ser muy útiles al momento de tomarse la decisión política de establecer una comunidad de seguridad.

De esta manera, la Red de Política de Seguridad continúa sus trabajos formulando propuestas académicas concretas que contribuyan a la cooperación y a la posterior conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países, tarea sin duda compleja y difícil por las particularidades existentes en cada país, pero a la vez necesaria e importante, si queremos contar con Estados democráticos seguros y en paz.

Plaza Francia, 16 de mayo de 2016

Fabián Novak
Director

Hacia una comunidad de seguridad entre el Perú y sus vecinos. ¿Es viable y realista?

Andrés Gómez de la Torre

Hay que tomar en cuenta que la construcción de agendas consensuadas entre países distintos y competitivos nunca ha sido una tarea fácil, mucho menos en temas relativos a la seguridad, pues cada uno tiene una visión diferenciada sobre las problemáticas existentes [...] (Rivera, 2008: 27).

1. Las herencias y antecedentes hemisféricos

Remontarse a temas referidos a guerras de agresión, solución de controversias internacionales y anexiones territoriales por el uso de la fuerza en el siglo XX y el período entre las dos guerras mundiales, es recordar la célebre iniciativa de Argentina durante el mandato del presidente Agustín Pedro Justo y su Ministro de Relaciones Exteriores, canciller Carlos Saavedra Lamas, a raíz de la propuesta del Pacto Anti-Bélico, de No Agresión y Conciliación, inicialmente ofrecido al Brasil (Caminos, 2006)¹.

En general, las enrevesadas herencias territoriales coloniales sucedidas luego del proceso de independencia latinoamericano y la consolidación de los nuevos Estados tuvieron una consecuencia muy compleja para el establecimiento de relaciones pacíficas y especialmente seguras en la región desde el siglo XIX. Muchos países recién formalizaron sus fronteras, por intermedio de tratados, bien entrado el siglo XX.

Tanto Perú, como Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile cohabitaron en el ámbito de la seguridad asumiendo como propias las directrices emanadas por la hegemonía de los Estados Unidos de América (EE.UU.), particularmente dentro del período de la denominada Guerra Fría (1945-1989/1991). No hubo espacio para discutir o apostar por alguna visión propia, incidiendo en las especificidades regionales y sub-regionales, a manera de una mínima

¹ Saavedra Lamas sería luego galardonado con el Premio Nobel de la Paz y actuaría intensamente, como mediador, junto a EE.UU., Brasil, Chile y el Perú en la guerra del Chaco que enfrentó a Paraguay y Bolivia entre 1932 a 1935.

autonomía y pensamiento alternativo: el alineamiento automático en materia de política exterior, y la dependencia política y militar —entre ellas las doctrinarias de defensa— primaron en la conducción gubernamental de los Estados de la región.

Así entonces, las políticas de seguridad, defensa e inteligencia en el área subregional andina se caracterizaron históricamente, al menos desde la culminación de la II Guerra Mundial, por estar impregnadas de un sello indeleble de Guerra Fría, conflicto este-oeste, contención al comunismo y doctrina de defensa hemisférica. También es innegable que, en el ámbito de la política exterior de los Estados andinos, el ángulo de seguridad estuvo caracterizado por un modelo de relación asociativa particular con los EE.UU., a partir de una política de alineamiento automático con la potencia hemisférica y mundial dominante, que tuvo su punto formal de partida con la entrada en vigor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca – TIAR (Pacto de Río de 1947), como mecanismo jurídico de seguridad colectiva.

En pleno período hemisférico de contención al comunismo, en donde parece no se adaptó ni hubo el más mínimo espacio para debatir, de manera pragmática, aquel postulado teórico soviético de la “coexistencia pacífica”, aparecieron progresivamente por la región regímenes políticos de corte militar, por intermedio de golpes de estado, cuya vocación y sustento ideológico se encontraban en la denominada *Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)*; así lo hicieron Brasil en 1964, Chile y Uruguay en 1973, Argentina en 1976.

La DSN consistió en aquel conjunto de directrices político-ideológico-militares promovida por el *establishment* de seguridad estatal estadounidense, específicamente de su Consejo de Seguridad Nacional (NSC) —incluido su célebre *Comité de los cuarenta*, y de su Departamento de Defensa (DOD)— que imponía a los Estados del hemisferio americano la adopción de un modelo de seguridad interno o doméstico y externo, en función de la confrontación con la entonces Unión Soviética que podía no solamente hacerse tangible a partir de una guerra convencional, o guerra abierta, de este país con EE.UU., sino también a la par del nacimiento de una “nueva forma” de hacer la guerra: el fenómeno del conflicto no convencional, irregular, subversivo o revolucionario, cuyos puntos de partida lo serían las revoluciones de China (1949) y de Cuba (1959), que supusieron un cambio radical y traumático en las élites políticas, militares y en los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas del continente americano.

A inicios de la década de los sesenta, una fuerte connotación *francófila* derivada de la experiencia de la guerra en Argelia entre los estamentos de

seguridad franceses contra el Frente de Liberación Nacional (FLN) arraigada en EE.UU., Brasil, Argentina, Chile y Perú fue el corolario de la estructuración de la difundida DSN en el continente americano. Farid Kahhat refirió al respecto que: “El discurso geopolítico enarbolado por las Fuerzas Armadas que gobernaban Argentina, Brasil, Chile y el Perú predispuso a esos gobiernos a considerar que el escenario estratégico en el que desarrollaban su interacción estaba plagado de riesgos en materia de seguridad” (Kahhat, 2008: 18).

Muchos de los gobiernos militares sudamericanos de las décadas del sesenta y setentas confiaron a las Fuerzas Armadas el manejo de la política exterior, colocando al frente de las cancillerías a militares en actividad o retiro. Nítido fue el caso del Perú durante la primera fase del gobierno militar (1968-1975), con los generales Mercado Jarrín y De la Flor Valle; en Chile, con los almirantes Ismael Huerta y Patricio Carvajal Prado; y en la Argentina, con los almirantes Montes y Guzzeti y el brigadier Washington Pastor, inclusive en los momentos más álgidos de la crisis del Beagle (1978), donde se hizo más visible la incursión de los estamentos castrenses y su influencia en el diseño y la ejecución de la política exterior.

2. Los primeros intentos de consolidación de espacios de seguridad

La Junta Interamericana de Defensa (JID) fue creada en el año 1942 en plena II Guerra Mundial, en un escenario plagado de guerra convencional, dependencia militar y subordinación de los países del hemisferio hacia EE.UU., potencia dominante. Con relativa posterioridad, en el mes de julio de 1956, fecha clave para la consolidación de la división del mundo en las esferas de influencia producto de la bipolaridad, es cuando a iniciativa del entonces Presidente de EE.UU., Dwight Eisenhower —paradójicamente estadista muy crítico de la CIA y del sistema de inteligencia de su país, en el furor de la contención al comunismo en el continente americano y la promoción de la política de defensa hemisférica—, se celebró la Cumbre de Panamá, reunión presidencial continental marcada por la mayoritaria presencia de mandatarios dictadores militares de facto. En aquella oportunidad fue aprobada la célebre *Declaración de Panamá* destinada a fortalecer la supuesta “Paz, Seguridad”, además de “consolidar la Democracia en el Hemisferio”, y en donde dos solitarios participantes andinos, elegidos legítimamente por voto popular en las ánforas, eran los presidentes de Bolivia, Hernán Siles Zuazo, y del Perú, Manuel Prado y Ugarteche, quienes cohabitaron y alternaron, en escenario presidencial totalmente disímil, con personajes de la llamada “legión anti-comunista”: Anastasio Somoza Debayle (Nicaragua), Alfredo Stroessner (Paraguay), Fulgencio Batista (Cuba), Carlos Castillo Armas (Guatemala) y Marcos Pérez Jiménez (Venezuela). Eran tiempos de predominio burocrático “duro”, en EE.UU., aquellos republicanos conservadores, y de personajes

emblemáticos como John Foster Dulles, Secretario de Estado y Allen Dulles, Director de la CIA.

En 1960 se creó la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), como una suerte de embrión de la coordinación e intercambio de experiencias institucionales específicamente de los ejércitos de tierra, con el objeto de debatir problemas comunes que afectaban la estabilidad y continuidad de los Estados del hemisferio. El epicentro de la CEA, en sus inicios, lo fue sin duda la respuesta hemisférica frente a la amenaza comunista y la llegada al poder de Fidel Castro en Cuba, así como la consolidación de la técnica de guerra no convencional *foquista* y *guevarista* puesta en vigencia en el continente, en la zona del Caribe, por los comandantes revolucionarios cubanos.

En el año 1962 se constituye el Colegio Interamericano de Defensa, cuya sede fue establecida en la ciudad de Washington, en plena Guerra Fría y confrontación entre EE.UU. y la entonces URSS (crisis de los misiles de Cuba). Lyndon Johnson y Dean Rusk (Secretario de Estado de los EE.UU. 1961-1969) asumieron gran entusiasmo en la creación de dicha instancia, que, entre otros, implementó un curso de Defensa Continental para oficiales militares de los ejércitos del hemisferio.

La consolidación de comunidades de inteligencia resultó ser mucho más cruenta, ella rebasó los límites ideológicos, políticos y doctrinarios para pasar a ámbitos operativos y de intervención directa netos de coordinación represiva que incluyó no solo el intercambio de información, así como la realización de operaciones conjuntas inter-estatales. De esta forma se materializó, desde inicios de la década de los años setenta, una estrecha colaboración en el cono sur americano, con base en reuniones bilaterales y multilaterales previas —promovidas principalmente por el golpe militar en Brasil de 1964, y luego con la dictadura militar chilena de Pinochet y su jefe de inteligencia Manuel Contreras—, entre los servicios de inteligencia pertenecientes a las Fuerzas Armadas de Brasil (Servicio Nacional de Informaciones –SNI), Argentina (Secretaría de Inteligencia del Estado, SIDE, Batallón 601 del Ejército), Uruguay (Servicio de Información de las Fuerzas Armadas), Paraguay y Chile (Dirección de Inteligencia Nacional –DINA y Central Nacional de Informaciones –CNI), principalmente para la neutralización de grupos ultra-izquierdistas que intentaban socavar el orden establecido por las dictaduras militares. Así se incubó la denominada “Operación Cóndor” o “Plan Cóndor”; en la que fue la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI), de la Secretaría de Inteligencia Nacional (SIDE) de Argentina la encargada de formar los “cuadros de especialistas” en el nivel estratégico, de las Fuerzas Armadas y cuerpos de Policía, así como de

funcionarios civiles, quienes perfeccionarían este mecanismo intra-regional de cooperación.

Cabe destacar y subrayar que, no todo el paquete doctrinario de seguridad y defensa promovido por EE.UU. a partir de 1945 al continente fue necesariamente acogido por los regímenes políticos y especialmente por los estamentos militares latinoamericanos. Los gobiernos militares *de facto* en el Perú de 1968 (Juan Velasco Alvarado), Panamá en 1969 (Omar Torrijos), Bolivia en 1970 (Juan José Torres), y hasta cierto punto Ecuador en 1972 (Guillermo Rodríguez Lara y Alfredo Poveda) tomaron distancia de las influencias promovidas por Washington y moldearon un conjunto de políticas de seguridad nacional y regional con mayor acento al tema de desarrollo y la inclusión, sin necesariamente dejar de lado las cuestiones contra-subversivas. En esos países aludidos se afianzó una ecuación más notoria entre la obtención de seguridad con la herramienta del desarrollo nacional y la inclusión como instrumento para menguar o atemperar amenazas y riesgos. También reivindicarían el nacionalismo, como plataforma política nacional y la economía estatista y direccionada, destinada especialmente a la toma del control sobre los recursos naturales. Caso peculiar fue el chileno, de democracia formal entre 1970 y 1973, durante el gobierno de la Unidad Popular (UP) con las doctrinas no intervencionistas y apolíticas castrenses elaboradas por los generales René Schneider y Carlos Prats.

En la década de los sesenta, en Argentina, se esbozó un pensamiento militar alternativo con base en la tesis del “desarrollismo”. Eran los tiempos presidenciales de Arturo Frondizi, y de un flamante criterio de “seguridad y desarrollo”, visiones de algunos militares como los generales Osiris Guillermo Villegas, Juan Enrique Guglielmelli, fundador en 1969 de la célebre revista *Estrategia*, y geopolíticos como José Teófilo Goyret, entre otros. El caso del denominado “experimento militar peruano” fue claramente objeto de interés académico desde EE.UU., por analistas políticos y *policy makers* como Luigi Einaudi, Alfred Stepan y Abraham Lowenthal. ¿Era la principal amenaza a las naciones americanas la subversión comunista o la pobreza? ... ¿O la primera consecuencia de la segunda? ... ¿Era posible una Fuerza Armada Latinoamericana reconvertida en rol de promotora del cambio social para generar espacios de seguridad? ... ¿Era la zanahoria una mejor alternativa al garrote para enfrentar la creciente amenaza subversiva comunista?

Sin duda, la Declaración de Ayacucho de 1974 —suscrita con motivo de la celebración del sesquicentenario de la batalla que libró América contra la colonización de España— fue un primer intento de esbozo de cooperación para encarar de manera concertada un esquema de comunidad de seguridad regional en América del Sur, en un sentido ampliado, y perfilar una

embrionaria discusión conjunta regional. Así, en pleno Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) en el Perú, ocho países andinos (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela) firmaron esta declaración, algunos de cuyos alcances y propósitos están plenamente vigentes hasta hoy.

La DSN —también denominada por algunos como “clásica”— estuvo fuertemente influenciada por la geopolítica y, como consecuencia de ello, por un modelo de relaciones bilaterales y multilaterales regionales, con base en la lógica del equilibrio de poderes, la disuasión como instrumento de política exterior, las carreras armamentistas, la amenaza al uso de la fuerza, la militarización de los procedimientos para dirimir controversias y la escalada como forma de enfrentar situaciones de tensión. La palabra *hegemonía* es un término de moda y de uso y costumbre corriente en los períodos de las décadas de los años sesenta y setenta en América del Sur en general, y en la zona Andina en particular. Las llamadas “Hipótesis de Conflicto Armado”, internas y externas de las fuerzas armadas, y las teorías de la “guerra y el enemigo interno” así como las doctrinas militares de “*fusiles para adentro*”, en relación al papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior proliferaron en estos tiempos. Para los efectos de ciertos escenarios de violencia e insurgencia doméstica y asuntos internos, se consideró a la represión como única vía para sortear amenazas como el terrorismo y determinadas reivindicaciones y demandas de la población que se convertían en conflictos sociales.

En 1982, el científico político alemán Wolf Grabendorff planteó —en la revista socialdemócrata “Nueva Sociedad” mediante una “*Tipología y potencial de Conflictos en América Latina*”— una identificación, puntualización y orden acerca de la naturaleza de problemas existentes, señalando cinco tipos de conflictos: : a) conflictos entre sistemas políticos (dictaduras militares y regímenes de seguridad nacional vs. democracias), b) conflictos de hegemonía, c) conflictos territoriales, d) conflictos relacionados a recursos naturales y e) conflictos migratorios entre los Estados latinoamericanos (1982: 39-46). El Perú en tal distinción integraba el rubro del tema territorial en dos casos, con Ecuador y Chile.

3. La década de los ochenta

Durante los años ochenta, particularmente entre el fin de su primer quinquenio y el inicio del segundo, tenuemente comenzaron a aparecer por la región las llamadas *Medidas de Fomento de Confianza Mutua y Seguridad* (MFCMS) en el nivel bilateral y luego en el multilateral. Mucho tuvo que ver con ello la sobresaltada década de los setenta, que se caracterizó por las crisis vecinales entre Perú, Bolivia y Chile a mediados de 1975, y entre Argentina y

Chile —que en cierto modo no excluyó a Perú y Bolivia— en 1978, así como el incidente de *Falso Paquisha* en 1981 entre el Perú y Ecuador (que en virtud del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942 involucraba en calidad de garantes a Chile, Argentina, Brasil y EE.UU.) y, finalmente, el conflicto del Atlántico sur por las islas Malvinas de 1982 (que de manera indirecta afectó a Chile y Perú); crisis que mostraron, con realismo descarnado, que la posibilidad de conflictos convencionales o guerras interestatales eran una realidad tangible y posible en el área andina que no podía ser descartada.

Un aspecto que determinó cambios y transformaciones progresivas en las agendas y políticas de seguridad de los países de la región fue la vuelta a la democracia y el fin de las dictaduras militares (de seguridad nacional); como acaeció en Argentina durante 1983 (Raúl Alfonsín), Brasil durante 1985 (José Sarney), Uruguay durante 1985 (Julio María Sanguinetti) y Chile durante 1990 (Patricio Aylwin). Bajo esta ola democratizadora comenzaron a discutirse en los países señalados los parámetros tradicionales que ampararon las políticas de seguridad y defensa de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, así como de las políticas exteriores aplicables en el sector. En muchos de estos casos se apostó, en primer lugar, por la conducción civil y política, y hasta con cuota de género, al frente de los ministerios de Defensa; en segundo lugar, por devolverle a la diplomacia profesional el manejo de los asuntos internacionales, reduciendo la influencia de las fuerzas armadas; y, en tercer lugar, a la puesta en marcha de mecanismos de reconversión y reforma militar que incluyeron un modelo de relaciones civiles y militares más orientado a la subordinación política de las fuerzas armadas hacia el poder constituido por elección popular y libre en las urnas, así como de la búsqueda de nuevos roles de estas fuerzas, lo que significó una nueva estructura jurídica y constitucional aplicable al estamento militar para tiempos de Estado de Derecho.

Para 1985, el gobierno electo del APRA bajo el liderazgo de Alan García Pérez, implementó en el Perú algunas acciones de política exterior de seguridad tendientes a obtener mayores niveles de distensión con nuestros vecinos, particularmente con los casos complejos de Chile y Ecuador, con quienes se acarrearaban problemas históricos derivados del incumplimiento en la ejecución de tratados internacionales y de competencia de hegemonía regional que generaban situaciones de tensión bilateral y limítrofe. Era un caso de típica diplomacia presidencial, que curiosamente se efectuaba con dos gobiernos que se encontraban en las antípodas ideológicas del peruano, que era incuestionablemente democrático y social-demócrata. En nuestras contrapartes, había en Chile una dictadura militar con el general Augusto Pinochet en el poder, y en Ecuador un régimen social cristiano (PSC), con León Febres Cordero. Una de las medidas ejecutadas por la administración García

fue la aplicación de medidas de reducción y limitación unilateral de adquisiciones militares de envergadura (reducción de compra de aviones de combate supersónicos y paralización de la repotenciación de buques de guerra de la Marina). Otro ángulo de la estrategia de distensión consistió en el envío, a las ciudades de Quito y Santiago, de delegaciones oficiales presididas por altas autoridades públicas peruanas (Vice-Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores) y de emisarios personales, con el objeto de establecer contactos personales y enviar señales de la actitud peruana de reenfocar la situación de las relaciones con Chile y Ecuador y orientarlas a una situación de mayor confianza mutua. Desde el punto de las MFCMS, puede señalarse que las acciones propulsadas por la diplomacia presidencial de Alan García a inicios del segundo quinquenio de los años ochenta se encuadran dentro de las consideradas como de primera generación o primer escalón, y entre ellas las de conocimiento.

Producto de la diplomacia presidencial y de la pretendida distensión del presidente Alan García respecto a Chile y Ecuador, es que se realiza la I Ronda de Conversaciones entre Altos Mandos Militares de las Fuerzas Armadas en 1986, en el ámbito de una dicotomía ideológica democracia–dictadura, entre Lima y Santiago. Allí se introducirían intentos unilaterales —por cierto, de parte del Perú— sobre propuestas de reducción concertada de gastos militares.

En este mismo año fue creada, en Buenos Aires, la Organización de Militares por la Democracia, la Integración y la Liberación de América Latina y el Caribe (OMIDELAC) que era la expresión de la actualización del reformismo militar latinoamericano opuesto a la DSN y al sistema hemisférico de seguridad imperante, que surgía coincidentemente a la derrota de Argentina en la Guerra de Las Malvinas (*Falklands War*) en el Atlántico Sur.

Un solitario representante peruano, propulsor de la OMIDELAC, fue el ex Ministro de Guerra y de Relaciones Exteriores, general Edgardo Mercado Jarrín, fundador del Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE), emulando a sus pares castrenses argentinos de la revista *Estudios Geopolíticos y Estratégicos*. Mercado Jarrín (1989) planteó la conformación de un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano que consideraba, entre otros aspectos, la problemática de las guerras de baja intensidad, la inestabilidad regional, los procesos subversivos y la democracia como forma de gobierno. También aludía a la conformación de las “Zonas de Paz y Cooperación”, apelando instrumentalmente a la elaboración de una “Doctrina de Seguridad y Defensa Sudamericana” y la promulgación de un “Tratado de Defensa Sudamericano” con evidente epicentro en el desplazamiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Ya se esgrimían

planteamientos críticos acerca de los viejos esquemas militares dentro de una visión de seguridad ampliada.

Para 1990 se abría paso el postulado de una posible “Seguridad Democrática Regional” a modo de “concepción alternativa” (Somavía e Insulza, 1990). La idea estaba impulsada por sectores académicos de la izquierda democrática de Chile, que formaban parte de la entonces concertación de partidos por la democracia, que recelaban de la vieja geopolítica y pensamiento portaliano y prusiano de Pinochet, como Juan Somavía y José Miguel Insulza, entre otros, así como del militar peruano Edgardo Mercado Jarrín, nucleados todos en la Comisión Sudamericana de Paz. Dicho postulado vinculaba el desarrollo y la justicia social, así como la democracia como forma de gobierno a la noción de seguridad. En el plano externo propulsaba la integración, la cooperación y la autonomía como parte de la estrategia regional de seguridad externa. Al respecto se incidía en la reformulación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, y del sistema tradicional de seguridad hemisférica promovido en pleno auge de la contención al comunismo en el continente, así como de la identificación de los intereses compartidos y diferenciados entre los Estados de la región. Para aquel momento ya se habían producido las salidas de los regímenes militares de facto y la vuelta a la democracia en Argentina (1983), Brasil (1985) y Uruguay (1985), así también iniciativas diplomáticas y de concertación política regional inéditas como el Grupo de Contadora (conformado por México, Panamá, Colombia y Venezuela) y el Grupo de Apoyo a Contadora de 1985, (Perú, Argentina, Brasil y Uruguay), embrión luego del Grupo los Ocho y del Grupo de Río (1990), mecanismo permanente de consulta y concertación política latinoamericano, inicialmente conformado para encarar el tema de la crisis centroamericana y el caso de Nicaragua.

No podemos dejar pasar actos ejemplarmente simbólicos y emblemáticos que contribuyeron a dibujar una nueva dimensión de la relación bilateral en materia de seguridad en la América Andina, como la reedición y celebración del centenario del *Abrazo del Estrecho*, entre los Presidentes Carlos Saúl Menem de Argentina y Eduardo Frei Ruiz-Tagle de Chile en 1999, exactamente un siglo después del primer abrazo presidencial argentino-chileno realizado entre los presidentes Julio Argentino Roca y Federico Errázuriz a raíz de una crisis bilateral de la relación argentino-chilena de fin del siglo XIX.

4. La evolución en el marco de la década de los noventa

Coincidimos con Jaime Baeza y María Cristina Escudero en el sentido que “[e]l concepto de seguridad se ha extendido y profundizado luego de terminada la Guerra Fría” (Baeza y Escudero, 2015: 62).

A inicios de la década de los años noventa, existieron importantes indicios e indicadores de cambios y de transformaciones en los paradigmas regionales y hemisféricos de seguridad. La desintegración de la Unión Soviética y la salida del poder de los republicanos conservadores de la era Reagan–Bush de los años ochenta favorecieron el establecimiento de un clima hemisférico más propicio para efectuar las necesarias actualizaciones y modernizaciones en el ámbito de la seguridad.

Una expresión clara de ello fue el impulso llevado a cabo por parte de la administración demócrata del presidente William Clinton y su Secretario de Defensa William J. Perry para la convocatoria a la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), la que se realizaría en el mes de julio de 1995, en Williamsburg, Virginia, pese a entendibles resistencias de algunos países latinoamericanos —como el caso de México—, de participar en el evento por los resabios y herencia de concepciones de seguridad y defensa basadas en el unilateralismo e intervencionismo norteamericano de la Guerra Fría (1945 - 1989/1991). Aquí se aprobaron un conjunto de políticas y principios rectores generales denominados *Principios de Williamsburg*, que entre otros aspectos consideraba expresamente a la democracia como un valor fundamental del continente².

Merecen destacarse el principio 3 referido a la sujeción o subordinación y control democrático de las fuerzas armadas, así como a los límites que estas deben tener y los cuales deben estar establecidos en las constituciones o cartas fundamentales de los Estados; y el principio 4 concerniente a la promoción del debate de los temas de defensa, lo que supone que las Fuerzas Armadas no detenten el monopolio exclusivo de las discusiones sobre la materia, y una clara habilitación del ingreso de los académicos y *policymakers* civiles en un área tradicionalmente reservada al sector castrense.

En 1994, con el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas se va acuñando el concepto de la *Seguridad Humana*, cuyo correlato y efecto hemisférico lo es la discusión de nuevas formas de entender y enfocar la seguridad, naciendo el término de *seguridad multidimensional*, particularmente en lo concerniente a las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que surgen, según la teorización, de una naturaleza diversa.

² Véase: *Principios de Williamsburg*. Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Williamsburg, del 24 al 26 de julio de 1995. Disponible en: <https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1995_Managua.pdf>, página consultada el 18 de abril del 2016.

5. Los nuevos conceptos al culminar el siglo XX y el inicio del siglo XXI

En recientes años, puede decirse que se avizoran algunos cambios en las mentalidades militares y en las visiones de las fuerzas armadas de la región, asunto que favorece la promoción de ciertas políticas de seguridad regionales que habrían sido impensables en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. Al respecto, el canadiense Hal Klepak señaló que “[...]si [bien] no puede decirse todavía que las fuerzas armadas de América Latina son decididamente demócratas, si puede afirmarse que están menos tentadas a orquestar golpes y a jugar un papel directo en el gobierno” (2010: 125).

También, lenta pero inexorablemente se han afianzado diversos mecanismos y compromisos que apuntan a la distensión y a la generación de percepciones de menos confrontación en seguridad. En el ámbito del MFCMS, nos estamos refiriendo a las reuniones bilaterales a nivel de Estado Mayor y de Inteligencia entre las Fuerzas Armadas, iniciadas entre Perú y Chile en los años ochenta, mientras que iniciado el nuevo siglo, entre los presidentes Ricardo Lagos de Chile y Alejandro Toledo del Perú, se activó bilateralmente el denominado *Mecanismo del 2+2* —consistente en reuniones conjuntas de ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores—, y últimamente las reuniones de Gabinetes Ministeriales Binacionales (ya efectuadas entre Perú con Ecuador, Colombia y Bolivia) en donde se producen encuentros entre ministros de Defensa y del Interior.

Destacable ha sido la elaboración de los llamados “Libros Blancos” (*White Papers*) de defensa en el hemisferio, como una forma de hacer más transparente, y hasta cierto punto previsible, las políticas de defensa y las percepciones de cada Estado. Un paso interesante en la transparencia y la confianza recíproca es el caso argentino–chileno al elaborar capítulos conjuntos en sus respectivos libros.

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cabe mencionar que en el 2002 fue aprobado el *Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz y la Seguridad*. A nivel hemisférico, en el marco de la OEA, anotamos el proceso derivado en los *Principios de México* de la Conferencia Especial de Seguridad del 2003 en donde se adoptó el concepto de Seguridad Multidimensional, y se señalaron las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en el hemisferio. El proceso para llegar a México fue en extremo complicado y hasta elusivo por algunos Estados miembros de la OEA.

En su momento, el ex Ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores del Perú, embajador Allan Wagner, comentó acerca de la pertinencia del término acuñado como seguridad multidimensional que “es necesario ampliar el concepto de seguridad para que comprenda también dimensiones sociales,

económicas, ambientales. En otras palabras, darle a la seguridad un carácter más amplio” (Wagner, 2003: 148).

En el contexto en que siempre hay que mantener cautela sobre el contenido y alcances del término, citamos a Barrios cuando indica que:

La ventaja en los últimos tiempos de ampliar el concepto de seguridad es que permite una comprensión más integral de las amenazas y las respuestas necesarias. La desventaja es que las estructuras legítimas encargadas de dar seguridad asuman poderes u ocupen lugares que excedan a su alcance. El concepto de seguridad ha evolucionado, se ha vuelto más complejo, se ha multidimensionado” (2009: 325).

Respecto del creado Consejo Suramericano de Defensa (CSD-UNASUR) —cuyo propulsor más notorio fue el abogado y jurista Nelson Azevedo Jobim, Ministro de Defensa de Brasil durante la administración del mandatario Luiz Inácio Lula da Silva del *Partido dos Trabalhadores* (2007 - 2011)—, desde sus inicios y en todo momento, Jobim se esmeró por recalcar que el CSD no tenía como objetivo la adopción de una alianza militar en el sentido clásico, ni un pacto de defensa colectiva entre sus integrantes. Era evidente que la disimilitud de sus integrantes, intereses y políticas exteriores y de seguridad (Venezuela con Colombia, Chile con Perú y Bolivia) hacía imposible tal posibilidad, al mismo tiempo que el CSD recibió inicialmente una clara renuencia de Colombia (administración de Álvaro Uribe), por ser el principal receptor de ayuda militar de los EE.UU. (mediante el Plan Colombia) para combatir al narcotráfico, el terrorismo (FARC y ELN), a las bandas criminales (BACRIM) y la violencia generalizada de su país.

Las entidades creadas a instancia del CSD-UNASUR han sido el Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires, Argentina, y la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE), con sede en Quito, Ecuador, las cuales apuntan a generar contrapeso a las instituciones tradicionales predominantes de seguridad hemisférica.

El mecanismo de integración del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) sostiene la necesidad de establecer una *Estrategia de Defensa Conjunta* entre sus Estados miembros por intermedio de una doctrina de defensa nacional latinoamericana y caribeña, así como de un Tratado Latinoamericano y Caribeño de Asistencia Recíproca. El ALBA puso en marcha y conformó, con apoyo de Cuba y la República Islámica de Irán, una *Escuela de Defensa y Soberanía*, cuya sede es la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (Alda, 2012: 243-278). La Escuela pretende, al amparo de una visión autonomista, la formación de cuadros militares latinoamericanos bajo la doctrina del *socialismo del siglo XXI*, en clara oposición al Colegio

Interamericano de Defensa, con sede en Washington. Lo medular de este esquema es la fundamentación de la generación de una nueva doctrina latinoamericanista e independentista con base en las teorizaciones de pensadores políticos e ideólogos como José Martí, libertadores como José de San Martín y Simón Bolívar, y jefes militares históricos latinoamericanos en el siglo XX, como el guatemalteco Jacobo Arbenz Guzmán o el panameño Omar Torrijos, quienes se opusieron en su momento a la opción del alineamiento automático en relación a las políticas de seguridad promovidas por EE.UU. El ex jefe de Estado Mayor de Ejército de Argentina, Martín Balza, contribuiría también en los años noventa a formar parte de un espíritu crítico del militarismo tradicional y de sus concepciones de seguridad regional, particularmente en contra de la visión del *Proceso de Reorganización Nacional*, llevado a cabo por las juntas militares argentinas entre 1976 y 1983.

6. Hacia una comunidad de seguridad regional

El científico político de origen checo Karl Wolfgang Deutsch (1912-1992) — decisivo autor y académico que contribuyó desde EE.UU. a la expansión de la teoría de las relaciones internacionales— ha sido uno de los precursores en acuñar el concepto de *Comunidad de Seguridad*, entendido como un espacio específico donde priman ciertos denominadores comunes, y cuyos actores, los Estados, asumen la importancia de la integración y la solución pacífica de controversias como ejes y pilares del constructo.

Para comenzar, es pertinente plantearse una pregunta fundamental como lo hizo Nicolás Comini en su texto *¿De quién se defiende Sudamérica?* Así, resulta imperativo precisar qué entendemos y hacia qué apuntamos en la región cuando nos referimos a la seguridad y de alguna manera hacerla compartida y común. Tal como señaló el sociólogo peruano Rafael Castillo: “[...] las inagotables polémicas entre la intelectualidad mundial han llevado a establecer un consenso sobre la vigencia de desplegar una conceptualización adecuada y englobante para el término seguridad” (2004: 18).

Tiempo atrás, el colombiano Francisco Leal Buitrago indicó que lo único cierto es que aún hay señales de una perspectiva exclusivamente militar de la seguridad:

No obstante haberse hecho explícitas las limitaciones de la concepción tradicional de la seguridad nacional y haberse apreciado sus nuevas connotaciones en razón de los cambios en el panorama mundial, aún sigue vigente el predominio de una visión militar en las consideraciones nacionales e internacionales sobre seguridad (Castillo, 2004: 18).

Al respecto, el académico Antonio Jorge Ramalho identificó tres presupuestos más específicos y concretos para la consolidación de una comunidad de seguridad:

- 1) Consolidar valores, identidades y significados compartidos.
- 2) Profundizar y perpetuar relaciones intensas en varias dimensiones de la vida social.
- 3) Establecer responsabilidades recíprocas entre los Estados involucrados, que alimentan expectativas de cambios pacíficos en el interior de la comunidad de seguridad (2015: 35).

En sentido del *timing* (momento) para la construcción de una comunidad de seguridad en el hemisferio, vale la pena señalar lo que manifiesta Joseph S. Tulchin al respecto: “Las naciones de América Latina deben sacar provecho de los cambios ocurridos durante la década de 1990, tales como el fin de las tradicionales hipótesis de conflicto en el MERCOSUR y entre Chile y Argentina, lo que hace más viable la noción de seguridad colectiva o cooperativa en la región” (2006: 114).

Adicionalmente, se puede apreciar, la necesaria articulación concertada de una política y modelo de seguridad que se encuentre más allá del Estado (Jordan, Pozo y Baqués, 2011) particularmente en escenarios complejos de proliferación de actores no estatales y nuevas amenazas a la seguridad.

7. Los pasos que deberían seguirse para construir esta comunidad

En primer lugar, resulta prioritario en las actuales circunstancias el amalgamar y desbrozar las diversas concepciones de seguridad que han predominado y han sido promovidas en el hemisferio: la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa, la seguridad humana, la seguridad multidimensional, la seguridad democrática y la seguridad preventiva. No obstante, esta última parecería a nuestro entorno, aunque asomó en el vecindario, a modo de justificación, como consecuencia del ataque a Angostura el 01 de marzo del 2008 sobre territorio del Ecuador, denominado por Colombia como *Operación Fénix*. Por otra parte, debe clarificarse y puntualizarse lo que entienden todos los Estados como amenazas, preocupaciones y desafíos.

De otro lado, no solamente las diversas expresiones y matices históricos del militarismo tradicional han conspirado en contra de la creación de una comunidad de seguridad en la región; también lo han hecho el nacionalismo exacerbado y llevado a extremos, el caudillismo y especialmente las asimetrías y diferencias, las cuales prosiguen generando obstáculos, evidentes y permanentes, para alcanzar ciertos objetivos materia de este trabajo.

Sobre el nacionalismo convenimos y nos adherimos al planteamiento esgrimido por la Comisión de Investigaciones de POLITAI (Revista de Ciencia Política de la PUCP), cuando resalta que “[...] los países sudamericanos se han caracterizado por tener un fuerte legado nacionalista, lo cual hace que sus políticas exteriores estén fuertemente influenciadas por su política doméstica y el liderazgo que las preside” (2012: 136).

Sobre las asimetrías, definió bien el mexicano Raúl Benítez Manaut acerca de la existencia en nuestro vecindario de potencias globales y hemisféricas, países grandes, medianos y pequeños Estados (2005: 22).

Asimismo, la definición de una manera o forma de relacionarnos en materia de seguridad es una necesidad apremiante ya entrado el siglo XXI. Francisco Rojas Aravena intuyó esta variable al ingresar al presente siglo, cuando aseveró: “el relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado” (1999: 13-29).

Resumiendo, y a riesgo de ser esquemático e intentar colocar orden donde evidentemente no lo hay —y menos aún niveles de prioridades—, reseñamos algunos obstáculos subyacentes para la creación de una comunidad de seguridad entre el Perú y sus vecinos:

- a) La creciente heterogeneidad y asimetría política, económica, cultural y social en los Estados de la región.
- b) La disparidad ideológica, división y facciones en los sistemas políticos del hemisferio, que desde luego no son nuevos, pero que suponen trabas a la construcción de identidades y enfoques que nos son comunes.
- c) Las notorias diferencias en cuanto a la percepción, clases e intensidades de las amenazas a la seguridad para cada país en la región (véase Tabla N° 1).
- d) La diversidad de los foros, entes, tratados y mecanismos que abordan los temas de seguridad desde diferentes perspectivas³.

Finalmente, destacamos la línea trazada por el embajador peruano Hugo Palma, acerca de los elementos de identidad común que deberían constituirse como la columna vertebral para la generación de confianza recíproca y generación de un entorno de seguridad:

³ Un ejemplo de esto se puede visualizar con respecto al caso peruano en: Novak y Namihas, 2015.

La región reitera un discurso sobre los elementos comunes de la identidad que, lamentablemente, no se ha traducido en acción política suficientemente eficaz y menos aún en los campos de seguridad y defensa. Algunos avances en cooperación política e integración regional, no se extienden automáticamente al ámbito militar (Palma, 2007: 148).

8. Las propuestas para superar las dificultades

Hace muchos años, el peruano Edgardo Mercado Jarrín perfiló el precepto acerca de un sistema de seguridad y defensa sudamericano de vocación autonomista, palabra ciertamente compleja para la teoría de las relaciones internacionales, particularmente para escenarios de creciente globalización e interdependencia. En ese sentido, un aspecto fundamental para superar las actuales dificultades en la creación de una comunidad regional de seguridad lo será homologar nuestras concepciones y percepciones regionales, desde un ángulo colectivo, acerca de conceptos de seguridad, defensa e inteligencia, consensuar sobre los beneficios de una zona o área regional de paz y distensión, y ponernos de acuerdo acerca de lo que entendemos sobre cada caso, en específico o en particular. Sin duda tal situación resulta ciertamente una herencia y tarea, producto y resultado, de la hasta hoy difusa Declaración sobre Seguridad de las Américas de 2003, particularmente respecto de lo que se debería entender por amenazas, preocupaciones y desafíos.

La sola lectura de los documentos principales recientes sobre política pública en materia de defensa de los países andinos, amazónicos y sudamericanos grafica nítidamente la situación señalada en el párrafo anterior, sin dejar de señalar que, ciertamente, se pueden detectar ciertos elementos comunes particularmente en el nivel estratégico.

Los *glosarios* existentes en ciertos “Libros Blancos” de la Defensa y en las autógrafas de leyes sobre seguridad, defensa e inteligencia nacional de los países de la región han sido, sin duda, elementos innovadores que han contribuido a clarificar y a hacer más operativos ciertas zonas grises en materia de conceptos especializados que se encuentran hasta hoy, en plena discusión.

La integración y la concertación política deberán convertirse, bien entrado el siglo XXI, en la herramienta regional fundamental para alcanzar el objetivo de creación de una comunidad de seguridad regional. La coexistencia entre los esquemas de seguridad existentes, particularmente entre la OEA y la UNASUR, debería ser otro ángulo del enfoque. En suma una tarea pendiente en el que se entrelazan los paradigmas del realismo e idealismo.

Tabla Nº 1

Comparación del contenido de las amenazas en los Libros Blancos y de Defensa del Perú y sus países limítrofes.		
País	Texto	Contenido referente a las amenazas.
Bolivia	Libro Blanco de Defensa de Bolivia (2004)	<p>“Amenazas. Se consideran amenazas a los obstáculos que dificultan o impiden alcanzar y mantener los objetivos nacionales. Las misma que pueden ser existentes o potenciales, materiales o inmateriales, fenómenos naturales, hechos sociales, estructurales o coyunturales, convencionales y no convencionales. Las amenazas afectan de una manera directa a la política de seguridad nacional y al desarrollo nacional. Los fenómenos y consecuencias del narcotráfico, terrorismo, narcoterrorismo, pobreza, inestabilidad jurídica y política, deterioro del medio ambiente, desastres naturales y otros, son amenazas reales para la estabilidad.” (p. 45).</p> <p>Asimismo, contempla las amenazas convencionales (“...utilización de la fuerza armada, en una confrontación con una acción enemiga,...”), y las no convencionales: 1) adversas (pobreza, exclusión social y racismo), 2) antagónicas (corrupción, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, tráfico de armas), (p. 45-47).</p>
Brasil	Livro Branco de Defesa Nacional (2012)	<p>“La defensa de Brasil ante potenciales amenazas externas sigue siendo, por lo tanto, la misión esencial de las Fuerzas Armadas del País” (p. 32).</p> <p>“Un escenario internacional caracterizado por incertidumbres ejerce una influencia directa, tanto en la definición de la política externa, como en su política de defensa. El fenómeno de la globalización ha traído consigo el agravamiento de amenazas de naturalezas distintas, como el narcotráfico, el tráfico de armas y la piratería marítima, que ponen a prueba la capacidad del Estado. El agravamiento de la crisis económico financiera internacional señala también una posible deterioración de las condiciones sociales, energéticas y ambientales, con evidentes reflejos para la paz y la seguridad en el mundo.” (p. 32).</p> <p>“Brasil trabaja en pro de la construcción de una comunidad global participativa e inclusiva. Se empeña, para ello, en la promoción de una “multipolaridad cooperativa”, expresión que sintetiza la percepción del país de que una estructura multipolar de poder se está consolidando en el mundo. En este ambiente estratégico, la actuación internacional debe primar por la consolidación de mecanismos de gobernabilidad más representativos de la nueva realidad internacional, volcados hacia la paz y la seguridad mundiales y hacia el bienestar de la humanidad. La nueva arquitectura de poder del siglo XXI no debe favorecer posturas conflictivas y excluyentes, heredadas de ordenamientos internacionales que predominaron a lo largo del siglo XXI.” (p. 32-33).</p>

		<p>“Esa opción política, sin embargo, no puede ser negligente con la complejidad de las amenazas que surgieron en el período Post Guerra Fría ni con las incertidumbres de las que se reviste el horizonte a medio y largo plazo”. (p. 33).</p>
Chile	<p>Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010)</p>	<p>“Desde el punto de vista de la apreciación estratégica, esta forma de concebir la amenaza tiene ventajas heurísticas y prácticas. El concepto de “hipótesis de conflicto” ha sido utilizado en los procesos de planificación de manera universal. Sin embargo, el concepto así entendido también tiende a generar un análisis rígido y reiterativo del horizonte estratégico, que la política exterior y la política de defensa deberían, en cambio, poder moldear de manera más plástica. Adoptar una concepción más flexible de la amenaza puede ser también útil para las funciones integradas en el proceso de planificación. En este sentido, la amenaza puede concebirse como una acción realizada o un hecho provocado por un eventual adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo.” (p. 82).</p>
Colombia	<p>Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003)</p>	<p>“(…) la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que, en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional.” (p. 20).</p> <p>“El terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo (…)” (p.20).</p> <p>“(…) las siguientes amenazas constituyen un riesgo inmediato para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos:</p> <ul style="list-style-type: none"> _ El terrorismo _ El negocio de las drogas ilícitas _ Las finanzas ilícitas _ El tráfico de armas, municiones y explosivos _ El secuestro y la extorsión _ El homicidio” (p. 24).
Ecuador	<p>Libro Blanco de la Defensa Nacional</p>	<p>“(…) en escenarios localizados afloran diversas manifestaciones de violencia, desde la acción de grupos irregulares armados, hasta los actos de terrorismo y nacionalismo étnico radical, con lo cual la defensa devino insuficiente frente a la extraterritorialidad de las amenazas y los riesgos.</p> <p>La persistencia de conflictos en varias regiones del mundo, la mayoría de ellos dentro de las fronteras nacionales, y el surgimiento de amenazas no tradicionales, como la escalada de ataques terroristas, constituyen una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones y al bienestar de los pueblos y producen tensiones e inestabilidad para la paz y seguridad internacionales.” (p. 14-15).</p>

	<p>Política de la Defensa Nacional del Ecuador (2002)</p>	<p>“Las nuevas amenazas a la seguridad y defensa son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La extrema pobreza e injusticia social... • El terrorismo ha alcanzado dimensiones globales y hoy ningún Estado ni organización está seguro, ante la capacidad organizativa y proyección de estas redes... • El narcotráfico ha desarrollado un complejo sistema de redes delictivas, cada vez más poderosas y sofisticadas... • La posibilidad de que grupos terroristas y fundamentalistas —o gobiernos que apoyen a este tipo de movimientos— estén en capacidad de acceder a armamentos de carácter nuclear, químico o bacteriológico (...). • La corrupción afecta a los Estados, en especial sus estructuras administrativas, desviando importantes recursos económicos, comprometiendo el desarrollo nacional y aumentando la inequidad y la concentración de riqueza. • La degradación del ambiente, la alteración del equilibrio ecológico, el constante aumento de la población mundial, la ubicación de desechos nucleares e industriales, la contaminación de aguas, suelo, aire y la deforestación (...). • La escasez de recursos naturales, en especial del agua dulce y energéticos, determina una perspectiva de conflictos futuros (...).” (p. 29-30). <p>“Amenazas al Estado. El escenario global está caracterizado actualmente por la presencia de nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. En el caso ecuatoriano, la Defensa Nacional enfrenta las siguientes amenazas reales o potenciales:</p> <p>Externas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amenazas convencionales externas (...). • Efectos del conflicto interno en Colombia (...). • Narcotráfico y crimen organizado (...). • Terrorismo internacional (...). • Inequidad en el comercio internacional (...). • Proliferación de armas de destrucción masiva (...). • Deterioro del medio ambiente (...). <p>Internas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza y deterioro del nivel de vida (...). • Corrupción (...). • Migración descontrolada (...). • Conflictos de gobernabilidad (...). • Deterioro del ambiente (...). • Efectos de las catástrofes naturales (...). • Conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas (...).
<p>Perú</p>	<p>Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú (2006).</p>	<p>“(…) Perú reafirma el ejercicio de su soberanía e independencia nacional, su existencia y la integridad de su territorio y de su patrimonio, así como la protección y consecución de sus intereses, aspiraciones y objetivos, actuando con plena autonomía y libre de toda subordinación frente a cualquier</p>

		<p>amenaza, riesgo o desafío.” (p. 61).</p> <p>“El Estado Peruano en su proceso de desarrollo y consolidación, se mantiene alerta y preparado a fin de hacer frente a las amenazas contra la Nación y el Estado, a fin de garantizar su seguridad, base indispensable para lograr el desarrollo y alcanzar sus objetivos.” (p. 61).</p> <p>“Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico.” (p. 62).</p> <p>“La Política de Seguridad y Defensa Nacional (...) está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado.” (p. 62).</p> <p>“Identificación de amenazas</p> <p>a. Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none">• Las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional.• Las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales.• El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional. <p>b. Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none">• Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia• Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares.• Delincuencia común organizada.• Tráfico ilícito de drogas.• Corrupción.• Depredación del medio ambiente.”(p. 63).
--	--	---

BILIOGRAFÍA

ALDA, Sonia

2012 “El alba y su propuesta de integración militar”. En: ALDA, Sonia y Héctor Luis SAINT-PIERE (Coordinadores). *Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones de Brasil y España*. Santiago de Chile: RIL editores.

BAEZA, Jaime y María Cristina ESCUDERO

2015 “Seguridad y defensa desde la mirada de una potencia mediana. El caso de Chile”. En: NAMIHAS, Sandra (Editora). *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

BARRIOS, Miguel Angel (Director)

2009 *Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

BENÍTEZ, Raúl

2005 *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*. México: CISAN – UNAM.

CAMINOS, Hugo

2006 “Saavedra Lamas, 70 años después”. En: *La Nación. Opinión*. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/867970-saavedra-lamas-70-anos-despues>>.

CASTILLO, Rafael

2004 “Consideraciones para una teorización de la seguridad en Sudamérica a inicios del siglo XXI”. En: *Apuntes para una nueva visión de la seguridad nacional*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, IDEPE.

COMINI, Nicolás

2013 “¿De quién se defiende Sudamérica?”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 13, número 1.

COMISIÓN DE INVESTIGACIONES DE POLITAI

2012 “Una visión del balance de poder sudamericano; seguridad regional, tensiones e integración en el siglo XXI”. En: *Politai*, volumen 3, número 4.

GRABENDORFF, Wolf

1982 “Tipología y potencial de conflictos en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*, número 59, marzo-abril. Disponible en: <http://nuso.org/media/articles/downloads/945_1.pdf>.

JORDAN, Javier, Pilar POZO y Josep BAQUÉS (Editores)

2011 *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional*. México: Plaza y Valdés.

KAHHAT, Farid

2008 *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

KLEPAK, Hal

2010 “Continente de esperanza, continente de peligros: El marco regional de defensa y seguridad”. En: DONADIO, M. (Compilador). *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

LEAL B., Francisco

1994 *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: IEPRI y TM Editores.

MERCADO JARRÍN, Edgardo

1989 *Un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL BRASIL

2012 *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasilia: Ministério da Defesa do Brasil.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2004 *Libro Blanco de Defensa*. La Paz: Ministerio de Defensa.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ

2006 *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima: Ministerio de Defensa.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE

2010 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR

2006 *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador.

2002 *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA / MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA

2003 *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de la Presidencia – Ministerio de Defensa Nacional.

MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

1995 *Principios de Williamsburg*. Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Williamsburg, del 24 al 26 de julio de 1995. Disponible en:
<https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/24.07.1965_Managua.pdf>.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS

2015 *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

PALMA, Hugo

2007 *Seguridad. Alcances y Desafíos*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEL.

RAMALHO, Antonio

2015 “Sudamérica en camino de formar una comunidad en seguridad. Perspectivas de cooperación regional en defensa desde la visión brasileña”. En: IDEI. *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

RIVERA, Fredy

2008 “Estudio Introdutorio”. En: *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.

ROJAS A., Francisco

1999 “El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado”. En: *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Primera edición. Caracas: FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad.

SOMAVÍA, Juan y José Miguel INSULZA

1990 *Seguridad Democrática Regional. Una concepción alternativa*. Primera edición. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz - Editorial Nueva Sociedad.

TULCHIN, Joseph

2006 “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio”. En: TULCHIN, Joseph, Raúl BENÍTEZ y Rut DIAMINT (Editores). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libris y Prometeo libros.

WAGNER, Allan

2003 Palabras de clausura del seminario sobre Seguridad Hemisférica realizado en la Academia Diplomática del Perú el 24 de octubre del 2003. En: *Política Internacional Revista de la Academia Diplomática del Perú*, número 74, octubre-diciembre.

Racionalidades limitadas de los actores políticos y la construcción de comunidades en seguridad en la región. La mirada de Chile

Jaime Baeza Freer

María Cristina Escudero Illanes

1. Introducción

Una de las cuestiones centrales que se cuestionan unos y otros en la región de Sudamérica es qué nos falta para la integración. Hasta ahora muchos han apostado a la capacidad de imitar lo que otras regiones del mundo han intentado realizar desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, el modelo a imitar se consideró, por muchos años, era la creación de la Unión Europea. En este continente ha surgido la superación de grandes dilemas de seguridad como es el caso entre Francia y Alemania, quienes se habían enfrentado a dos guerras mundiales; las pérdidas humanas y materiales de tanta destrucción no han tenido parangón en la historia humana. Sin embargo, o quizás por eso mismo, podemos señalar que las rivalidades en Europa fueron superadas desde la reconstrucción institucional, económica, política, amén de la emergencia de una guerra fría que dividió ideológicamente al mundo por cuatro décadas.

Por el contrario, Sudamérica es una región que ha vivido ajena a la guerra por varias décadas, con la sola excepción de un breve período de conflicto acotado entre Perú y Ecuador en 1995. Hasta hace poco, esto tampoco significaba, necesariamente, una zona de paz. En los años noventa Holsti (1996) señalaba que la evidencia demostraba la existencia de un área de no conflicto o de paz negativa, mientras que en la actualidad, y dado los avances en materia de cooperación, autores como Battaglino (2012) consideran que por primera vez la región se camina hacia una paz positiva, es decir, no solo la ausencia de conflicto armado, si no también una actitud de apoyo entre los países sudamericanos.

No cabe duda que hay avances en la región. Sin embargo, hoy no se puede plantear que el aumento en la cooperación regional haya derivado hacia un camino efectivo a la integración, ni tampoco que se hayan superado de manera

definitiva los dilemas de seguridad. Aun así, dos factores ayudan de manera relevante para cambiar esa realidad antes descrita. Primero, y pese a los problemas de gobernabilidad que tienen todos los países de la región, la gobernanza democrática y el estado de derecho están asegurados. Por otro lado, se ha avanzado a una doble realidad en el sector defensa. En efecto, ha habido una consolidación de relaciones cívico-militares basadas en la real preeminencia civil, y a la vez, han surgido amenazas consolidadas diferentes a la guerra clásica. En este sentido, las respuestas a dichas amenazas obligan a la cooperación internacional entre los gobiernos y las fuerzas armadas, a la vez que la creación de instancias de cooperación combinadas han abierto caminos para la superación de dilemas de seguridad.

Es así que este trabajo sostiene como hipótesis fundamental que la superación de los dilemas de seguridad regional no se sostiene sobre la creación de más comercio o de imitar otros pactos y comunidades a nivel global. Incluso en momentos álgidos de la historia, como fue el caso entre Chile y Argentina en 1978, el comercio bilateral nunca se detuvo. Perú y Chile han defendido la existencia por años de una política de cuerdas separadas, donde la cooperación comercial corre por un carril separado de la resolución de un litigio que derivó en la Corte Internacional de Justicia, y que finalmente fue resuelto a principios de 2014. Por el contrario, la verdadera superación de los dilemas de seguridad se produce por la acción en materias de seguridad, y principalmente defensa. Es este ámbito donde históricamente se han producido más desconfianzas, pese a nunca alcanzar a comprometer la paz. Es precisamente este sector la principal clave para la integración.

La hipótesis anterior obliga a países como Chile a buscar con creatividad la posibilidad de construir relaciones internacionales que contengan una mirada estratégica de largo aliento que involucre entender que para las nuevas fronteras virtuales que existen en el mundo globalizado, se requiere establecer geometrías variables y mixtas de alianzas, tanto en el nivel bilateral como global. Lo anterior permite que fuerzas armadas y policías trabajen de manera combinada, a la vez que multilateraliza las demandas de cada país en la región.

Para alcanzar lo anterior, lo esencial es reconocer liderazgos regionales y ver en qué puede contribuir cada país en relación a su estatura estratégica. En este sentido, no se puede estudiar la construcción de una posible continuidad de la seguridad en la región sin considerar el liderazgo brasileño y cómo todos los actores actúan frente a él. Junto con lo anterior, la existencia de redes extra regionales —en la que producto de la globalización actúan uno o más países de la región— incentiva a cooperar y trabajar juntos frente a otros países y regiones globales. En consecuencia, sostenemos que en la actualidad una

noción de racionalidad limitada, es decir, actores que toman decisiones de política exterior basados en sus limitaciones cognitivas, históricas, sociales y relacionales, tiene un gran peso explicativo en la construcción de las políticas exteriores de los países. Chile no es la excepción, dado su trabajo particularmente con Perú, tanto al interior de la Alianza del Pacífico, como también en la Asociación de Economías de Asia Pacífico, conocida por su sigla en inglés como APEC.

En las siguientes páginas analizaremos cómo la literatura de política exterior ha avanzado en la formulación de actores y respuestas en materia de racionalidad limitada aplicándola como una aproximación teórica central para el caso chileno. Con esto se puede estudiar como un continuo las acciones y decisiones de los actores nacionales en la escena internacional, donde los tomadores de decisión avanzan del conflicto a la cooperación, y de la cooperación a la integración, cuando las condiciones históricas y cognitivas generan los incentivos racionales para avanzar sin dañar su estructura política interna, y aún más, no aparecen traicionando su propia historia. Posteriormente se analiza cómo Chile ha ido superando sus dilemas de seguridad, principalmente con Argentina, y cómo este aprendizaje puede ayudarle a enfrentar los desafíos que tiene con otros países de la región, especialmente la zona andina. En el desafío que tiene Chile para poder contribuir en una comunidad de seguridad regional, el país junto con analizar sus relaciones con los países de la región, reconoce el liderazgo brasileño, para lo cual se estructura también un análisis que nos permita dimensionar el rol de la potencia emergente sudamericana y sus relaciones bilaterales con Chile.

2. Aproximación teórica al caso chileno

Hasta ahora, hemos entendido en la región la noción de soberanía en términos bastante estrictos. En este sentido, resulta pertinente hacerse eco de lo planteado por Krasner (2004), acerca del cambio de una noción de soberanía estricta hacia modelos a nivel global que son más cercanos a una soberanía compartida. Es así que el autor sostiene que la soberanía en términos estrictos alude a tres elementos particulares:

- Soberanía Legal internacional/(SI)
- Soberanía Westfaliana/Vatelliana(SW)
- Soberanía doméstica (SD)

Estos principios han sido generalmente respetados aunque no seguidos de manera universal. En cuanto al primero, la soberanía legal internacional alude según el autor al reconocimiento internacional como entidades territoriales

que son independientes a nivel jurídico. Por su parte, la soberanía westfaliana alude al clásico principio de no intervención en asuntos de otro Estado, mientras que la soberanía doméstica guarda relación, según Krasner (2004), con la capacidad de las autoridades locales de controlar las actividades que se realizan al interior del territorio nacional.

Como se podrá apreciar, estas definiciones son cuestionadas por el autor, en tanto que existen desde la propia práctica internacional, como así mismo en la institucionalidad del derecho internacional público, instancias que de manera decisiva afectan estos principios. Por un lado, están las operaciones de paz y reconstrucción en varias partes del planeta, y en donde concurren de manera combinada los países de la región sudamericana, y por otro lado, también existen modelos de justicia transicional, donde otros Estados imponen en aquellos más débiles principios jurídicos, normas y sanciones que al cabo de su ejecución los acerquen más a la práctica internacional de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Incluso en algunos casos las Naciones Unidas han promovido la existencia de protectorados.

Es decir, la primera crítica es que la lógica de las relaciones internacionales ha cambiado. Hasta ahora, el sujeto único e inexpugnable que era el Estado es permeado en su lógica. La realidad *westfaliana* sobrevivió con mucho a su tiempo y se metió de lleno al siglo XX, pero no es capaz de traspasar la globalización de la información y de la toma de decisión en tiempo real. Lo cierto es que los Estados deben convivir con decisiones que son tomadas tanto por ellos mismos, o incluso, por otros en su nombre. Más aún la acciones de organismos no estatales, pero poderosos, influyen en su accionar. Los hay positivos tales como los organismos de comercio y mecanismos de consulta multilateral, como también existen actores negativos que obligan a agregar preferencias en contra de ellos, tal como es el caso del terrorismo y otros problemas asociados a las amenazas no convencionales que se han consolidado en la última década.

Por cierto, lo anterior choca de manera determinante con la declaración de Seguridad de Ciudad de México, establecida por el Sistema Interamericano en el año 2003, que al definir seguridad, establece entre sus características el respeto irrestricto a la soberanía de los otros países. En este sentido, ¿cómo reaccionaría un país al saber que otro en la región pudiera ser un auspiciador del terrorismo global, o que no sea un amante irrestricto del derecho internacional público? ¿Desconfiaría un país por lo tanto de las medidas de seguridad de otro en la región, por ejemplo, en materia aeroportuaria? En la región nadie cuestiona el ingreso de aviones comerciales que han sido registrados por un tercer país, y se confía en su buena labor en tanto vuela en

territorio nacional, e incluso, aterriza en aeropuertos locales. Ese aspecto que parece tan obvio, pero que es tan propio de la globalización, echa por tierra cualquier concepción westfaliana estricta de la soberanía, y por lo tanto, más que desconfiar, resulta necesario plantearse cómo los actores comparten soberanía, agregan preferencia y buscan mejorar las condiciones de cada Estado en particular, con otros y no en contra de otros.

Es en este contexto donde los actores deben agregar preferencias, individuales como colectivas, desde una perspectiva que es racional en tanto buscan la preferencia sub-óptima que les permita acrecentar el beneficio, pero limitados por capacidades cognitivas diferentes, y ciertamente, la historia con que cada actor ha ido definiendo identidad local y nacional.

Salir de la lógica puramente de las relaciones internacionales nos obliga a pensar en actores e instituciones nacionales. Quienes deciden en esos lugares tienen una agenda propia y agregan preferencias limitadas por sus capacidades cognitivas y otras formas de control a la información para decidir (lo que recupera clásicos como Simon, 1957; Allison, 1971). Sin esos actores racionales tomando decisiones el país está condenado a su suerte. Los actores individuales actúan como catalizadores, filtrando información, de suerte tal de generar equilibrios imperfectos que están en el punto de ubicación de cada país frente a su tamaño estratégico. Es decir, no es completamente determinista, pero si cuestiona toma de decisiones individuales. Lo anterior ha generado un diálogo entre elección racional y el institucionalismo histórico para superar las barreras analíticas (Bell, 2002; Katznelson y Weingast, 2005). El tamaño estratégico es el fruto de la toma de acciones por parte de actores racionales que afectan la escena institucional regional y global.

Al respecto, Mintz y DeRouen (2010), señalan que la decisiones en política exterior, y por cierto en materia estratégica están basadas en una realidad poliheurística. Esto significa que quien toma decisiones de política exterior y defensa lo hace desde en un mundo cognitivo híper-limitado, por lo que nunca son en una sola iteración, si no al menos en dos pasos. A la vez, nunca se debe olvidar que para quien toma la decisión los factores internacionales son relevantes, pero la política doméstica es la esencia de la decisión. En general, las decisiones externas no son compensatorias, y se exige por tanto una arquitectura flexible de los elementos relevantes. En definitiva para estos autores las decisiones son casi siempre estratégicas (no paramétricas), interactivas y secuenciales.

En definitiva, la superación de los dilemas de seguridad, y por tanto, la construcción de zonas de paz positiva y comunidades regionales de seguridad,

se basan en la capacidad de actores individuales y colectivos de comprender las ventajas de la cooperación por sobre el conflicto, incorporando al mismo tiempo una relativización del concepto de soberanía clásica, a favor de un nuevo paradigma de integración, pero sin renunciar a la toma de decisiones propias. No se trata de un mero idealismo que padece de ingenuidad, si no que como reconoce Hill (2015), se acepten algunas limitaciones y características que son inherentes al tomador de decisiones:

- Es casi imposible que el tomador de decisiones alcance el sueño de la racionalidad total.
- Limitaciones cognitivas e históricas evidentes.
- Son conscientes de tener que evitar muchas abstracciones en un mundo más bien pragmático.
- La realidad de satisfacer más que de maximizar. La necesidad de armonizar y acordar por sobre tratar de lograr todo. Eliminar el concepto de tabula rasa.
- La idea que el incrementalismo, como parte de la política exterior, no sea disfuncional. El problema es dónde está el límite del accionar, y por tanto, donde están las consecuencias que significan apoyar cambios muy bruscos a los planes y objetivos de cada actor.

En el contexto de lo planteado por Hill (2015), la construcción de comunidades de seguridad parte desde la aceptación que la historia no puede ser modificada, ni como los actores racionales la perciben. Además los actos de confianza tienen que irse dando de manera incremental, donde la maximización, en especial la retórica, sea reemplazada por pisos mínimos. Eliminar la idea que una tabula rasa es esencial, y por tanto, hay que trabajar en la construcción de un futuro que no obligue a los actores a renunciar a su identidad, es decir, resulta más relevante armonizar que imponer.

Pareciera, por tanto, que el concepto detrás de las comunidades de seguridad ha sido pobremente tratado por los programas de investigación, por una serie de problemas conceptuales. Para autores como Adler y Barnett (1998), lo que les interesan son comunidades pluralistas y no amalgamas, que definen como una región transnacional compuesta por Estados soberanos cuyas sociedades mantienen las expectativas interdependientes del cambio pacífico. Las comunidades pluralistas pueden ser descritas según el grado de la confianza; la naturaleza y el grado de institucionalización de la gobernanza común; el estado de la anarquía o la anarquía en transformación. Son las propiedades mínimas de la definición, las que por cierto asumen la idea que la comunidad es capaz de contener el conflicto.

En consecuencia, los autores distinguen las comunidades de seguridad de otras que pudieran parecerse, respecto de quienes son los miembros que las constituyen y la razonable expectativa que se logre un cambio estable y pacífico de confianzas mutuas, ya sea porque los actores tienen preferencias o intereses creados previamente que los predisponen a constituir la comunidad, o porque los actores tienen identidades e intereses que se han ido construyendo y consolidando dado el medio ambiente en que operan (1998: 34). Este segundo grupo de casos es el más interesante, porque asume la racionalidad limitada de los actores.

En este sentido, Adler y Barnett reconocen que las comunidades pueden existir en la ausencia de una estrategia desarrollada de relaciones o incluso la existencia de una alianza formal. Basta que todos los actores tengan una claridad tácita o no formal que les prohíba la idea de enfrentarse por medios militares en contra de la otra nación para resolver las disputas. A mayor abundamiento, los autores sostienen que aquella comunidad que dependa demasiado de regulaciones y mecanismos de orden formal es probablemente algo distinto a una real comunidad de seguridad (1998: 35).

El análisis comparado de comunidades de seguridad ha sido más fuerte en otras regiones el mundo. Lo anterior incluye a Bremberg (2015) que estudió el proceso de auto refuerzo (*self-reinforcing*) de las comunidades nórdicas y la evaluación de las posibilidades de difusión del modelo a la región de Rusia-Báltica. Mientras tanto, la promoción de las comunidades de seguridad en el Mediterráneo occidental por la Comunidad Europea demuestra cómo las prácticas comunes pueden precluir la formación de identidades compartidas. Del mismo modo, Lucarelli (2005) ha sido parte de la literatura que ha explorado el rol de la OTAN para expandir comunidades al promover normas liberales y estándares democráticos.

Si uno observa estos autores, no cabe duda que hay un parecido de familia con la teoría de la paz democrática, que hiciera tan famosa Michael Doyle en 1983, y que se basaba en los supuestos de la paz perpetua kantiana. En este contexto, dos democracias no van a tener nunca los incentivos para ir a una guerra la una contra la otra, puesto que el sistema político va a tender a resolver sus crisis internas y externas por la vía pacífica, y finalmente, caminar rumbo a una comunidad de seguridad. La evidencia también podría señalarnos que pese al valor normativo de plantearse la paz democrática, también es un riesgo aquellas sociedades con alto nivel de conflicto interno, con lo cual el conflicto externo sería una forma de desviar la atención de los problemas internos. Sin embargo, la realidad se vincula a un orden

aspiracional de los países que se ponen como meta lograr la paz y finalmente la comunidad de seguridad, o al menos lo discuten como posibilidad.

Además, existe una progresión al interior de los países de la región sudamericana que ayuda a entender un avance hacia una posible comunidad de seguridad, y que guarda relación con la calidad de la gobernanza democrática, permitiendo que su mejora ayude en la aspiración antes descrita y que camine hacia una real paz democrática. Es así que las crisis de gobernabilidad son muy frecuentes en la región, incluyendo cambios de gobiernos que no terminan su periodo, mientras que los ataques a la gobernanza son muy infrecuentes y altamente sancionados por la comunidad internacional.

Si nos basamos en las definiciones de la literatura recogidas por Baeza (2007), existe una relación continente-contenido entre gobernanza y gobernabilidad. El primero alude a la existencia de una institucionalidad respetada por todos y que se basa en el estado de derecho democrático. El segundo más bien guarda relación con la posibilidad de un gobierno determinado de alcanzar sus metas, ejercer su programa de gobierno y tomar decisiones sin más limitaciones que los que establece la ley. Ejemplo de problema de gobernabilidad no sería que la oposición vote en contra de un proyecto de ley, pero sí que amenace a todo evento político con iniciar juicio político, o instrumentalizar el movimiento social. La democracia ahí no está en peligro, pero como reconocieron hace un par de décadas Linz y Stepan (1996), finalmente esta (la democracia) se vacía de contenido.

Lo anterior es un gran avance desde la guerra fría. Stepan (1971) reconoció la existencia de una nueva forma de profesional militar. En virtud de esta, los militares en las Academias de Guerra no solo estudiaban los asuntos propios de sus carreras, sino también derecho, sociología, economía, ciencia política y otros que les permitiera en caso de necesidad hacerse cargo del país. Lo anterior, sumado a la continua exposición en varios países durante ese período a la Doctrina de Seguridad Nacional, derivó en lo que fue la ola de Regímenes Burocráticos Autoritarios, tal como los definió O'Donnell (1979), siendo una piedra de tope en ese entonces para cualquier intento de integración y de una posible comunidad de seguridad.

Por el contrario, hoy ninguna rama de las Fuerzas Armadas en la región haría tal cosa y la gobernanza democrática sobre ellas está asegurada (con la triste excepción de Venezuela). Es así que el control civil sobre cualquier aventura militar no es un riesgo. No se trata de un control abusivo o de mera subyugación al orden castrense. Como bien señalan Bruneau y Matei (2008),

no es solo el control democrático, si no que en un sistema de relaciones 2.0 con las Fuerzas Armadas también debe haber eficacia y eficiencia. Lo primero alude a que los militares tengan los recursos y capacidades profesionales para ejercer su actividad. Lo anterior debe dignificar la profesión, a la vez que lo obliga al uso eficiente de los recursos asignados y al cumplimiento acabado de la misión. Es decir, el control democrático es el ejercicio del poder político entregando órdenes al nivel militar, pero en un contexto de cooperación para el éxito de la misión.

Lo señalado significa que actualmente, pese a todas las crisis profundas de la política y la gobernabilidad, la idea de que regímenes no democráticos accedan al poder en la región es más bien bajo. Independiente de los problemas locales de cada país, las Fuerzas Armadas son parte de la institucionalidad que asegura la paz democrática y no quien la pone en peligro. Por el contrario, se realza su labor, especialmente en contexto internacional, y los obliga a trabajar y colaborar con países que antes jamás lo hubieran hecho para enfrentar las nuevas amenazas globales. Es así que la construcción de una comunidad de seguridad en la región se ha hecho una posibilidad factible. Sin embargo, como veremos más adelante en este trabajo, se requieren dos ideas fuerza para pasar de quienes respetan la paz democrática a una verdadera comunidad de seguridad. En primer lugar, la voluntad de cooperar de manera bilateral y multilateral frente a las amenazas emergentes y, segundo, aceptar que los actores tienen limitaciones, cognitivas e históricas que constituyen a su vez limitaciones objetivas para avanzar, las que deben ser sorteadas con realismo. El supuesto de estas dos ideas fuerza, es que se requiere de la profesionalización de la política exterior de los respectivos países.

En resumen, la literatura hasta ahora permite considerar que Sudamérica puede avanzar a una comunidad de seguridad, aunque más laxa o débil. Hurrell (1998) identificó dentro del Mercosur una comunidad de seguridad débilmente acoplada, principalmente por la evolución en las relaciones de dos rivales: Brasil y Argentina. Esa comunidad fue identificada como “delimitada”, dada la posición de Chile respecto de Argentina y la persistencia de amenazas tradicionales en el resto de la región. Desde que Hurrell definió Chile como un problema frente a Argentina, las relaciones entre ambos han evolucionado muchísimo, por ello resulta interesante identificar elementos que permitan sostener una futura comunidad de seguridad incluyendo a este país en el análisis. A continuación se explorará las variables independientes que contribuyan a construir una comunidad de seguridad en la región, reconociendo la historia, las capacidades limitadas cognitivas y ambientales de los liderazgos políticos y también las enormes posibilidades que ofrece esta

época. Dentro de las variables independientes en las que se profundiza están la contribución que se hace a nivel bilateral dentro de organismos multilaterales regionales y subregionales, como así mismo el reconocimiento del liderazgo regional brasileño como coordinador y articulador para nuevas decisiones estratégicas que sean de beneficio de todos los países de la región.

2. El rol de Chile frente a las comunidades de seguridad

En 1978, Chile estuvo al borde mismo de la guerra con Argentina. Dos regímenes militares enfrentados, a los cuales el mal clima en el extremo austral y la providencial acción de San Juan Pablo II salvó a ambas naciones de entrar en guerra. No menos polémica resulta la ocurrencia cuatro años después de la guerra de la Malvinas entre el Reino Unido y Argentina. Las tensiones entre Chile, Perú y Bolivia fueron una constante, en particular entre los dos primeros en 1974. Hoy el panorama es radicalmente diferente. Aunque existe un litigio pendiente con Bolivia, y que empaña en algo relaciones regionales, la situación existente con el resto de la región ha cambiado. Particularmente con Argentina, los más de 30 años de vigencia del Tratado de Paz y Amistad, reseñan en alguna medida lo que aconteció entre Francia y Alemania en Europa. También es el caso entre Argentina y Brasil, especialmente por la acción de líderes como el ex presidente argentino, Raúl Alfonsín que afianzaron la idea de superar los conflictos previos.

Hoy la relación entre Argentina y Chile pasan por su mejor momento histórico. Previa a la firma del tratado de 1881, y durante la Guerra del Pacífico, el emisario chileno a negociarlo, el otrora futuro Presidente José Manuel Balmaceda, fue recibido en la primera ronda de conversaciones con pedradas por parte de los porteños (Barros, 1970). Si bien luego vino el famoso abrazo del Estrecho en 1902 entre el Presidente argentino, Julio Roca, y el Presidente chileno Federico Errázuriz, lo cierto es que el siglo XX estuvo marcado por límites geográficos y fronteras sin determinar, lo que escaló hasta la casi guerra de 1978. Hoy eso es pasado y la voluntad política de ambos países derivó en el Tratado de Maipú de 2009 que consolida un paso relevante de la cooperación a la integración efectiva, incluyendo materias tributarias y migratorias. Hoy existen siete comités binacionales funcionando entre provincias chilenas y argentinas, y el nivel de contacto bilateral nunca antes fue visto. Argentina y Chile trabajan unidos en el nivel multilateral, y esto se ha llevado incluso a la constitución de una fuerza militar binacional para operaciones de paz llamada Cruz del Sur. No existe ninguna hipótesis de conflicto con Argentina, y por el contrario, se considera al otro país como un garante de espalda estratégica.

Sin embargo, ambos países a nivel regional si bien comparten su participación en UNASUR, a nivel subregional no están en el mismo pacto. Mientras Chile participa de la Alianza del Pacífico, Argentina hace lo propio con el Mercado Común del Sur, del cual Chile ha sido solo durante algunos períodos un observador. Es ahí donde radica la actividad interesante para el futuro de la región. Es decir, ambos pueden ser puentes, donde Chile abre el Pacífico para los miembros de Mercosur, y Argentina abre para la Alianza del Pacífico el Atlántico Sur.

Es en este punto donde se puede apreciar que la racionalidad limitada de los actores es una explicación plausible para el avance. Ante el acuerdo logrado en el Tratado de Paz de 1984, los actores fueron avanzando hacia resolver 22 de los 24 puntos pendientes en materia fronteriza. Más relevante aún, es que los incentivos para los tomadores de decisión apuntaron a que era más conveniente para el futuro de ambos países colaborar que no hacerlo. En este cálculo racional, también imperaron consideraciones altruistas sobre la paz, pero que en ningún caso son contradictorias ante la idea de que un desarrollo regional se ve profundizado y mejorado a partir de una coalición chileno-argentina.

En este sentido, Argentina replicó el mismo modelo que aplicó con Brasil, con la superación de un dilema de seguridad que implicó incluso el inicio de una carrera nuclear conjunta entre ambos países. Para superar sus diferencias, instauradas especialmente durante los regímenes burocráticos autoritarios, y como consecuencia también de la Guerra de las Malvinas, fue muy relevante un sentido común de fragilidad institucional frente al futuro y posibles regresiones autoritarias. Lo anterior hizo, según Margheritis, que las elites de ambos países, e incluso de todo el cono sur, redefinieran las estructuras de sus identidades, desde la competencia regional a la cooperación regional (2010: 27-28). Al igual que con Brasil, Argentina cambió su estructura relacional con Chile. Incluso, y aunque tímido, los acuerdos del Tratado de Maipú significarán algunas concesiones de soberanía, y el primer paso está dado. La conformación de una fuerza binacional conjunta y combinada para operaciones de paz bautizada como “Cruz del Sur”, ya está en marcha. Inimaginable hace algunas décadas, hoy es una realidad donde tropas chilenas están bajo mando argentino y viceversa.

Es esa misma estructura de incentivos la que permitiría avanzar a Chile en su relación con Perú, en la que se puede lograr niveles de cooperación que permitan ir construyendo una comunidad de seguridad, que al menos sea de manera laxa —en términos de Hurrell (1998)—. Como hemos visto desde la aproximación teórica al tema de la toma de decisiones en política exterior, no

podemos erradicar la historia ni las aproximaciones cognitivas que cada uno tiene, dependiendo de la realidad nacional respectiva. Más bien lo que hay que cambiar son los sets de incentivos, donde sea más conveniente buscar la cooperación.

Resultaría absurdo negar que con Perú haya habido tensiones producto del diferendo limítrofe llevado a la Corte Internacional de Justicia, y que fuera resuelto por dicha instancia en 2014. Su implementación, pese a los vaivenes, avanza y dejaría resuelta de una buena vez las discusiones sobre la materia con el país del Rímac. A estas tensiones debe sumarse la falta de actividad en muchos mecanismos bilaterales, incluyendo los de Seguridad y Defensa. Pese a lo anterior, el intercambio diplomático y la actividad comercial, aéreo y cultural han alcanzado niveles no antes vistos en las relaciones bilaterales. Esta realidad, que durante la administración del presidente Piñera fue denominada la teoría de las cuerdas separadas, ha resultado un avance, pero insuficiente para la resolución definitiva del dilema de Seguridad. Es ahí donde las posibilidades se abren para generar incentivos en los foros multilaterales, especialmente para la acción conjunta, la consulta política y la superación de desconfianzas que puedan permanecer en el ideario de unos y otros. Es del caso mantener presente, que el accionar por cuerdas separadas ha resultado insuficiente y es consistente con nuestra hipótesis que la verdadera superación de los dilemas de seguridad se producen por la acción en materias de seguridad y —principalmente— de defensa y no por la integración comercial o la imitación de otras experiencias.

Chile y Perú son activos miembros de la Alianza del Pacífico, como así mismo de la Asociación de Economías del Asia Pacífico (APEC). En ambos foros, tanto chilenos como peruanos han coincidido como una sola voz para la defensa de los intereses de la ribera occidental del océano Pacífico. Es más, para los actores que interactúan desde la otra ribera de la cuenca, les resultará difícil entender cuál es la diferencia entre ambos países vecinos. Es en esa común identidad frente a terceros, y en la necesidad de actuar juntos en el orden regional donde está la fortaleza de futuras cooperaciones que vayan camino a una integración bilateral y regional. Los incentivos para la cooperación existen, y por lo tanto, es deber dar los primeros pasos. Hoy no hay razones para seguir dilatando, y por cierto, los actores políticos de a poco comienzan a reconocer dichos pasos con acuerdos de becas académicas y otros acuerdos económicos que se dan en el marco de la Alianza, pero que también repercuten en mayores acercamientos políticos entre ambos países. El éxito que ha tenido el tratado de libre comercio entre ambos países después de una década, es la prueba de que la superación de los dilemas de seguridad van más allá de lo económico. Es decir, la economía debe dar un espacio a lo político y

dentro de ello, involucrar los temas de defensa. Es así que la Alianza del Pacífico debe ser entendida como una instancia de solidaridad.

Segundo, para lograr el éxito en la escena global —y en donde hasta EE.UU. ha reconocido que la cuenca pacífica es el nuevo centro estratégico global—, la cooperación deberá dar paso a una futura integración. Esto requerirá pensar más allá de los términos comerciales, e incluir instalar los temas de la seguridad y de las nuevas instancias estratégicas de desarrollo al interior de nuestra región. Por lo tanto, y a pesar de que se ha planteado a la Alianza como un asunto comercial, se requiere llevarlo más allá. Eso se traduce, por ejemplo, en la eliminación de visas, en las embajadas combinadas en algunas partes del mundo en una suerte de economía de escala, como son las embajadas combinadas de Chile y Colombia en África.

Por cierto que es necesario ser cautos en las posibilidades de lo que se puede lograr. Si solo nos quedamos con los países ribereños del Pacífico, sin una mirada integral de la región, es probable que esto termine como una instancia de cooperación más sin llegar a la integración regional. En este sentido, tal vez lo interesante que se puede proponer en positivo, es que los países ribereños del Pacífico —que integran este grupo inicial de la Alianza— pueden ser la punta de lanza, la llave que abra y que permita que otros países de la región puedan también ingresar al Pacífico.

Esto no se trata de los países que están en el Pacífico versus los que están en el Atlántico o los países que están en APEC versus los países que no están en APEC. Esto es como nosotros también generamos, a partir de la experiencia de los países miembros de APEC, la invitación para que otros participen y eso incluye por cierto, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y todos los otros países que no tienen acceso geográfico al Pacífico.

Chile tiene una larga data de relaciones muy profundas con Ecuador, las que no se han visto afectadas por la participación de este en el grupo ALBA que lidera Venezuela, y que tiene un claro enfoque ideológico. Sin embargo, no es la magnitud de la relación que Chile ha obtenido con Colombia, tanto en el terreno bilateral, como así mismo la gran sintonía que existe con dicho país al interior de la Alianza del Pacífico, lo que se ha traducido incluso en aumentar los niveles de cooperación en materia científica-tecnológica, altos niveles de inversión chilena en Colombia (sobre todo comercio retail), y también altos niveles de cooperación militar.

Lo anterior, demuestra que existe espacio para transformar lo bilateral en multilateral. Lo esperable es que ese rol lo asuma la Unión Sudamericana de

Naciones (UNASUR). Tal como se sostuvo en un trabajo previo de esta colección, al afirmarse que “esta instancia de consulta, cooperación y coordinación no refleja elementos de seguridad humana, pero sí se compromete con la generación de un mecanismo para desarrollar la confianza mutua en el ámbito de la seguridad internacional en sentido amplio, a lo que Chile se ha sumado activamente” (Baeza y Escudero, 2015: 64). Este organismo multilateral y su Consejo de Defensa han sido ciertamente un avance en la dirección de una comunidad de seguridad.

Durante los años 2014 y 2015, fueron muchas las instancias del plan de acción que han permitido desarrollar ejercicios militares, simulacros ante catástrofes y otros que han posibilitado avanzar de manera clara en superar desconfianzas¹. Sin embargo, algunas nubes se ciernen sobre la organización en tanto el financiamiento no se ve asegurado. A la vez, las diferencias entre el ALBA y quienes no comparten su agenda ideológica es otro problema que genera parálisis. Probablemente, la resolución en el mediano plazo de la crisis en Venezuela ayude a entender cuál es el futuro de la organización.

Para Chile, su participación tanto bilateral como multilateral ha sido relevante. Sin embargo el avance no incluye a Bolivia, con el que Chile ha tenido avances modestos y una relación más bien pendular. Desde la perspectiva de racionalidad limitada, no se ven los incentivos para que las partes avancen más que lo logrado hasta ahora. Pese a que existen acuerdos de complementación económica desde 1993 e incluso acuerdos en materia de Defensa desde 2010, lo cierto es que la demanda boliviana ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya no ha ayudado a consolidar una mejor relación. No existen los incentivos, además con una lejanía ideológica entre el líder Evo Morales y el gobierno chileno. Quizás por eso mismo el liderazgo brasileño regional es relevante para superar ese y otros desafíos, por lo que a continuación se analiza su rol regional, y en especial sus relaciones con Chile.

3. Dando forma a una relación estratégica y el liderazgo de Brasil

Brasil es el único país que está en condiciones de percibir amenazas comunes para el continente que requieren de cooperación regional. Dicho país, como se analiza más adelante, no tiene disputas fronterizas pendientes porque ese es un tema que tiene superado. Más bien le preocupa que el futuro de la región pueda tener un equilibrio medio ambiental y social que sea protegido por un régimen de seguridad adecuado (Ramalho, 2015).

¹ Para mayor información sobre las instancias llevadas a cabo por UNASUR, véase: Baeza y Escudero, 2015.

Por esta razón el liderazgo de Brasil es importante para la creación de una comunidad de seguridad, porque tiene más clara la definición de amenazas comunes, aunque hay varios países que cooperan para derrotar las llamadas amenazas emergentes. Sin embargo, persisten dos desafíos en la región: la debilidad de sus sistemas políticos que se sumergen en crisis profundas de gobernabilidad (Brasil y Venezuela), amén la miopía para ver los desafíos comunes y quedarse en falsos dilemas de seguridad, muchos de los cuales responden a la poca profesionalización de su política exterior y su contaminación con política partidista. Pese a lo anterior, el avance sustancial en la región es que las crisis de gobernabilidad, incluyendo la caída de gobiernos, no ha significado crisis de la gobernanza democrática, ni siquiera el peligro de regresión autoritaria. De lo anterior, no ha escapado Brasil. Lo que se espera es que sus instituciones respondan a estos desafíos y que a largo plazo su liderazgo pueda verse enaltecido por su estabilidad pese a los problemas. Sin perjuicio de ello, en el corto plazo, su liderazgo puede distraerse en la solución de sus asuntos internos si es que su política exterior no logra independizarse de estos.

Tal como ha sido ampliamente analizado en la literatura de ambos casos, Brasil y Chile, muestran un importante grado de estabilidad institucional y no hay miedo a un revés autoritario de sus democracias. Ciertamente, existen déficits en términos de la calidad democrática, pero las reglas básicas del estado de derecho y garantías constitucionales se ejercen ampliamente. No hay grupos políticos que quieran acceder al poder a través de la violencia y medios extralegales en ninguno de estos países.

Ambos países están en una posición sólida. Sin embargo, si ellos realmente quieren establecer una forma de liderazgo —Brasil como potencia regional y Chile como potencia mediana— en la región y mejorar su posición económica, política y social, hay una necesidad de cooperación. Más aún, está llegando el tiempo para generar una nueva estrategia que pueda superar las estructuras de relaciones interestatales que a su vez pavimente el camino para que otros países se sumen a los esfuerzos de cooperación estratégica y entendimiento mutuo. Como ha sido analizado a lo largo de este estudio, una de las características que unen el análisis de estos dos países es que su política exterior está formulada como una política estatal y no está basada en el apoyo a una causa específica, lo que hace posible establecer una relación estratégica de convivencia mutua que no se afecte por la contingencia de la política diaria.

Ambos países están en posición de establecer un juego cooperativo que elimina el fuerte *path dependency* que previamente hizo imposible la cooperación. Esta nueva cooperación va más allá de la simpatía personal entre

líderes circunstanciales en ambos países y constituye una necesidad real en nuestro continente. Argentina se ha sentido dejado de lado en el pasado por su incapacidad de influencia sobre el liderazgo globalizado de Brasil, y en el caso de Chile por su adherencia al mercado y reputación internacional. Sin perjuicio de ello, Argentina es un actor relevante que requiere ser invitado a que reconsidere su estrategia de relaciones vecinales y reconstituya de alguna manera el pacto ABC de hace un siglo. En este sentido, las relaciones estratégicas no son nuevas. Durante los noventa, Brasil intentó establecer un triángulo bilateral de relaciones estratégicas con la región y en una línea distinta con los EE.UU. (Burges, 2009).

Basado en este argumento, recordamos el argumento de Baeza (2010) presentado en un volumen anterior de estos libros, en el que desarrolla tres características que debieran estar presentes para que un país sea considerado un poder emergente capaz de formar parte de los BRICS o cualquier nueva posibilidad de este estilo. En orden a convertirse en un poder emergente verdadero, un país debe:

- a) Exhibir un liderazgo que no sea cuestionado por otra nación de la misma área geográfica regional o continental.
- b) Poseer capacidad para expandirse en su influencia política más allá de su influencia regional inmediata.
- c) Ser un poder complementario y no antagonista al actual poder global de EE.UU., convirtiéndose en un puente regional con poderes secundarios.

Para ello, si todas las condiciones se cumplen, el país que emerge como nuevo poder será reconocido como un país que no amenaza a otros en la región, que es respetado globalmente, y es reconocido por EE.UU. como una fuerza complementaria que puede mantener estabilidad frente a cualquier fuerza que pueda desestabilizar la paz y la seguridad. El mismo set de características se puede considerar para los poderes secundarios con menos tamaño, pero no dispuestos a convertirse en líderes regionales, sino que queriendo mantener su posición estratégica en la región y ser complementario tanto a la posición del líder regional como global. En este sentido, la altura estratégica del país no está dada por la dimensión territorial o cuan poblado está el país, sino hasta qué punto es capaz de mostrar una política exterior clara y coherente y una voluntad de formar parte de la comunidad internacional e invertir en relaciones bilaterales y multilaterales que luego le reporten alguna ganancia.

El proceso recién mencionado solo se puede lograr si la política exterior se profesionaliza y se aleja de posiciones partidarias. En consecuencia, se

requiere un consenso nacional sobre las metas a alcanzar. El propósito teleológico es establecer un set inicial de políticas de consenso que evolucione de acuerdo a las necesidades de cada país. Para esta idea es necesario adscribir a la noción de retornos crecientes como un incentivo que sigue un cierto comportamiento, basado en la definición de Pierson (2004) sobre *path dependency*.

Brasil y Chile son dos países que claramente han profesionalizado sus servicios de política exterior y comparten una serie de cosas comunes en sus políticas internacionales hacia el resto del continente y el mundo. En este sentido el embajador George Lamazier (2010), ex director del Instituto de Rio Branco —la Academia Diplomática Brasileira— argumenta que los dos países tienen un cuerpo diplomático de alta calidad que es respetado en otras naciones. Asimismo, en referencia a la discusión en Chile sobre reducir el número de nombramientos políticos de embajadores, el diplomático brasileño ha señalado que respetando la experiencia de otros países, Brasil ha nombrado solo diplomáticos de carrera con muy pocas excepciones históricas, y ninguno recientemente. Esto muestra una completa profesionalización de las actividades de ambos países, tanto en sus objetivos como en sus medios.

Adicionalmente, hay una clara uniformidad de propósito. Como se ha señalado, Chile retiene su visión independiente sobre asuntos globales (incluyendo respecto a EE.UU.), pero reconoce a Brasil como líder regional. También ambos países están interesados en contribuir a la paz y la estabilidad y en tener economías saludables con enormes proyecciones de crecimiento futuro. En el contexto del argumento de este artículo, parece que un modelo de interacciones estratégicas debe ser basado en el siguiente entendimiento: Chile reconoce y promueve el liderazgo regional de Brasil. Ambos países mantienen una relación cordial e independiente con los EE.UU.

Reconociendo como *ceteribus paribus* todas las condiciones previas y reconociendo además el respeto de Brasil por la replicación —en una escala menor— que hace Chile de su propia actitud en la esfera global, este modelo permite a ambos países perseguir interacción estratégica mutua, por la cual Chile puede abrir el Pacífico a Brasil y este último abrir el Atlántico para Chile y otros socios pequeños. La lógica detrás de esto es muy directa. Brasil es la única nación BRIC sin acceso al Pacífico. El océano Pacífico se espera que sea el centro del comercio por al menos este siglo. La economía chilena se basa en exportar minerales y agricultura y tiene la expectativa de convertirse en una plataforma de servicios para el Hemisferio Sur.

Un análisis estratégico concluirá que, por una parte, Chile posee la mejor infraestructura para una plataforma institucional (puertos, grupos industriales y de negocios, políticas económicas y regulaciones, entre otras) para la presencia de Brasil en el este. Por otra parte las naciones de la región andina están dispuestas a apoyar el rol internacional de liderazgo brasilero y aprender de este en África, lo cual favorecería también la expansión del horizonte político, económico e institucional de Chile, situación que probablemente no se daría para Chile sin la mediación de Brasil.

En toda esta ecuación, el rol de Argentina no puede ser negado. Como se ha discutido en este trabajo, Brasil y Chile están comprometidos en una larga, profunda y estratégica relación con Buenos Aires. Sin embargo, durante las gestiones en que los dos presidentes Kirchner estuvieron en el poder, la política exterior fue un asunto utilizado principalmente para propósitos internos y directamente por los presidentes, sin la asesoría de los expertos en relaciones internacionales.

La formulación de políticas no está aún profesionalizada en Argentina y está profundamente caracterizada por el partidismo, sucumbiendo a las necesidades de política interna de cada presidente, incluyendo la legitimización de la forma como se gobierna el país (Margharitis, 2010: 26). Considerando esta situación, el ejemplo de una interacción bilateral exitosa entre Brasil y Chile, y las invitaciones para que Argentina participe en actividades regionales y multilaterales como las fuerzas combinadas de Cruz del Sur para la conservación de la paz, es capaz de expandir el liderazgo brasilero y al mismo tiempo profundizar la relación argentino-chilena que en la actualidad están en buenas condiciones. En suma, la relación Brasil-Chile puede ser un motor para una comunidad de seguridad, la cual sería de mayor peso si Argentina superara algunos déficits que le permitieran entrar en las mismas condiciones en esta ecuación.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha presentado una aproximación para entender desde la perspectiva chilena la superación de los dilemas de seguridad y, a partir de eso, la construcción de comunidades de seguridad. Para lo anterior, hemos utilizado la literatura sobre racionalidad limitada para analizar cómo los actores han tomado decisiones en la política exterior de sus países, amén de cómo estos se han relacionado al interior de la región.

En este sentido, este trabajo sostiene que no es el mero desarrollo económico y la interacción comercial la que permite construir comunidad de seguridad

en la región, si no que la eliminación de desconfianzas mutuas y el trabajo conjunto de la diplomacia y el sector de la Defensa. Además, se analiza cómo los actores son racionales, pero que tienen limitaciones cognitivas, históricas y sociales a la hora de tomar decisiones. Es por ello, que para avanzar en la superación de los dilemas de seguridad resulta fundamental generar las condiciones de incentivos para que los tomadores de decisiones se vean interesados en resolver las disputas. Es así que en este trabajo se analiza la literatura que en el último período ha estudiado la importancia de los actores individuales, quienes también tienen la política doméstica como una variable independiente que explica la política exterior.

El análisis muestra el caso de Chile y la superación del dilema de seguridad con Argentina, entre otros, porque se vio favorecido por una multiplicidad de factores, lo que puede servir como un camino a seguir con otros países, en especial Perú. Por un lado, la transición a la democracia cambió la mirada de las autoridades, y conforme avanzó la consolidación, más difícil se fue haciendo la posibilidad de una regresión autoritaria. A su vez, el control efectivo de las fuerzas armadas y de un servicio diplomático también profesionalizado, hace más seria y efectiva la acción exterior del Estado. Ambos países demuestran que es posible pasar, en menos de cuatro décadas, de la cuasi-guerra a la configuración de una fuerza binacional combinada y conjunta, donde ambos países dan un primer paso para pasar de la cooperación a la integración. Así mismo, Chile muestra altos niveles de cooperación con otros países de la región como Colombia y Ecuador.

Existe una oportunidad única de avanzar con Perú dado un contexto de racionalidad limitada y los incentivos para la cooperación que tienen los actores políticos en ambos países. La solución, en 2014, del problema central que significaba el litigio pendiente ante la Corte Internacional de Justicia, implica que los evidentes desacuerdos de los últimos años pueden ser superados. Para que los avances esperados se concreten en el futuro, más allá de la teoría de las cuerdas separadas, se requiere mejorar los niveles de trabajo compartido en el nivel político y estratégico. Sin embargo, este trabajo resalta las instancias donde existen desde el terreno multilateral las posibilidades de cooperar y trabajar unidos, siendo ellas APEC y la Alianza del Pacífico. Es el Asia Pacífico el que puede terminar uniendo ambos países en superar los dilemas de seguridad del pasado. También se reconoce que con Bolivia, pese a algunos avances modestos en la década pasada, hoy no se pasa por su mejor momento en la relación bilateral y esto puede dificultar dar los pasos necesarios en el corto plazo.

Esta investigación también muestra que Brasil ha consolidado un lugar como poder regional, que está ejemplificado en el contexto de los BRICS. El gigante sudamericano ha alcanzado este nuevo estatus porque ha abandonado tanto la visión de política exterior que relegaba a este país al hemisferio sur, como la antigua receta económica proteccionista y ha adoptado una aproximación nueva de colaboración con EE.UU. El otro país que ha estado en esta misma línea —de *path dependency* centrado en retornos crecientes— en las últimas dos décadas ha sido Chile. Esta investigación ha mostrado que ambos países han sido exitosos en la profesionalización de la visión de política exterior del Estado, alejado del día a día de la política partidaria.

Más aún, ambos países están interesados en interactuar a nivel local, asegurando y promoviendo la paz, estabilidad y democracia. Para este propósito, no solo ambas naciones han mostrado poder militar con su presencia en Haití, entre otros conflictos, sino que han actuado con voces similares en los foros comunitarios internacionales. Con todo, es necesario reconocer los diferentes roles que juegan cada país y su desigualdad en el rango de posibilidades de liderazgo. Brasil es un poder global emergente y parte del círculo económico virtuoso de los BRICS, mientras Chile es un poder secundario con un excelente desempeño en la región, pero es un país pequeño.

Por lo tanto, esta investigación exhibe evidencia, desde una perspectiva empírica y normativa, que un mayor éxito en el largo plazo se correlaciona con una política exterior que represente más las visiones de un Estado que avanza de manera incremental y asumiendo los desafíos ambientales de cada sistema político. A su vez, también existe evidencia que permite sostener que adoptar una política estratégica implica entender la construcción de una comunidad de seguridad en forma más amplia que la que la ausencia de conflicto y la cooperación en sentido laxo, siendo necesario caminar hacia integraciones que, respetando las identidades nacionales, puedan generar coordinaciones para la paz positiva que solo un régimen democrático puede garantizar.

Por último, también se desprende de este trabajo, que uno de los principales desafíos para que transitemos como región a una comunidad de seguridad, es alcanzar niveles de confianza mutua más simétricas entre todos los países que integrarían esta comunidad. Por ejemplo, Chile ha logrado avanzar en esta dirección en forma asimétrica —con unos países más que con otros— y, el resto de los países del hemisferio sur han tenido la misma dificultad. En este contexto, el liderazgo de Brasil se vuelve fundamental para mediar dichas asimetrías potenciando la noción de amenazas comunes y una institucionalidad adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

ADLER, Emanuel y Michael BARNETT (Editores)

1998 *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

BAEZA, Jaime

2010 “Alcances de lo que significa ser una potencia emergente en el Siglo XXI”. En: LEIVA, Patricio. *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*. Barcelona: Instituto d’Estudis Humanistics Miquel Coll y Alerton.

2007 “Review Article: Democratic Governability in Latin America (Avenues for Future Research)”. En: *Serie de Colección de Estudios*, número 32, Santiago de Chile: Cieplan

BAEZA, Jaime y María Cristina ESCUDERO

2015 “Seguridad y defensa desde la mirada de una potencia mediana: El caso de Chile”. En: NAMIHAS, Sandra (Editora). *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una Comunidad en Seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

BARROS, Mario

1970 *Historia Diplomática de Chile (1541-1938)*. Ariel: Barcelona.

BATTAGLINO, Jorge

2012 “The Coexistence of peace and conflict in South America: Toward a new conceptualization of types of peace”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 55, número 2.

BELL, Stephen

2002 “The limits of rational choice: New Institutionalism in the test bed of central banking politics in Australia”. En: *Political Studies*, volumen 50, número 3.

Bremberg, Niklas

2015 "The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices". En: *Journal of Common Market Studies*, volumen 53, número 3.

BRUNEAU, Thomas y Cris MATEI

2008 "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations". En: *Democratization*, volumen 15, número 5.

BURGES, Sean W.

2009 *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*. Gainesville: University of Florida Press.

DOYLE, Michael

1983 "Kant, liberal legacies, and Foreign Affairs". En: *Philosophy and Public Affairs* volumen 12, número 3.

GRAHAM, Allison

1971 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.

HILL, Christopher

2015 *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave: London.

HOLSTI, Kalevi

1996 *State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

HURRELL, Andrew

1998 "An emerging security community in South America?" En: ADLER, Emanuel y Michael BARNETT (Editores). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

KATZNELSON, Ira y Barry WEINGAST (Editores)

2005 *Preferences and Situations: Points of Intersection between Historical Institutionalism and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Editions.

KRASNER, Stephen

2004 "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States". En: *International Security*, volumen 29, número 2.

LAZAMIER, Goerge

2010 *El Mercurio de Santiago*. Edición del 23 de agosto.

LINZ, Juan y Alfred STEPAN

1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LUCARELLI, Sonia

2005 "NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities". En: FLOCKHART, Trine (Editora). *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Construction of Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

MARGHERITIS, Ana

2010 *Argentina's Foreign Policy: Domestic Politics and Democracy promotion in the Americas*. Boulder: Lynn Rienner Publishers.

MINTZ, Alex y Karl DEROUEN

2010 *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1979 *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2003 *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. De 28 de octubre. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>.

RAMALHO, Antonio

2015 "Sudamérica en camino de formar una comunidad en seguridad. Perspectivas de cooperación regional en defensa desde la visión brasileña". En: NAMIHAS, Sandra (Editora). *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una Comunidad en Seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

PIERSON, Paul

2004 *Politics in Time*. New Jersey: Princeton University Press.

SIMON, Herbert

1957 *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting.* New York: Wiley

STEPAN, Alfred

1971 *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil.* Princeton: Princeton University Press.

Construyendo una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Aportes desde Bolivia

José F. Rocabado Sánchez

1. Introducción

En una publicación anterior a la presente, luego de realizar un somero diagnóstico y balance de las amenazas a la seguridad en Bolivia, así como una consideración de las respuestas frente a esas amenazas, concluíamos que era “imprescindible avanzar hacia la construcción de una comunidad de seguridad en Suramérica” (Rocabado, 2015: 26).

Precisamente, los coordinadores de la presente publicación consideraron necesario presentar propuestas concretas, que pudieran atender a tres aspectos fundamentales: los pasos a seguir para construir una comunidad de seguridad; las dificultades que existen en nuestros países para responder a ese objetivo; y las propuestas para superar dichas dificultades. Es así que este trabajo presenta un conjunto de ideas que proporcionan iniciativas dirigidas a hacer frente a los factores que afectan la seguridad regional suramericana. Y esto propuesto desde una mirada específica: una perspectiva boliviana.

Como se sabe, los riesgos y amenazas al bienestar y seguridad de las personas es uno de los déficits en la gestión pública de la gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. Diversos estudios han mostrado que la inseguridad es el principal problema en muchos países de la región.

Asimismo, se ha mencionado que las respuestas dadas por varios gobiernos no han satisfecho ni las demandas de la gente, y menos el temor a ser víctimas de la delincuencia. Inclusive varios gobiernos se han visto agobiados por la compleja problemática del crimen y la violencia. Y está muy claro que este problema puede restar legitimidad a los gobernantes.

El modelo de las comunidades de seguridad es, precisamente, un enfoque teórico que ha venido ganando espacio. Son varios sus atributos que lo han hecho popular en el mundo académico relacionado, específicamente, con los estudios de la seguridad internacional y de las relaciones internacionales.

Consecuentemente, el documento ha sido organizado de la siguiente manera: iniciamos con una reflexión teórica acerca de la comunidad de seguridad, un concepto básico en este trabajo. Luego, se presenta una rauda mirada sobre el asunto de la seguridad y defensa en el contexto regional, enfocada en UNASUR, Mercosur y la CAN. Posteriormente se pone de relieve varias sugerencias con el propósito de prevenir caer en la repetición de avances ya realizados en esta materia, para finalmente presentar los pasos a seguir y las propuestas para superar las dificultades.

Asimismo, es importante mencionar que el presente trabajo forma parte de un conjunto de artículos que, en conjunto, persiguen el esfuerzo compartido de fortalecer las relaciones de seguridad de esta comunidad de países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

2. Comunidad de seguridad, en breve

Karl Deutsch desarrolló y divulgó el concepto y modelo de la comunidad de seguridad en el campo de los estudios internacionales. Su horizonte consistió en construir un marco conceptual y orientaciones fundamentales que pudieran contribuir a la búsqueda de la paz y la seguridad internacional. Tenía el propósito de postular la integración entre naciones —sobre todo aquellas que estuvieron en conflicto durante la segunda guerra mundial— como un medio para prevenir la guerra y así también fomentar el cambio pacífico (Deutsch, 1957: 5-ss.; Deutsch, 1990: 379-380).

Para este autor, la comunidad de seguridad puede verse, en perspectiva, como un grupo que ha logrado integrarse, con base en dos desarrollos importantes. Por un lado, ha formado un sentido de comunidad; por otro, está acompañado por instituciones y prácticas formales e informales. Estos desarrollos contribuirían a producir un cambio pacífico entre los actores involucrados.

Según Deutsch, las comunidades de seguridad —que se alcanzarían luego de un largo proceso de transformaciones— serían el resultado de tres componentes sustantivos, que son los siguientes. Primero, un alto grado de identidad y valores comunes colectivos; segundo, una estrecha red de instituciones y normas comunes que regulan relaciones y contribuyen a la resolución pacífica de los conflictos; y, tercero, interdependencia mutua en el marco de las relaciones intra-regionales. Para este autor, la interdependencia mutua y las instituciones y normas comunes serían las condiciones imprescindibles para desarrollar una comunidad de seguridad regional. Asimismo, el autor sostiene que las relaciones estables entre entornos sociales de los Estados, y la cooperación política de seguridad, serían condiciones

esenciales en apoyo a los tres componentes arriba mencionados (Flemes, 2005: 8, citando a Deutsch, 1957).

Posteriormente, en la obra conjunta titulada *Comunidades de Seguridad*, publicada en 1998, Emmanuel Adler y Michael Barnett propusieron tres tipos o fases que reflejarían la situación de “maduración” de las comunidades de seguridad, las cuales implicarían determinadas características progresivas. Tales momentos serían: comunidades de seguridad *nacientes*, luego *ascendentes*, y finalmente *maduras* (Adler y Barnett, 1998: 50-58). Así:

En una comunidad de seguridad *naciente*, los gobiernos no buscan explícitamente crear una comunidad de seguridad. Más bien, exploran cómo podrían coordinar sus relaciones bilaterales, con el fin de aumentar su seguridad mutua; reducir los costos de transacción asociados a sus intercambios; y/o fomentar más intercambios e interacciones (Adler y Barnett, 1998: 50).

En una comunidad de seguridad *ascendente*, se han desarrollado redes densas; nuevas instituciones y organizaciones reflejan o bien una coordinación militar y cooperación más estrecha y/o una disminución del miedo a que el otro representa una amenaza. Se profundiza el nivel de confianza mutua, y aparecen identidades colectivas que comienzan a alentar expectativas confiables de cambio pacífico. Las fuerzas militares empiezan a vincularse recíprocamente, incluso se daría intercambio de inteligencia (Adler y Barnett, 1998: 53).

En una comunidad de seguridad *madura*, se observaría actores regionales que comparten una identidad y, por ello, se podría concebir esperanzas confiables de cambio pacífico y una comunidad de seguridad estaría ya funcionando. Se plantea dos variantes, ligeramente acoplada y fuertemente acoplada. En una comunidad de seguridad ligeramente acoplada: multilateralismo; fronteras sin fortificaciones; cambios en la planificación militar; definición común de la amenaza; discurso y lenguaje de la comunidad. En una comunidad de seguridad fuertemente acoplada: la ayuda mutua se convierte en una cuestión de costumbre y, por lo tanto, la identidad nacional se expresa a través de la unión de esfuerzos. Se observa seguridad cooperativa y colectiva; alto nivel de integración militar; coordinación de las políticas contra las amenazas internas; libre circulación de las poblaciones; internacionalización de la autoridad; gobernanza multinivel (Adler y Barnett, 1998: 57).

Una síntesis claramente estructurada sobre la propuesta de Karl Deutsch y otros autores, acerca de la comunidad de seguridad, la ofrece Amitav Acharya en su libro *Construyendo una Comunidad de Seguridad en el Sudeste Asiático*, quien resalta lo siguiente:

Una comunidad de seguridad [...] es un grupo que “se ha integrado”, donde la integración se define como el logro de un *sentido de comunidad*, acompañado por *instituciones o prácticas formales o informales*, suficientemente fuertes y generalizadas como para *asegurar un cambio pacífico* entre los miembros de un grupo, *con certeza “razonable” sobre un “largo periodo de tiempo”* (las cursivas son nuestras) (Acharya, 2001: 16).

Tales comunidades podrían ser “amalgamadas” a través de la fusión política formal de las unidades participantes, o permanecer “plurales”, en cuyo caso los miembros conservan su independencia y soberanía” (Flemes, 2005: 8).

Muy probablemente, una comunidad de seguridad plural es el tipo de comunidad de seguridad que estaría en proceso de formación en la región, siguiendo los criterios de Deutsch. A su vez, tomando en cuenta a Adler y Barnett, una comunidad de seguridad en camino ascendente caracterizaría la integración Suramericana.

3. Seguridad y defensa en el contexto regional: UNASUR, Mercosur y CAN, patrimonio institucional logrado

Conceptualmente, una comunidad de seguridad es el resultado de una construcción social e institucional en el tiempo, que involucra la participación de instituciones, principalmente Estados y organismos regionales, con el propósito de establecer estructuras, normas y procedimientos, que brinden seguridad a la población e instituciones, comprendidas en un espacio territorial que ocupan varios Estados.

Las organizaciones regionales que se mencionan a continuación cuentan con el marco institucional y normativo que les permite abordar la cooperación en materia de seguridad y defensa entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), para mencionar las más importantes. Dado que este estudio concierne específicamente a los seis países suramericanos ya mencionados, la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR tienen concurrencia directa. De los cuales, solamente en UNASUR están representados los seis países antes aludidos, pues como se sabe, Brasil y Chile no son miembros plenos de la CAN; a su vez, Chile, Colombia, Ecuador y Perú tampoco son miembros plenos del MERCOSUR.

Ahora bien, se pretende, en lo que sigue de este capítulo, puntualizar el acervo normativo, legal e institucional que se ha construido en las últimas dos décadas. Y por otra, introducir, en función con las necesidades específicas,

iniciativas de distinta naturaleza, sean institucionales, legales, etc. No se piensa en crear un nuevo régimen para la gestión de políticas y estrategias de seguridad y defensa, sino más bien utilizar el marco normativo e institucional vigente y que funciona muy bien, con el fin de poder darle sentido a esta nueva iniciativa de construcción de una comunidad de seguridad.

A continuación, se mencionan brevemente desarrollos relevantes llevados a cabo en el marco de la CAN, el Mercosur y la OEA, pues fue en estas instituciones que se dieron los antecedentes y desarrollos más importantes.

Así, en el marco de la OEA, se pueden señalar ilustrativamente los siguientes avances (Sanahuja y Verdes-Motenegro, 2014: 492-ss):

- El conjunto de iniciativas y declaraciones que fortalecieron el mecanismo de Medidas de Confianza Mutua, que en la década de los noventa fue ampliamente promovida en el continente americano. El Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA lideró esta iniciativa.
- Aprobación de varias convenciones temáticas relacionadas con la seguridad y narcotráfico: la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE), la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA), y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.
- La Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica realizada en México en el 2003, que fue el mecanismo principal para establecer un régimen de seguridad en la región. En concreto, se posiciona el concepto de *seguridad multidimensional* que reconoce, más allá de las amenazas tradicionales, las *nuevas amenazas transnacionales*, entre ellas, el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo.

En el contexto del Mercosur resaltan los siguientes desarrollos:

- Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares del 28 de noviembre de 1990, en Foz de Iguazú. En ella se acuerda el uso de la energía nuclear para fines pacíficos: desarrollo tecnológico, científico y económico (Riquelme, 2011: 29).
- Acta de Itaipav entre Argentina y Brasil, mediante la cual se establece un Mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad, el 27 de abril de 1997 (Riquelme, 2011: 41).

- Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile en el sentido de proclamarse como Zona de Paz, durante la XIV reunión del Consejo del Mercosur, realizada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. Adicionalmente, se recomendó también:
 - Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.
 - Avanzar en la consagración del Mercosur, Bolivia y Chile como zona libre de minas terrestres antipersonales (Riquelme, 2011: 35).

En el marco de la CAN, destacan las siguientes iniciativas (CAN, 2006: 35-ss):

- Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa - Compromiso de Lima, junio de 2002.
- Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, Decisión 552.
- Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común, Decisión 587.
- Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina, julio 2004.

Esos y otros avances, llevaron a concluir que “desde comienzos de los años noventa se planteó una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina y con una proyección fundamental hacia el Cono Sur” (CAN, 2006: 27).

Ahora bien, el antecedente esencial e inmediato para la llegada de la UNASUR se remite a la irrupción de la Comunidad Suramericana de Naciones, que emergió en el contexto de la III Cumbre Suramericana de Naciones, realizada en Cusco en 2004. Posteriormente, en la Cumbre Suramericana de Naciones realizada en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, se aprobó el Tratado Constitutivo de UNASUR, que además reemplaza al anterior organismo. En ese contexto, “se decidió crear un Grupo de Trabajo con la finalidad de concordar el estatuto de un Consejo de Defensa Suramericano”¹. De algún modo, dicho Consejo — entre los primeros en ser conformados— ha sido uno de los órganos significativos dentro la arquitectura institucional de UNASUR.

¹ Decisión para el Establecimiento del Consejo del Consejo de Defensa Suramericana de la UNASUR, San Salvador, 16 de diciembre de 2008.

Dicho Estatuto fue aprobado en la Reunión Extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno, realizada el 18 de diciembre de 2008 en Costa de Saupe, Salvador de Bahía, Brasil, creándose así el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR.

Tres fueron los objetivos para los que se concibió este Consejo: a) consolidar Suramérica como una zona de paz; b) construir una identidad suramericana en materia de defensa; y c) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa².

Posteriormente se establecieron otros dos importantes órganos bajo el paraguas del CDS. Por un lado, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y, por otro, la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Al CEED se le asignó la misión de “la generación de conocimiento y difusión de un *pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional*”. En tanto que la ESUDE tiene por misión de la formación y capacitación, con una visión compartida en defensa y seguridad regional³.

Igualmente importante, y completando la arquitectura institucional dentro de UNASUR, son las dos instituciones responsables de gestionar los “asuntos de seguridad”. Por un lado, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, que tiene por misión construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas y proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros. Por otro lado, al Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con mandatos extendidos dado el amplio y complejo ámbito de actuación referido a la delincuencia organizada transnacional. Un ejemplo de ello es el recoger como uno de sus objetivos, el proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”⁴.

² Artículo 4 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericana.

³ Véase el artículo 3 del Estatuto de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE).

⁴ Véase el artículo 3b del Estatuto del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Ahora bien, una vez descrito muy brevemente el mapa institucional y normativo de la UNASUR y de los demás organismos, que sirven de base a cualquier iniciativa de conformación de una comunidad de seguridad en la región, corresponde pasar el ámbito analítico y propositivo de este trabajo.

4. Sugerencias puntuales para no repetir lo ya avanzado

Como se ha podido verificar en el punto anterior, hay todo un avance que se ha realizado especialmente en la última década, en el campo de la seguridad y la defensa en Sudamérica. Por ende, para la construcción de una comunidad de seguridad debería tomarse en cuenta los diversos logros y avances ya realizados. Existe un patrimonio institucional, normativo, legal y técnico que ya se ha desarrollado, e incluso, se ha puesto en funcionamiento y vigencia, y este patrimonio debe ser plenamente incluido en el propósito. Sería como el resorte que impulse el esfuerzo que queda por avanzar. Estos avances no solo se han realizado en las esferas gubernamentales, sino también —como lo hemos visto— en organismos regionales como la CAN, Mercosur y UNASUR.

Por ende, es importante pensar en qué tipo de requerimientos y necesidades fundamentales hacen falta. Esto pasa por una especie de diagnóstico y evaluación del “estado del arte” del patrimonio mencionado. A su vez, es necesario una proyección de a dónde se pretende llegar con la comunidad de seguridad. O dicho de otro modo, la pregunta necesaria sería ¿qué tipo de comunidad de seguridad se pretende construir o lograr? De ahí la importancia de contar con el diagnóstico y evaluación mencionados, que planteen dónde estamos y hacia dónde deseamos dirigirnos.

Otro tema clave es la disponibilidad y voluntad de los actores para impulsar y llevar adelante esta comunidad de seguridad. Por lo tanto, es importante conocer si los seis países que estarían involucrados en este esfuerzo tienen/tendrían el interés en participar sostenidamente en el mismo. En este sentido, ¿cómo se haría para concitar el interés necesario para avanzar en este proceso?, ¿cómo garantizar su participación efectiva en el camino por delante?, ¿cómo hacerlo sustentable? Son algunas preguntas que necesariamente deben también hacerse y responderse. Y en este marco, no menos importante, es saber: ¿cómo se financiarían los costos tanto para el diseño y evaluación del emprendimiento, incluyendo su realización efectiva y cómo se haría sostenible dicho emprendimiento?

Dicho conjunto de preguntas están concebidas para que puedan ser consideradas por las autoridades pertinentes que, eventualmente, pudieran participar en los procesos de toma de decisiones de una comunidad de seguridad.

Por otro lado, bajo el criterio de “no duplicar esfuerzos”, es recomendable tomar en cuenta los diversos avances ya realizados en materia de desarrollo institucional. Consecuentemente, es recomendable continuar trabajando con los mecanismos binacionales existentes. Esto aplica, por tanto, a los cinco conjuntos de mecanismos binacionales que están funcionando plenamente⁵.

De manera ilustrativa, para el caso binacional Bolivia y Perú, se tienen los siguientes mecanismos (Novak y Namihás, 2014: 37-46):

- Mecanismo de Consulta y Coordinación (2 + 2).
- Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON).
- Comisión Mixta Boliviano-Peruana sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Drogas y sus Delitos Conexos.
- Reunión Trilateral Bolivia, Brasil y Perú en Materia de Lucha Conjunta contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.
- Comisión de Seguridad, Defensa, Justicia y Cooperación Policial.
- Grupo Bilateral Multisectorial Perú-Bolivia de Lucha contra el Contrabando.
- Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT).
- Comité Técnico Binacional del Río Suches.
- Comisión Técnica Binacional sobre el Río Maure/Mauri.

Estructuras semejantes a la anterior ya se habrían desarrollado entre el Perú y el resto de sus vecinos (véase Novak y Namihás, 2014).

Ahora bien, de considerarse necesario, se podría inclusive desarrollar un “mecanismo de coordinación institucional”⁶ que agrupe expresamente a los seis países participantes en este equipo y establezca procedimientos de trabajo, según se considere pertinente. De hecho, ya existe una muy importante experiencia dentro de UNASUR en la formulación de estos mecanismos.

⁵ Fabián Novak y Sandra Namihás, en su libro *Cooperación en Seguridad entre Perú y sus vecinos. Amenazas tradicionales* (2014), han realizado una pionera y completa investigación sobre los mecanismos de cooperación bilateral en seguridad de Perú con Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador.

⁶ El nombre y naturaleza institucional precisa podría ser un tema de análisis entre los delegados de los seis países involucrados, en función al alcance que se le pudiera otorgar.

5. Pasos por seguir, la visión de partida⁷

Como hemos visto, conceptualmente, la comunidad de seguridad es el resultado de una construcción social, política e institucional que involucra la participación de instituciones, principalmente Estados y organismos regionales, con el propósito de establecer o formar estructuras, normas y procedimientos, que brinden seguridad a la población e instituciones, comprendidas en un espacio territorial que involucra varios Estados.

En este punto, es muy importante mencionar que, debido a la diversidad de factores, entre ellos la cultura política de cada país, pero también institucionales, políticos, entre otros, resulta muy difícil plantear “fórmulas” que generen un “modelo único” pensando en propulsar una comunidad de seguridad regional.

Por consiguiente, los conceptos que se presentan a continuación están desarrollados como propuestas formuladas desde una observación y experiencia concreta. Y se espera que podrían servir también a los países miembros de este proyecto de construcción de comunidad de seguridad.

Hemos sugerido anteriormente que, en el trabajo que ha realizado UNASUR han predominado los asuntos de defensa, en detrimento con lo que se ha hecho en temas de seguridad. Entonces, correspondería ahora que la prioridad de la colaboración se enfoque hacia los “temas en seguridad”.

Consecuentemente, para apuntalar la mencionada comunidad, a partir de un adecuado conocimiento, son importantes los siguientes planteamientos:

- i. Es fundamental contar con una *comprensión y visión común de la seguridad* y focalizada en Suramérica. Y qué mejor si se incide prioritariamente en los seis países involucrados en este estudio. Cuanto más precisa sea esta visión, más precisión en la propuesta de acción se podría alcanzar. Además, se debe tener en mente que la seguridad es la prioridad de este esfuerzo.
- ii. Construir una *doctrina de seguridad suramericana* donde se sientan plenamente “representados” o “identificados” los países miembros de UNASUR; y especialmente el grupo de los seis países ya mencionados. A su vez, tener en cuenta los ajustes que tuvieran que hacerse en dicha doctrina, en función a los cambios que se vayan dando en el mediano y largo plazo.

⁷ Una primera aproximación a este punto fue planteada en: Rocabado, 2015: 23-24.

- iii. Formular un sistema cooperativo de seguridad y defensa para la preservación de los recursos naturales y estratégicos. Este es un área vital para el futuro de Suramérica.
- iv. Lograr un consenso respecto a qué se entendería por comunidad de seguridad dentro de UNASUR, incluyendo sus fases claves, y los requerimientos necesarios. Esta tarea sería progresiva, en función al involucramiento del conjunto de los países miembros de UNASUR.
- v. Armonizar y compatibilizar o crear el régimen jurídico e institucional que comparten los seis países que conforman esta comunidad de seguridad regional. Asimismo, habría que fundamentar la idea de que entre estos seis países se está formando una comunidad de seguridad.
- vi. Fortalecer el “asunto de la seguridad” dentro el marco de trabajo del CDS y CEES e incluyendo a la Escuela Suramericana de Defensa. Y por supuesto, prioritariamente, dentro el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Y qué mejor si se pudiera —y en la medida de lo posible— “equilibrar” la agenda de seguridad con la agenda de defensa.

6. Obstáculos a superar, aproximación mínima

Como todo emprendimiento humano, en la construcción de instituciones, no hay fórmulas perfectas ni universales. Tampoco ideologías o valores absolutos. Por ende, se presentan dificultades que debemos atender. Al respecto, podemos mencionar las siguientes.

- i. Hay visiones y comprensiones diferentes sobre la seguridad, entre los países suramericanos, incluyendo orientaciones políticas disímiles, y a veces en tensión. Asimismo, se encuentran capacidades institucionales diferentes. Inclusive hay restricciones para compartir información.
- ii. Respecto a la propuesta de construir una doctrina de seguridad regional se pueden mencionar las siguientes dificultades: por un lado, no hay una doctrina de seguridad de largo plazo, ni conocimiento público y concienciación de la comunidad; por otro, se observa déficits de consenso y apoyo en materia seguridad. Muchas veces no existe apoyo institucional e incluso ciudadano.

- iii. En cuanto al sistema cooperativo de seguridad y defensa para la preservación de los recursos naturales y estratégicos, hay restricciones para proporcionar información, en buena medida por temas de soberanía. Adicionalmente, normas legales que establecen limitaciones y, eventualmente, procedimientos complicados en esta materia.
- iv. Hay dificultades para lograr un acuerdo respecto a qué se entendería por comunidad de seguridad dentro de UNASUR, sus fases claves, y requisitos necesarios, que involucren compromisos en temas sensibles. Incluso hay cierto desconocimiento de lo que sería una comunidad de seguridad. Se requiere “popularizar” este concepto de modo que ciudadanos e instituciones puedan conocer mejor de qué se trata esto. Adicionalmente, el apoyo institucional es variable, sometido —frecuentemente— a “cálculos políticos”.
- v. Se ha observado que la agenda de defensa predomina sobre los asuntos de seguridad. Las razones podrían ser desde preferencias corporativas o burocráticas hasta prioridades nacionales. No es fácil desentrañar las razones sustantivas. En cualquier caso, es importante que se le de una mayor jerarquía a la agenda de seguridad.

7. Propuestas para superar las dificultades

A continuación se señalan propuestas que podrían coadyuvar a superar las dificultades identificadas.

- i. Apoyarnos en elementos comunes, que producen coherencia y unidad de actuación. En ese marco, es fundamental buscar una aproximación básica de lo que sería una *comprensión y visión común de la seguridad suramericana*, fortalecer la confianza mutua, y transparentar los “asuntos de seguridad”, que involucren a los actores e instituciones del Estado y la sociedad.
- ii. Formular una doctrina de seguridad suramericana, que parta de la soldadura de los elementos básicos de identidad suramericana existentes. Este proceso de construcción de doctrina debería pasar por:
 - Identificación de los conceptos de acuerdo y complementariedad entre los países suramericanos.
 - Elaboración de los pilares de la doctrina de seguridad sobre los cuales se construiría el “complejo” de doctrina de seguridad de UNASUR en pleno.

- Desarrollar programas con varios componentes que apunten a la diseminación estructurada de este complejo de doctrina de seguridad.
- iii. Un primer avance ha sido dado con la preparación del documento informe *La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional*, que presenta un importante estado de situación, acerca de este amplio ámbito de saber y poder. En lo sucesivo se deberían seguir profundizando estos estudios, incluyendo realizar análisis prospectivos, y que este conocimiento pudiera proyectarse a otros campos de importancia en el marco de la seguridad y defensa de los recursos naturales.
- iv. El CDS/CEED —en conjunto con el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas— podría diseñar y planear un programa de trabajo de corto y mediano plazo, que identifique las fases claves que requiere un proceso de construcción y formación de comunidad de seguridad, teniendo en cuenta el patrimonio de experiencia y conocimiento construido hasta el presente.

Este programa podría incluir los siguientes elementos:

- Identificar los avances realizados en construcción de comunidad de seguridad, hasta el presente.
 - Inventariar los avances conceptuales logrados.
 - Establecer un mecanismo que se encargue de coordinar el proceso, tanto hacia arriba (autoridades superiores) como hacia abajo (equipos técnicos de trabajo).
 - Formular un programa de trabajo, que incluya elaboración de documentos y acuerdos acerca de la comunidad de seguridad: estudios, talleres/reuniones técnicas, reuniones de alto nivel político.
 - Coordinar con instituciones de UNASUR e incluir un mecanismo de plazos definidos, de tal manera que los “tiempos políticos” se acerquen a los “tiempos técnicos”.
 - El CDS/CEED debería fortalecer el conocimiento teórico y aplicado de la seguridad, con vista a diseminarlo en la red de instituciones de UNASUR y sus dependencias especializadas en seguridad.
- v. La agenda de defensa tiene su propio peso. Es una agenda que ha predominado en el pasado. Hay un conjunto de instituciones que lo

respaldan. Sin embargo, problemas de delincuencia, criminalidad o inseguridad ciudadana requieren de respuestas proporcionales, esto es, de políticas, instrumentos e iniciativas que tengan una base policial. En el campo de la seguridad, “lo militar” debe ser un recurso de refuerzo, si se han agotado las capacidades policiales.

8. Conclusiones

Hemos presentado un conjunto de ideas y propuestas que aspiran poder contribuir en el proceso de construcción de una comunidad de seguridad para un conjunto de seis países suramericanos. Nos alienta que se trate de un grupo de países que tienen ya una extensa e importante experiencia en procesos de integración y cooperación regional. Los ejemplos de la CAN y Mercosur son los más significativos en Suramérica.

En lo fundamental, se ha ofrecido una visión ajustada que permita continuar contribuyendo en esfuerzos que requieren el aporte de la comunidad académica, que por cierto debe necesariamente interactuar con la comunidad de actores de las políticas de seguridad y defensa.

Una de las conclusiones más destacadas en este trabajo es que se requiere dar una mayor prioridad a los “temas en seguridad”. Esto porque no solo buena parte de las iniciativas desplegadas se han dirigido a los asuntos de defensa, sino —y sobre todo— porque los problemas que más apremian a la población de los países suramericanos son los referidos a problemas de inseguridad. Por tanto, este giro es imprescindible si se quiere poner a los seres humanos, sobre todo a las personas más vulnerables, como el centro del interés público.

Como sabemos, construir una comunidad de seguridad es un programa y proceso de largo plazo. El ejemplo más avanzado es el de la comunidad de países del Sureste Asiático que lleva ya más de tres décadas forjándose y todavía no ha logrado conformarse en una comunidad de seguridad plenamente “madura”. Se encuentra, naturalmente, muy bien encaminada, y por supuesto que ofrece importantes experiencias. Algo semejante se podría también mencionar acerca de la experiencia de la actual Unión Europea, que tuvo antecedentes que se remontan hasta la década de los cincuenta.

Por fortuna, no hay un solo camino para construir una comunidad de seguridad, ni tampoco un “paquete de requisitos” que haya que cumplir necesariamente. Factores culturales, ideológicos u otros influyen pero no son suficientes para lograr concluir en una comunidad. En realidad, una comunidad de seguridad debe, ante todo, reunir un consenso básico en el que estén alineados todos los países miembros. Ese acuerdo es decisivo.

De la misma manera, tampoco hay plazos de tiempo para que una comunidad de seguridad sea una realidad. El tiempo debe ajustarse al proceso de formación de la estructura y sentido de comunidad.

Así también, una comunidad de seguridad requiere funcionar a partir de acuerdos, y ojalá consensos, entre las partes. La formación de acuerdos es otra característica importante, pues refleja la voluntad para formar parte del proyecto. Estos elementos expresan la decisión de concurrencia a una comunidad.

Para finalizar, se postula algunas actitudes y valores necesarios para emprender el cambio que aquí se ha propuesto:

- Intereses comunes, más allá de las afinidades o diferencias políticas e ideológicas.
- Actitudes pro-activas a las negociaciones de diversos tipos.
- Cierta grado de flexibilidad, que permita pensar y actuar comúnmente, en el sentido de una comunidad de seguridad.
- Construcción de acuerdos progresivos, que faciliten los procesos de toma de decisiones.
- Confianza como actitud y norma de comportamiento.
- Voluntad y compromiso político efectivo.

BIBLIOGRAFÍA

ACHARYA, Amitav

2001 *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. Londres: Routledge.

ADLER, Emanuel y Michael BARNETT

1998 *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAN. COMUNIDAD ANDINA

2006 *Paz y Seguridad en la Región Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.

CELI DE LA TORRE, Pablo

2012 “El anclaje suramericano de integración y seguridad regional”. En: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS y CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. *Cuadernos de Estrategia N. 158: Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*. Madrid: Imprenta del Ministerio de Defensa de España.

CEED - CDS UNASUR (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA (CEED). CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. UNASUR)

2012 *Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano Acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana*. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>.

2011 *UNASUR y la Cooperación en la Lucha Contra el Crimen Organizado Transnacional y los Delitos Transfronterizos. Informe del CEED acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. Disponible en:

<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf>.

CDS UNASUR (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. UNASUR)

2015 *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*. Buenos Aires: CEED-CDS UNASUR.

2010 *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*. Disponible en:
<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf>.

DEUTSCH, Karl

1990 *Análisis de las Relaciones Internacionales*. México D.F.: Eds. Gernika.

1957 *Political Community and the North Atlantic Area*. New Jersey: Princeton University Press.

FLEMES, Daniel

2005 "Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalisation of the Regional Defence and Security Policies". En: *Working Papers Global and Area Studies*. Hamburgo: German Overseas Institute (DÜI), número 13, diciembre.

FLEMES, Daniel, Detlef NOLTE y Leslie WEHNER

2011 "Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa". En: *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, número 170.

FLEMES, Daniel y Michael RADSECK

2012 "Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur". En: *Papeles Políticos*, volumen 17, número 1, enero-junio.

KUPCHAN, Charles

2010 *How enemies become friends: the sources of stable peace, Council on foreign relations*. New Jersey: Princeton University Press.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2010 *Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Weimberg.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS

2014 *Cooperación en Seguridad entre Perú y sus vecinos. Amenazas tradicionales, Cooperación en Seguridad entre Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

RIQUELME RIVERA, Jorge

2013 “La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica”. En: *Revista Relaciones Internacionales Estrategia Seguridad*, Bogotá, volumen 8, número 1, enero-junio.

ROCABADO SÁNCHEZ, José F.

2015 “Amenazas a la seguridad en Bolivia, respuestas bilaterales y retos para la colaboración”. En: NAMIHAS, Sandra (Editora). *Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

RODRIGUES, Gilberto y Thiago RODRIGUES

2011 “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”. SERBIN, Andrés (Coordinador). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria Editorial y Ediciones CRIES.

ROJAS ARAVENA, Francisco

2014 *América Latina cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales*. San José de Costa Rica: University for Peace.

SÁNCHEZ CABARCAS, Fabio Bernardo

2015 *UNASUR: poder y acción en Suramérica en el siglo XXI*. Barcelona: Tesis en el Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas, Universitat Autònoma de Barcelona.

TULCHIN, Joseph

2005 “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio”. En: *Nueva Sociedad*, número 198.

SANAHUJA, José Antonio y Francisco VERDES-MONTENEGRO

2014 “Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco del UNASUR”. En: *Anuario de Integración*, número 10.

UGARTE, José Manuel

2014a “Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur”. En: *Anuario de Integración*, número 10.

2014b “UNASUR y la Coordinación de Políticas Antidroga”. En: MAIHOLD Günther y Stefan JOST (Editores). *El narcotráfico y su combate, sus efectos sobre las relaciones internacionales*. México DF.: Fundación Konrad Adenauer.

UNASUR

2008 *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Disponible en:
<http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

Elementos conceptuales e institucionales para una red de seguridad regional. Una reflexión desde Colombia

Eduardo Pastrana
Henry Cancelado

1. La cooperación en seguridad

La seguridad debe entenderse a partir de diversos escenarios que se pueden considerar como unas “nuevas” amenazas y riesgos en el siglo XXI. Dichas amenazas están definidas a partir de una concepción ampliada de la seguridad y por supuesto de la defensa. Los sistemas de seguridad y defensa de los Estados se encuentran cada vez más en un reto de transformación y en el desafío de establecer formas eficientes de cooperación y articulación operativa, con el fin de hacerle frente a nuevos escenarios en este tema.

América Latina no es la excepción a estos desafíos y claramente es una región que presenta diversas problemáticas en esta materia. Así afirmaba el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza: «No podemos ignorar ya la importancia crítica que tiene para nuestro futuro el aumento de la criminalidad y en particular el crimen organizado transnacional» (2011), llevando a la región a repensar, desde nuevas aristas, el problema de la seguridad. Aristas que tocan esencialmente la cooperación en los problemas del crimen organizado transnacional. Por eso, es más que nunca necesario establecer una cooperación a nivel de la seguridad; obviamente existen una cantidad de acuerdos bilaterales, especialmente enfocados a los territorios de frontera. Asimismo, han aparecido grandes esfuerzos a partir de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, y de la misma Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana. Es decir, la región ha aumentado la institucionalidad en torno a dos desafíos que ve claros, al menos en términos conceptuales: la seguridad nacional en términos de la defensa, y la seguridad pública en tanto se nota un aumento de la criminalidad.

Sin embargo, estos esfuerzos representan los aspectos formales y legales de una integración en seguridad; no obstante, existen aspectos que dificultan, desde los escenarios más políticos y eventualmente económicos, el entendimiento en estos temas y por supuesto afectan el desarrollo de estas instituciones.

La construcción de una red de seguridad implica el desarrollo de elementos de política común que demuestre el interés de los países en cooperar de manera efectiva. Existen esfuerzos multilaterales que apunta a la creación de una institucionalidad mucho más recia para enfrentar los desafíos de la seguridad contemporánea.

1.1. Desde el conflicto interno, hacia la cooperación regional

Si bien “en el mundo actual, los riesgos y amenazas en materia de defensa y seguridad son primeramente regionales, más que locales, nacionales o internacionales” (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 112), la eclosión de una serie de gobiernos disímiles en el continente americano ha hecho que se presente, actualmente, en el contexto regional, una escisión entre las formas políticas e ideológicas de los gobiernos dentro de América, que desde la cortina de la crisis política, no permite ver las dinámicas de la inseguridad regional.

Por supuesto, desde Colombia, es claro que existe un intento de superación, desde sus últimos gobiernos del conflicto armado interno, obviamente con los diferentes enfoques que hayan querido darle los gobiernos, es decir, un enfoque de diplomacia y cooperación internacional en el gobierno del presidente Andrés Pastrana, o el enfoque de ofensiva militar del gobierno de Álvaro Uribe y este actual esfuerzo del presidente Juan Manuel Santos con el proceso de paz, el cual combina los apoyos bilaterales de la región y algunos países extra regionales, con el soporte institucional de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y UNASUR.

A finales de los años noventa del siglo pasado, Colombia enfrentó un fenómeno serio de internacionalización de su conflicto interno, trayendo una variedad de consecuencias y un apelativo popular de “país problema” en la región. En consecuencia, este Estado encara nuevos retos para su seguridad, esencialmente se enfrenta a una paradoja: poder derrotar a sus enemigos internos y consolidar su institucionalidad, pero, sin alterar elementos externos de manera tal que puedan desestabilizar el escenario regional, tan dividido políticamente.

Esta paradoja se presenta debido a un proceso de internacionalización constante de los sucesos internos de Colombia, pero también por el vacío institucional que ha dejado la compleja situación dentro de las fronteras. Así las cosas, los actores involucrados en esta situación se han convertido en actores esenciales dentro del contexto regional, actores de actuación internacional, capaces de conseguir apoyo político, financiero, militar y táctico para poder llevar a cabo sus planes al interior de las fronteras colombianas. De esta manera, el proceso global del derecho internacional y su fortalecimiento institucional hacen que tales actores ya no solamente sean objetivo de la justicia colombiana, sino que estén siendo observados desde el sistema internacional.

Colombia posee una estructura de seguridad y defensa basada en una fuerza pública que se organiza en tres fuerzas militares y una de policía nacional centralizada, las cuales despliegan todas sus capacidades en diferentes escenarios con el fin de cumplir con la defensa del territorio como está esbozado. Es decir, se internalizó la concepción de seguridad nacional y de la defensa, y con eso, las funciones propias de lo militar. Estas actividades desarrolladas de manera indistinta con las de la Policía Nacional, generan una confusión en los roles de toda la fuerza pública en el país y hace que el mismo Estado sea ineficaz en la definición de las capacidades que quiere desarrollar con cada institución y, por supuesto, hace que cada una de estas fuerzas tenga el problema de definirse estratégica, operativa y tácticamente con el fin de tener una capacidad técnica y doctrinal adecuada para asegurar y defender el país como reza el mandato constitucional. Como tradicionalmente se asumió que existe en Colombia un enemigo al que debe hacerse frente militarmente, las FFMM desarrollaron dicha capacidad y se convirtieron en unas fuerzas enfocadas a todo un concepto de seguridad pública, mientras que la defensa y la seguridad nacional, propiamente dichas, quedaron supeditadas a esta situación del orden público del país. Por esta razón, los conceptos estratégicos de la seguridad y la defensa de la nación se observan como procedimientos tácticos a la hora de pensar lo militar en el país.

En este momento, se empieza a reflexionar en un nuevo sistema de seguridad y defensa que busque exportar y potenciar todas las capacidades desarrolladas a partir de la lucha insurgente y que se enfoque en otro tipo de amenazas que puedan presentarse. Colombia es un país que constantemente realiza esfuerzos por internacionalizarse de manera efectiva y ser contado como un actor relevante al menos en el contexto regional y su sector de seguridad y defensa no es ajeno a este esfuerzo, por esta razón, la política exterior del país, en este momento se nutre en un gran porcentaje de acciones de las Fuerzas Militares y de Policía en materia de cooperación,

interoperatividad y planificación conjunta con el fin de delinear la nueva perspectiva de la seguridad y la defensa del país. El reto al que se enfrenta es al de abandonar el concepto de seguridad pública para las Fuerzas Militares, enfocarlo en la capacidad policial del Estado, y proyectar la seguridad y defensa nacionales dentro de los marcos convencionales a nivel global, pero a partir de las capacidades adquiridas, las cuales no son despreciables como base de conocimiento y experiencia para el sistema internacional. De ahí el interés de organizaciones internacionales en Colombia y la experiencia de sus Fuerzas Militares, más aún en el ambiente de inestabilidad actual a nivel mundial, originado por las llamadas amenazas irregulares que parecen poner en jaque el Estado moderno, ya no solo como concepto, sino también como realidad. Actualmente, las necesidades, en cuanto a seguridad global, implican la articulación de redes de conocimiento y experticia, y en este punto la política exterior de Colombia tiene todo que ofrecer a partir de la aparición de una nueva idea estratégica que supera el conflicto que está cerrando el país (Aguilera, 2008: 5).

La creciente atención internacional otorgada a los conflictos internos es resultado de las consecuencias producidas por las confrontaciones entre los combatientes y de las cambiantes percepciones de la comunidad internacional sobre lo que se considera una amenaza a la seguridad, además de la forma en que el derecho internacional asume su papel actual frente a la seguridad internacional y el mantenimiento de la paz mundial. A partir de estos elementos, se puede decir que existe un reconocimiento internacional sobre la existencia de consecuencias internas y transnacionales derivadas de los conflictos internos en general, percibidas bajo una nueva concepción sobre la seguridad. Esta percepción influyó, sobre las estrategias adoptadas por los actores internacionales frente a los conflictos internos y Colombia no es la excepción.

La concepción tradicional definida en la Carta de las Naciones Unidas basada en la seguridad nacional de los Estados, establece un sistema de seguridad colectiva (Bertrand, 2000) que busca prevenir la agresión entre Estados, cuestionada por la realidad política y táctica de los actuales conflictos, en el que predominan las guerras civiles, y en la cual las amenazas a la seguridad no parecieran provenir de actores estatales sino de problemas sociales y políticos difícilmente identificables. La naturaleza de la guerra se ha transformado. Las confrontaciones armadas de nuestros días se desarrollan más al interior de los Estados que entre ellos, como lo reconoce el Secretario de la Organización de las Naciones Unidas: “la mayoría de las guerras de hoy en día son guerras civiles. O al menos empiezan como tal. Y estas guerras civiles son cualquier cosa menos benignas. Son en realidad de carácter “civil” solo en el sentido de

que los civiles —es decir, los no combatientes— se han convertido en las principales víctimas” (Annan, 1999: 4). Las nuevas confrontaciones se desarrollan sin reglas, con una violencia en permanente crecimiento y con una informalidad y autonomía de los grupos armados, lo que genera desastrosas consecuencias desde un punto de vista humanitario: masacres de civiles, desplazamiento forzado, hambrunas.

Frecuentemente, estos enfrentamientos afectan a los países vecinos. Entre otras razones, porque los combates pueden traspasar las fronteras, por la afluencia de refugiados; y en el caso de Colombia, se pueden albergar grupos ilegales allende las fronteras. Ello explica la preocupación de la comunidad internacional por estos fenómenos y su redefinición como problemas de seguridad. En este nuevo contexto, surge una nueva percepción de seguridad internacional que no reposa, sobre los criterios de integridad territorial y soberanía estatal, propios de la concepción tradicional; pues, en especial, la defensa de los derechos humanos y el manejo de algunas de estas nuevas problemáticas requieren consideraciones globales que conciernen al conjunto de la comunidad internacional y no solamente a un Estado en particular.

La redefinición de la seguridad adoptada por la ONU considera que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de no permanecer impasible ante las violaciones de derechos humanos¹ o ante crisis humanitarias. Esta será la perspectiva adoptada frente a los conflictos internos, tanto por el Consejo de Seguridad en las nuevas operaciones de paz, como por los actores internacionales para justificar su intervención.

De acuerdo a los intereses actuales de la comunidad internacional, para enfrentar una situación compleja como la de América Latina, con visos de carrera armamentista y con gobiernos de corte no democráticos, es necesario colaborar juntos, no solamente entre Estados buscando la alineación de intereses al estilo UNASUR, sino también en escenarios de entendimiento recíprocos a nivel bilateral y multilateral, que permitan diálogos más oxigenados y menos sesgados por intereses de los actores. Lograr la búsqueda de lenguajes comunes entre la justicia transnacional y los actores en conflicto, alcanzando una afinidad entre los marcos legales e institucionales, los actores ilegales e irregulares, los Estados y el derecho internacional en los escenarios internacionales.

¹ Véase la Resolución N° 43/131 de la ONU titulada *Asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden*, adoptada en diciembre de 1988; así como la Resolución N° 688 de abril de 1991, del Consejo de Seguridad.

Para enfrentar el tema del narcotráfico, el lavado de dinero, el contrabando de armas, y los aires de conflicto regional potencializados por el conflicto interno, es necesario apoyarse en la cooperación internacional y en la búsqueda de respaldo de los organismos internacionales, pero también en una diplomacia agresiva que muestre las intenciones políticas y no bélicas del Estado, que exponga la necesidad de llevar a los delincuentes —presentes en todas las partes del conflicto colombiano— a la justicia y que muestre la decisión de este país de llevarlo a la práctica. Un tema de preocupación para la región es la posición de los aliados de Colombia —especialmente Estados Unidos— frente a la justicia internacional, a la Corte Penal Internacional, los tratados de Ottawa y Kioto, posición que afecta directamente los valores del derecho internacional.

El compromiso de Colombia es imprescindible para que la cooperación internacional sea eficaz. El poder ya no solo se ejerce desde los lugares clásicos, sino en las corporaciones y en escenarios de política global y, por qué no, en las redes ilegales del sistema internacional. La comunidad internacional debe intentar fortalecer la institucionalidad internacional, más allá de la simple estructura jurídica o enfrentarse, al mejor estilo del concierto europeo decimonónico por la fuerza entre sus Estados miembros para equilibrar los nuevos poderes centrales y adyacentes. Colombia queda en la misma disyuntiva frente a sus opciones de solución de su conflicto armado sin llevar al continente a una guerra regional o a mayor inestabilidad.

1.2. Seguridad regional y cooperación

La opción desde el país, ha sido entender que sus acciones influyen en toda la región, ya sea por conveniencia de otros actores o por enemistades políticas. Las dudas jurídicas domésticas derivadas del tratamiento del proceso de paz, implican directamente, al derecho internacional. Las acciones de las cortes internacionales son de gran ayuda para crear puntos de referencia en cuanto a las acciones jurídicas que se deben emprender a nivel interno frente al proceso y la justicia transicional y a nivel externo frente a sus vecinos y las relaciones con estos. De tal manera la justicia interna debe empezar a pensar en términos de política exterior y de intereses de Estado en sus relaciones internacionales. Los asuntos internacionales deben ser incluidos en las decisiones de las cortes domésticas. Los asuntos judiciales deben tener un efecto doble: en las cortes internas que juzgan y en las cortes externas que legitiman las acciones del Estado colombiano. De lo contrario, será un gran obstáculo para cualquier intento de integración regional.

Colombia actualmente se encuentra atrapada dentro de la lógica de la guerra y de la paz. Esta situación lleva a una deslegitimación de los actores y un

desgaste en cuanto a los diálogos, pero también en cuanto a la táctica, la logística y la estrategia de guerra. Es necesario guiar la política exterior y alinear las necesidades del país con los requerimientos institucionales y judiciales de la comunidad internacional. El manejo de crisis no debe salirse de los ámbitos legales y de las herramientas planteadas desde las cortes internacionales, hacer lo contrario es exponer a Colombia a un tribunal global del que puede salir muy mal librada; por el contrario si se ajusta a la legalidad y asume principios claros de la justicia transnacional, como la voluntad de juzgar o dejar que sean juzgados los criminales, quienes se deslegitiman son quienes intentan decir que las acciones de Colombia constituyen una agresión para la región. Es obvio que una estrategia basada en las alianzas militares genera temor en la región, desde el mismo Plan Colombia, hasta los últimos acuerdos con los Estados Unidos, sin embargo, mientras que el Estado colombiano se ciña al respeto de las normas de derecho internacional, los reclamos políticos quedan sin fundamento y se convierten en ilegales. Con permitir la observancia juiciosa y detenida por parte de la comunidad internacional frente a todo el caso Colombia, se logra ganar posición y legitimidad y, a su vez, el Estado logra herramientas políticas y jurídicas para poder sanear la visión que se tiene de narco-democracia y de país ilegal, que logra repuntar y salir avante gracias a sus aliados y a la escalada militar de su conflicto, pero no por el respeto a los acuerdos jurídicos internacionales.

Remitiéndose a la institucionalidad internacional, se logra responder en varios frentes: a la opinión pública nacional e internacional, a los países vecinos, a los grupos ilegales y a la comunidad internacional. Sin embargo, queda el reto de la articulación de las agendas regionales en torno a la cooperación regional. Aquí se ha expuesto los claros y oscuros de las posibilidades colombianas en la articulación de una comunidad de seguridad. Sin embargo, “también existen hechos menos mediáticos de coordinación y de búsqueda de prácticas de institucionalización en temas de seguridad y defensa que han contribuido fuertemente a la transición naciente-ascendente” (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 123). A pesar de las crisis recurrentes en sus fronteras con Venezuela y Panamá, hacia sus otros vecinos terrestres Colombia intenta articularse a partir de esfuerzos bilaterales desde su Ministerio de Relaciones Exteriores, las comisiones de fuerza pública y fuerzas militares, así como de las instituciones multilaterales, en la cual UNASUR juega un rol que Colombia quiere rescatar para el país.

2. Ideas para una comunidad de seguridad

Suramérica ha sido pensada académicamente como una zona de paz negativa (Flemes, 2012) en el sentido de que a pesar de que experimentó algunas confrontaciones armadas entre países, fueron más bien limitadas y de

pequeña escala², por lo que, desde el pasado reciente en medio de las oleadas de democratización de post Guerra Fría, han predominado los esfuerzos de cooperación y el ánimo de acudir a mecanismos pacíficos de resolución de controversias. Persisten importantes diferencias limítrofes, reclamaciones territoriales y problemas en el manejo coordinado de los flujos transfronterizos (Flemes y Radseck, 2012), pero se denota un esfuerzo creciente por establecer normas y dispositivos subregionales y regionales de prevención de conflictos, de creación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) y de articulación de información, operaciones y experiencias en los campos de la defensa y la seguridad. Es decir, hay un potencial para avanzar hacia una configuración regional como la que describe el concepto de “comunidad de seguridad” y que se ha invocado para tratar de explicar los procesos políticos de convergencia que han caracterizado, por ejemplo, a la Unión Europea (UE) y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) en cuanto a la forma de delimitar sus regiones (adentro-afuera, lo propio y lo “otro”), de aclarar los principios fundamentales de convivencia, de identificar problemas y amenazas comunes y de socializar hasta dónde puede acotarse la idea de la soberanía nacional pero sin renunciar a ella.

Puede entenderse al “orden regional” como un mecanismo de administración del conflicto dentro de un Complejo de Seguridad Regional (CSR) o zona de “encadenamientos” de políticas de seguridad e interacciones interestatales sostenidas y producidas por al menos una externalidad transfronteriza, y que pueden contener mezclas de cooperación y conflicto así como grados variados de penetración externa por parte de potencias del nivel superior o sistémico (global) (Lake y Morgan, 1997, citado en Väyrynen, 2003: 34). A su vez, Buzan y Weaever definen al CSR como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o de securitización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable a través de medidas individuales o aisladas (2003, 44). Allí puede tener un rol principal la potencia regional (o varias si las hay) como arquitecta de discursos y prácticas de seguridad, y que pretende demarcar un espacio y ejercicio estabilizador (diplomático y/o militar) frente a toda intervención externa.

En general, en la literatura se identifican cinco tipos de órdenes regionales, varios de los cuales pueden rastrearse al interior de una misma zona geográfica dependiendo de qué tan rígida o flexible es la definición operativa

² Serbin (2011: 57) señala como últimas confrontaciones a la guerra del Chaco (1933-1935) y las guerras entre Ecuador y Perú (1944 y 1995-1996).

de “región”. Sin embargo, no hay consenso acerca de cómo se transita de una fase a la otra y hay resistencia de varias perspectivas del realismo a aceptar la existencia *stricto sensu* de las últimas dos manifestaciones. Primero, se halla el “orden” anárquico, donde predomina la violencia militar y/o una alta potencialidad de conflicto violento entre actores (Kaim, 2008: 3), y que suele carecer de una potencia endógena suficientemente predominante y/o “estabilizadora”, imagen que describe acertadamente las turbulencias de una zona como lo es el Oriente Próximo. Segundo, se menciona la zona de “balance de poder”, dado que las potencias de la región han encontrado que la guerra no es una opción racional, y aunque permanecen en conflicto, aceptan a regañadientes que cambiar el *statu quo* trae costos inaceptables para todos, conservándose la disuasión militar, las alianzas y contra-alianzas y/o el aumento del “poder duro” (Kaim, 2008: 3). Es decir, los llamados “dilemas de seguridad” son primordialmente intra-regionales, aunque pueden ser intensificados por la presencia de aliados extra-regionales, y aunque hay lugar para la cooperación, es puramente instrumental y cambiante.

Tercero, aparece el “concierto regional de potencias”, donde emergen algunas reglas de conducta, formales o informales, guiadas por principios u objetivos comunes, más que nada, para evitar la confrontación militar y preservar el *statu quo* territorial, propiciando así la cooperación limitada y la contención colectiva de conflictos regionales (Kaim, 2008: 3). Posteriormente, puede darse la formalización y codificación de reglas de conducta, compatibilizando los regímenes intra-regionales con el derecho internacional (Kaim, 2008: 3), lo que acentúa el principio de subsidiariedad y la autonomía regional y puede conducir a la formación de una “comunidad de seguridad”. Esas comunidades logran contribuir a fortalecer las normas internacionales cuando activan principios ampliamente reconocidos tales como el respeto a la soberanía, la integridad territorial, la independencia y auto-determinación, la igualdad jurídica, la igualdad racial, la no-intervención y el principio de “soluciones regionales a problemas regionales” (Acharya, 2011: 101-102).

Finalmente, se supone que con el aumento en la regularidad, profundidad y densidad de la cooperación regional en seguridad, se hace necesario formular instituciones y organismos comunes de modo en que se definan y gestionen las sensibilidades y vulnerabilidades mutuas y de la región como un todo, logrando construir un “sistema multi-nivel de soberanía compartida”, transfiriendo políticas y derechos locales y nacionales específicos a un cuerpo supranacional común o avanzando, hacia la fase de integración regional de la seguridad (Kaim, 2008: 3), y dentro de los arreglos y estructuras globales. Recuperando la formulación original de Karl Deutsch (1957), este último tipo también es una “comunidad de seguridad” pero con carácter “amalgamado”

porque sus miembros formalmente se unifican o ceden cuotas de soberanía, en tanto que la anterior puede describirse como comunidad “pluralista” porque los Estados retienen su plena independencia (Ulusoy, 2012: 3).

La definición pionera de Deutsch de *comunidad de seguridad* es la de un grupo de Estados que se han integrado hasta el punto en que hay una garantía real de que los miembros de dicha comunidad no se agredirán físicamente entre sí, sino que resolverán sus disputas de otra manera (Adler y Barnett, 1998: 6). Adler (1997, citado en Krause, 1998: 315) añadió a este concepto la noción constructivista de que además de esta voluntad colectiva se requiere una base de elementos cognitivos cohesivos como prácticas compartidas y la mutua identificación que se desata cuando hay una auto-imagen compartida de sí mismos y/o de la región (Ulusoy, 2012, p.4-5).

La edificación de arquitecturas subregionales, regionales y multinivel de seguridad ha sido una respuesta al agotamiento del concepto de “seguridad colectiva” y que fue la semilla del sistema de Naciones Unidas y de la OEA, cuyo fin era evitar las hostilidades entre Estados y se basaba en los principios de igualdad soberana, integridad territorial y el no uso indiscriminado de la fuerza. Desde los años noventa y con el declive de las amenazas interestatales y el ascenso de las llamadas “nuevas amenazas” (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas y explosivos, etc.), los procesos de regionalización han tendido a avanzar un poco más rápido que los de gobernanza global, haciendo nacer diversas organizaciones multilaterales geográficamente delimitadas. La *regionalización* es un proceso mediante el cual las entidades gubernamentales, la sociedad civil y el sector corporativo intercambian intereses y comparten recursos identificando objetivos comunes para el nivel regional, que se encuentra a mitad de camino entre el nivel nacional y el nivel global (Graham, 2008).

El tipo de regionalización de las prácticas y discursos de la seguridad en casi todo el mundo, y marcadamente en América Latina, ha sido el de la cooperación limitada o poco institucionalizada y sobre todo de tipo *intergubernamental*, aunque también se ha acentuado la cooperación interagencial (entre agencias y cuerpos especializados), especialmente aquella encabezada por organismos de los Estados Unidos (EE.UU.) como el Pentágono³, la Administración para el Control de Drogas (DEA), la Agencia

³ El Comando Sur de los EE.UU. o *Southcom* reporta en su página oficial la realización en 2013 de más de 250 actividades en el marco de la cooperación entre la Guardia Nacional de ese país, representada por 17 Estados interesados (Florida, Carolina del

Central de Inteligencia (CIA) o la Agencia de Seguridad Nacional (NSA). Empero, al instalarse las relaciones de tipo asimétrico entre la Superpotencia y el resto del hemisferio desde la Guerra Fría y hasta principios de los 2000, EE.UU. logró definir la seguridad de las Américas en los términos de su propia seguridad nacional e intereses políticos, propiciando una marcada militarización de las agendas y estrategias de seguridad por doquier (Tibileti, 2001; Muggah y Szabo, 2014: 3). Pero así como cayó la propuesta hegemónica del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y se hizo obsoleto el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en el contexto del declive global y regional de EE.UU., los regímenes interamericanos han sido objeto de agudos cuestionamientos en nombre de arreglos complementarios pero formulados desde el contexto de las subregiones, y en el caso de algunos gobiernos radicales, en nombre de instituciones regionales o subregionales que los sustituyan.

La OEA, intentando readaptarse con el aliento financiero principal de EE.UU., ha promovido instrumentos como la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC), la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y un Plan de Acción Hemisférico y el programa “Fortaleciendo Estrategias sobre Amenazas Terroristas Emergentes”. Con todo, hay debilidades, en particular: la falta de consenso respecto a varias amenazas y temas prioritarios, las débiles estructuras del organismo interamericano y su influencia muy limitada, además de que varios países suramericanos (por ejemplo, Brasil) están poco interesados en un “sistema interamericano de defensa” o de seguridad (Flemes y Radseck, 2012: 220). Básicamente, las distintas prioridades geográficas, ideológicas y de seguridad han fracturado al sistema interamericano (Klepak, 2012: 51), lo que pone el acento sobre las alternativas regionales de coordinación.

Aunque los distintos proyectos subregionales de corte económico no necesariamente coinciden con las brechas ideológicas que definen las políticas de seguridad y defensa, pueden dar luces sobre prioridades geoeconómicas y geopolíticas no coincidentes y que alteran cualquier apuesta regionalmente vinculante para la seguridad. Serbin presenta tres tipos de opciones de regionalización que resultan competitivas (2011: 6-7):

Sur, Delaware y otros), y las Fuerzas Armadas de 26 países en el Caribe, América Central y Centroamérica. Véase en:

<<http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/State-Partnership-Program-Latin-America-and-the-Caribbean.aspx>>, página consultada en mayo de 2016.

- a) La interdependencia comercial de la vecindad con énfasis en la diversificación de relaciones internacionales y la mejora de la capacidad negociadora y la autonomía frente a actores como EE.UU. (UNASUR, Mercosur y proyectos regionales brasileños).
- b) Una construcción ideológica y geopolítica para contestar la influencia de EE.UU. (Venezuela y países del ALBA como Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua).
- c) Orientaciones pro-mercado y geometría o geopolítica variable (regionalismo abierto) con énfasis en la liberalización comercial y la flexibilidad de las normas (NAFTA, CAFTA y Alianza del Pacífico).

A pesar de estas divergencias, puede hablarse de una mínima base identitaria, legalista y de tradición diplomática en toda la región, que de varias formas ha facilitado el entendimiento y que se piensan como epicentro “natural” de cualquier arquitectura de paz en la zona. Podrían denotarse seis conjuntos de normas reconocidas de acuerdo con Serbin (2011: 57-58) y que han incorporado esquemas como la Comunidad Andina, Mercosur y UNASUR.

- a) El *uti possidetis* y la integridad territorial
- b) La resolución pacífica de conflictos
- c) La convivencia y la concertación
- d) La seguridad colectiva, incluyendo el control de armas y el impulso de medidas de confianza mutua (sobre todo en Suramérica con el Consejo de Defensa Suramericano)
- e) La soberanía e igualdad de los Estados (incluyendo la no-intervención)

En América Latina han aumentado las respuestas e iniciativas bilaterales, trilaterales, subregionales y regionales para tratar de hacer frente al estancamiento y débil legitimidad de la OEA, oscilando entre propuestas que complementan el interamericanismo y opciones que buscan de varias formas su sustitución. En cuanto a Suramérica, proyecto geopolítico primordial de Brasil, en Mercosur se levanta una “comunidad de seguridad pluralista”, autónoma pero incipiente o “naciente” que se podría ampliar con la institucionalización de UNASUR. Por el lado de Mercosur, han promovido desde 1998 la creación de un sistema integrado (SISME) para dar seguimiento a actividades de narcotráfico, lavado de dinero y contrabando en la Triple Frontera, se introdujo un sistema para seguir el movimiento de las armas asociadas al narcotráfico u otras organizaciones criminales y acuerdos para frenar la corrupción generada por el Crimen Organizado Transnacional (COT) en sus países (Muggah y Diniz, 2013: 20). Sin embargo, hay barreras, ya que institucionalmente Mercosur no exhibe gran autonomía, capacidad administrativa o mandatos policiales y militares directos, no se sabe cómo

absorberá el ingreso de Venezuela (y de sus álgidos problemas de seguridad) y Brasil aún sigue privilegiando acuerdos formales e informales bilaterales.

Al mismo tiempo, en el norte de esta zona, los Andes, parece incrementarse la desconfianza entre los países (Stuenkel, 2010: 108) y las interacciones tienden a que el orden subregional oscile entre una zona de “balance de poder” y un “concierto regional de potencias” (secundarias) sin liderazgo definido, controversias constantes y fuerte penetración de EE.UU. Máxime, con el ascenso de los “gobiernos bolivarianos”, los estragos diplomáticos de la Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe en Colombia (que Juan Manuel Santos ha procurado enmendar) y la fractura de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con la salida de Venezuela en 2006 y la predilección de los TLC por parte de Colombia y Perú. En este sentido, la sub-región andina puede percibirse como una zona que oscila entre la cooperación y la conflictividad, con intensos *spill overs* como el tráfico de drogas y armas y el traspaso de grupos armados ilegales colombianos, los cuales han suscitado reacciones diversas entre vecinos como, por ejemplo, asegurarse o blindarse individualmente contra esos flujos, pero más contra los efectos no deseados de las políticas de seguridad de los otros.

El proceso de paz entre el gobierno de Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el respaldo de Venezuela como país acompañante y el apoyo de Ecuador para el inicio de conversaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tienden a mejorar el clima de confianza andino para la seguridad regional pero existen por lo menos dos factores que invitan a pensar que el fin del conflicto armado en Colombia no será suficiente para desatar las sincronías que se precisan para edificar una *comunidad andina de seguridad*. Por una parte, el deterioro económico, la polarización política, la crisis de seguridad ciudadana y la radicalización gubernamental de Venezuela con Nicolás Maduro ponen turbulencias adicionales sobre sus fronteras y la subregión, más allá de la presencia manifiesta en su territorio de Bandas Armadas Criminales (BACRIM) y contrabandistas colombianos. Por otro lado, se anticipa, por el ejemplo de los procesos de paz centroamericanos, que el periodo posterior a la desmovilización, desarme y reintegración de grupos armados ilegales puede ser altamente violento por aspectos como la reconfiguración de estructuras criminales y los ciclos de venganza sin cerrar, lo que podría fácilmente desbordarse por la característica porosa de las fronteras comunes con Colombia y los graves déficit de Estado y desarrollo en sus departamentos fronterizos.

Asimismo, mientras EE.UU. ha logrado preservar una cooperación intensa de seguridad con países andinos como Chile, Perú y Colombia, las decisiones

gubernamentales de otros como Venezuela, Ecuador y Bolivia han cortado de tajo o mermado decididamente esa colaboración. Brasil y Argentina optan por una cooperación muy delimitada con Washington, persiguiendo primordialmente su autonomía, y los cuatro países del Mercosur (antes de la incorporación de Venezuela) en general giran en torno a la construcción de sintonía política entre vecinos; o al menos hasta las pugnas entre Argentina y Brasil por las negociaciones del TLC con la UE y la crisis económica y política de la administración de Dilma Rousseff.

Las agendas competitivas de política exterior en Suramérica aminoran los avances en cooperación vecinal, incluyendo el campo de la seguridad. Brasil pretende su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU —que nadie en la región secunda—, consolidarse como potencia-líder regional y asentarse como jugador global (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 108). Venezuela, Ecuador —aunque a veces no encaja del todo— y Bolivia responden a una visión latinoamericanista del socialismo, al revisionismo del orden global y a la búsqueda de socios no occidentales como Rusia, China e Irán. Entretanto, Colombia, Chile y Perú re-aproximan a México a los *southamerican affairs* —con molestia de Brasil—, juegan en el marco de las “buenas prácticas” de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), quieren hacer parte de las megazonas de libre comercio que Washington impulsa en el Asia-Pacífico (*Transpacific Partnership*) y el Atlántico Norte (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) y su comprensión de la “cooperación Sur-Sur” no es entre países periféricos para equilibrar el sistema (como Brasil o Argentina) sino que incluye el “back-up” político, técnico y financiero de las potencias del Norte para desplegarse como “oferentes” de cooperación hacia la región en esquemas triangulares (lo que entusiasma especialmente a las FF.AA. colombianas pensando en su rol para un eventual posconflicto, penetrando con experiencias de capacitación antidrogas y antiterrorismo en Centroamérica con el respaldo del US Southcom).

Desde la tradición autonomista en Itamaraty y particularmente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), esta presencia estadounidense ha incomodado a Brasil (da Silva, 2012: 125) y lo ha impulsado a tratar de convertirse en alternativa de cooperación en la lucha contra las drogas ilegales y el COT y en la actualización de los sistemas de defensa, lo que puede evidenciarse especialmente en sus ofertas más recientes a Colombia, Perú y Bolivia. Pero en la diplomacia colombiana, las élites han procurado una internacionalización de sus problemas internos de seguridad para captar recursos del senado estadounidense, recuperar asimetría interna y legitimidad a su favor e identificarse con valores y prácticas de los EE.UU.

(Borda, 2007: 75-77), esperando recibir un trato de “aliado estratégico”. En el caso de Brasil, sus pensadores de geopolítica (Travassos, Backheuser, Golbery, Lanni, entre otros) han determinado mucho de la concepción autonomista de la seguridad nacional, y de la Amazonía, como espacio “vacío” que debía defenderse de ambiciones exteriores, controlarse y desarrollarse, hasta llegar a la actualidad, en su Estrategia Nacional de Defensa (2008), a concebirse como zona vital para consolidarse como “potencia ambiental” y “potencia regional” suramericana (Ranucci, 2014: 4-5).

El acuerdo que tiene Colombia con la OTAN desde 2013, aunque no representa una puerta de entrada a las tropas de la alianza noratlántica hacia Suramérica ni una oportunidad de ingreso de este país al eje militar guiado por EE.UU., suscita desconfianza entre los Estados que, como Brasil, Argentina (en tiempos de los Kirchner), Venezuela, Ecuador y Bolivia han pujado por una región más autónoma frente a Washington en sus agendas de seguridad e integración regional. Lo que a Colombia puede interesarle de la asesoría de OTAN pasa por temas como la formulación de políticas de defensa democráticas, transparentes y bajo control civil, el re-entrenamiento de personal dado de baja, la destrucción de armas y municiones sobrantes, la preparación contra desastres naturales y humanitarios, la cooperación científica, la diplomacia militar y conocimiento sobre terrorismo, la no proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) y la ciberdefensa. Es curioso que en algunos de estos temas Brasil haya ofrecido una oferta paralela pero que parece recibir menos interés por parte de Bogotá, con excepción de la capacitación de los equipos para el desminado humanitario. Ahora bien, lo que Colombia desea “poner al servicio” de cualquier país de la OTAN que lo solicite, es su experiencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de crimen organizado, mientras encuentra en OTAN una forma de evitar una reducción significativa de la tropa (la segunda en tamaño en la región después de la de Brasil) y redefinir la visión para las FF.AA. de cara al posconflicto.

La presencia cercana del US Southcom, empezando por la creación de una base de entrenamiento con su apoyo financiero y logístico en el punto de Chile llamado el Fuerte Aguayo de Concón, también rompe con la idea de una zona de adyacencias geográficas delimitada y libre de la presencia de personal militar extra-regional. De ahí el llamado del actual Secretario General de UNASUR, el colombiano Ernesto Samper, a rechazar la existencia de bases o soldados de países ajenos a Suramérica, como una vía para reducir las desconfianzas y promover la cooperación primordialmente entre vecinos. No obstante, esa idea no parecen compartirla ni el presidente colombiano Juan Manuel Santos y las FF.AA. de su país, ni los peruanos, chilenos o paraguayos,

quienes mantienen vínculos policiales, militares, de inteligencia, políticos y económicos muy estrechos con EE.UU.

En medio de todas estas luces y sombras políticas que afectan la cooperación regional en seguridad, UNASUR sigue representando la mayor aproximación a un pilar organizacional para centrar las ideas y prácticas de la seguridad suramericanas. Los líderes de Brasil buscan que UNASUR contribuya al tránsito pacífico hacia un mundo multipolar (Amorim, 2013: 5). Principios como la transparencia en el gasto militar, impulsado por Brasil, Chile y otros en el marco de la construcción de los “Libros Blancos de Defensa” en el Consejo de Defensa Suramericano invitan a imaginar UNASUR como una base para una “comunidad de seguridad” pluralista y naciente (Flemes, Nolte y Wehner, 2011: 107-109). UNASUR busca una zona libre de armas nucleares, así como el rechazo al uso de fuerza militar contra los Estados soberanos y su integridad territorial; medidas de cumplimiento y verificación de los compromisos mediante visitas a instalaciones militares y constatación de la situación en las distintas fronteras (Flemes, Nolte y Wehner, 2001: 109-110). Sin embargo, la conexión entre la estrategia regional vía UNASUR y global de la política exterior brasileña y su capacidad de coordinar la seguridad fronteriza y la lucha contra el crimen transnacional aún no es clara.

Parte de la explicación de estos obstáculos de regionalización de la seguridad, incluyendo de la integración económica en América Latina, pasan por el marcado presidencialismo de los sistemas políticos y sobre todo de la política exterior. Lo que ha propiciado tanto las grietas ideológicas e institucionales entre los bloques y proyectos subregionales como la falta de continuidad, los persistentes problemas de coordinación y la renuencia a asumir y compartir costos de la coordinación. La extrema valoración de la soberanía nacional, a diferencia del proceso europeo de regionalización, es otro factor limitante.

En 2012, Colombia propuso el *Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional* en UNASUR. Aunque recibiría un estatuto de principios, estructura y funciones, se dificulta la coordinación por el mecanismo de decisión por consenso (unanimidad) y la flexibilidad que permite que cualquier Estado Miembro se exima de aplicar total o parcialmente una política del Consejo, además de las discrepancias en cuanto a lo que entienden por seguridad o justicia. Estas discrepancias fueron claras, por ejemplo, en las divisiones que produjo la propuesta de Ecuador para crear una “Corte Penal de UNASUR” para el COT (Tarapués, 2014).

En definitiva, siguen siendo vigentes las conclusiones de Flandes y Radseck, quienes afirman que falta tiempo para que se construya un modelo concreto de gobernanza regional de seguridad por causa de: el arraigo del personalismo (populista), la baja vinculación institucional, la predilección por mecanismos ad-hoc y/o el arbitraje de cortes internacionales, la ausencia de una concepción colectiva de las fronteras como espacios de seguridad común, el predominio de instrumentos formulados desde la soberanía nacional, la tremenda asimetría entre Brasil y sus vecinos, y la multiplicación de preferencias heterogéneas geopolíticas e ideológicas que constriñen la cooperación abierta y autónoma (2012: 233). Para avanzar más, además de seguir impulsando los acuerdos de cooperación fronteriza y los diálogos en seguridad, se deben seguir reforzando las reformas domésticas para fortalecer el control civil de las FF.AA. (Flandes y Radseck, 2012: 234) y la formulación de políticas de seguridad más orientadas hacia la seguridad humana y ciudadana y menos hacia las opciones militares (Muggah y Szabo, 2014: 5).

3. Conclusiones

A partir de la transformación del orden interno en Colombia, existe la conciencia política de la articulación de la fuerza pública y de los esfuerzos políticos de seguridad en torno a una concepción transactiva de la seguridad, es decir, a una visión que involucre los esfuerzos regionales a partir de las transformaciones internas del país lo que significa la alienación de las capacidades y la fortaleza institucional de Colombia hacia el fortalecimiento institucional regional. Asimismo, implica el examen reflexivo de la problemática que exporta el país y que debe ayudar a controlar. La opción para el país es en consecuencia el apoyo, el soporte a la institucionalidad que existe y que debe robustecerse.

Existen distintos órdenes e interdependencias de seguridad en la región, notablemente en Suramérica, lo que dificulta un empalme institucional que coincida con un único Complejo de Seguridad Regional (CSR) de tipo cooperativo, ya sea que busque adoptar la forma de comunidad de seguridad “pluralista” o una eventualmente “amalgamada”. En Mercosur parece más clara esa construcción, aunque muy centrada en la geopolítica específica de Brasil, haciendo al proyecto extremadamente dependiente del estatus y estabilidad de la potencia regional. El SISME y otros mecanismos de coordinación subregional en el cono sur pueden extenderse o replicarse en experiencias institucionales más amplias, pero Brasil ha preferido las opciones bilaterales y ha tendido a “ensimismarse” en medio de su crisis política y económica actual.

En la zona andina, predominan las fracturas ideológicas y la volatilidad de la cooperación, así como la falta de liderazgo, que se agravan con la pérdida de peso específico de la CAN y el deterioro de la situación interna de Venezuela. Una interrogante es cómo fungiría la Alianza del Pacífico para formular agenda y regímenes en lo tocante a la seguridad y si es capaz de tender puentes con la agenda y regímenes de seguridad de Mercosur, algo deseable para Brasil. El desplazamiento geoeconómico de Venezuela, Ecuador y Bolivia hacia el Mercosur también eleva la incertidumbre en materia de cooperación e integración suramericana. La colaboración intensa de Chile, Perú, Colombia y Paraguay con EE.UU. en los campos de la defensa y la seguridad no encaja funcionalmente con la idea de una comunidad suramericana de seguridad autosuficiente y simétrica. Tendría que examinarse la conveniencia de una concepción cerrada de "región", ya que México no es un elemento suramericano, pero el papel de sus estructuras delincuenciales reactivando la industria del narcotráfico en Suramérica es señal de que las externalidades de seguridad lo ubican actualmente como eslabón principal de varias amenazas en el CSR suramericano.

El proceso de paz de Colombia y una eventual senda al posconflicto podrían elevar las posibilidades de sincronización política para trabajar mancomunadamente en la seguridad transfronteriza y subregional pero sus planes de proyección en cooperación internacional en zonas y con actores extra-regionales (US Southcom, OTAN) lo apartan de la visión regionalista de los gobiernos que le apuestan a un suramericanismo autónomo. UNASUR parece el referente más claro de formulación de una comunidad de seguridad suramericana "naciente" pero enfrenta retos como su novedad, debilidad institucional y presupuestal. Por no mencionar la persistencia de los factores que han impedido que cualquier arquitectura de paz y seguridad de cooperación profunda prosperen en América Latina, tales como el marcado presidencialismo, la valoración extrema de la soberanía nacional, la presencia de agendas de política exterior competitivas y con horizontes geopolíticos no coincidentes, la predilección por instrumentos de tipo militar ante problemas complejos de seguridad que exigen medidas más creativas y la escasa transparencia e inclusión democrática de las políticas de defensa y seguridad. Sin embargo, cabe la esperanza, ya que existe también un relevante acervo normativo, cognitivo y diplomático que enfatiza la resolución pacífica de los conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

ACHARYA, Amitav

2011 "Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World". En: *International Studies Quarterly*, número 55.

ADLER, Emanuel y Michael BARNETT

1998 "A Framework for the Study of Security Communities". En: ADLER, Emanuel y Michael BARNETT (Editores). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

AGUILERA, Gabriel

2008 *Las amenazas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica. Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

AMORIM, Celso

2013 "Cabe aossul-americanos cuidarem da defesa da América do Sul". En: *Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-Sul)*. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/setembro/curso_avancado_defesa_sul_americano.pdf>.

ANNAN, Kofi

1999 *El problema de la intervención. Declaraciones del Secretario General de la ONU*. New York: Naciones Unidas

BERTRAND, Maurice

2000 "L'ONU et la sécurité á l'échelle planétaire". En : *Politique Etrangère*, número 2. Institut français des relations internationales (IFRI).

BORDA, Sandra

2007 "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?". En: *Revista Colombia Internacional*, número 65, Bogotá: Universidad de los Andes.

BUZAN, Barry y Ole WEAVER

2003 *Regions and powers, the structure of international security*. Nueva York: Cambridge University Press.

COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA

2012 *Manual de Acción Integral FFMM 3-104*. Disponible en: <<http://cgfm.mil.co/documents/10197/306351/Manual+de+acci%C3%B3n+integral+2012.pdf/ad169fc7-1034-4a46-95e7-253edb013521>>.

DA SILVA, Gisela

2012 “Brasil y Colombia: Líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina”. En: *Revista VIA IURIS*, número 12, enero-junio. Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273925462007>>.

FLEMES, Daniel

2012 “La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico”. En: JOST, Stefan (Editor). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.

FLEMES, Daniel y Michael RADSECK

2012 “Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur”. En: *Papel Político*, volumen 17, número 1, enero-junio.

GRAHAM, Kennedy

2008 “Regionalisation and responses to armed conflict, with special focus on conflict prevention and peacekeeping”. En: COOPER, Andrew F., Christopher W. HUGHES y Philippe DE LOMBAERDE. *Regionalisation and Global Governance: The taming of globalisation?* Londres y Nueva York: Routledge.

INSULZA, José Miguel

2011 *Discurso en la XLI Asamblea General de la OEA*. San Salvador, 5 de junio.

KAIM, Markus

2008 “U.S. Policy and the Regional Order of the Persian Gulf: The Analytical Framework”. En: KAIM, Markus (2008). *Great Powers and Regional Orders: The United States and the Persian Gulf*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

KLEPAK, Hal

2012 *Notas sobre el contexto hemisférico. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

KRAUSE, Keith

1998 "Critical Theory and Security Studies". En: *Cooperation and Conflict*, volumen 33, número 3.

MUGGAH, Robert y Gustavo DINIZ

2013 "Securing the Border: Brazil's "South America First" Approach to Transnational Organized Crime". En: *StrategicPaper 5*, Río de Janeiro: Igarapé Institute. Disponible en: <<http://www.igarape.org.br/>>.

MUGGAH, Robert y Ilona SZABO

2014 "Changes in the Neighborhood: reviewing citizen security cooperation in Latin America". En: *StrategicPaper 7*, Río de Janeiro: Igarapé Institute. Disponible en: <<http://www.igarape.org.br/>>.

FLEMES, Daniel, Detlef NOLTE y Leslie WEHNER

2011 "Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa". En: *Estudios Internacionales*, 170. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Disponible en: <<http://www.revistas.uchile.cl/files/journals/51/articles/19428/public/19428-59202-1-PB.pdf>>.

OEA. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2011 *La seguridad multidimensional y los retos actuales*. XLI Asamblea General de la OEA. San Salvador.

ONU. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

1991 Resolución N° 688 del Consejo de Seguridad. Disponible en: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/688%20>>.

1988 Resolución N° 43/131 "Asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden". Disponible en: <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmnv.htm>>.

RANUCCI, Marta

2014 "Brasil: seguridad, defensa e integración regional. ¿La Amazonia como oportunidad o límite del camino al liderazgo?". En: *iee.es*,

Documento Opinión. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE014-2014_SeguridadyDefensa_Brasil_MartaRanucci.pdf

SERBIN, Andrés

2011 “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. En: *Documentos CRIES*. Buenos Aires: Nueva Sociedad y CRIES. Disponible en:
<<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/06796.pdf>>.

STUENKEL, Oliver

2010 “Strategic international threats surrounding Brazil”. En: KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *KAS International Reports*. Berlín. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_20670-544-2-30.pdf?100930131011>.

TARAPUÉS, Diego Fernando

2014 ¿Es conveniente crear la Corte Penal de Unasur? En: *Razón Pública*, de 15 de diciembre de 2014. Disponible en:
<<http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/8138-%C2%BFes-conveniente-crear-la-corte-penal-de-unasur.html>>.

TIBILETTI, Luis

2001 Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina. Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL - Ser en el 2000. Disponible en: <<http://www.resdal.org>>.

TORRIJOS, Vicente

2009 *Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa*. Bogotá: Universidad del Rosario.

ULUSOY, Hasan

2012 “Revisiting Security Communities after the Cold War: The Constructivist Perspective”. En: *Perceptions. Journal of International Law*, número 8. Disponible en: <<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Hasan-Ulusoy3.pdf>>.

VÄYRYNEN, Raimo

2003 “Regionalism: Old and New”. En: *International Studies Review*, volumen 5, número 1, marzo.

Tres pasos para avanzar en la construcción de una comunidad en seguridad en Suramérica

Antonio Jorge Ramalho

*...We have to practice acceptance.
But remembering that our own worth
is measured by what we devote our energy to.
Marcus Aurelius*

1. Presentación

Este texto examina las condiciones necesarias para avanzar en la construcción de una comunidad de seguridad en Suramérica. También sostiene que los Estados suramericanos lograron, a través de procesos históricos paralelos, producir un resultado coincidente con lo que se espera alcanzar cuando una región se propone crear una comunidad de seguridad, es decir, excluir la guerra como solución para resolver los choques de interés entre ellos.

Como resultado, el desafío de esta región no es el de construir esa comunidad, sino el densificar las relaciones interestatales y profundizar el proceso de integración, preservando el positivo acumulado histórico de paz, diálogo y cooperación respecto a la solución de controversias y a la conciliación de intereses.

La singular experiencia suramericana no se debió a un plan racional de construcción de semejante comunidad. Por cierto, en varios países las élites políticas han compartido ideas comunitarias como, por ejemplo, la de Patria Grande. La peculiar división entre Portugal y España desarrolló un papel importante en la construcción de una cultura de paz en América del Sur, teniendo en cuenta que estos Estados, a mediados del siglo XVIII, acordaron no trasladar a sus colonias los conflictos que pudieran tener en Europa¹. Esa

¹ La inspiración vino de un burócrata brasileño a servicio de la Corte Portuguesa, Alexandre de Gusmao, que logro insertar ese inusual compromiso en el Tratado de Madrid, firmado en 1750.

experiencia fue, entonces, una resultante de procesos relativamente autónomos unos con relación a los otros, una especie de “externalidad positiva” de un conjunto de interacciones políticas, económicas y sociales. Entre otros hechos, esta experiencia llevó a que los Estados estableciesen relaciones relativamente superficiales entre sus economías y sociedades, comparadas a la densidad de sus relaciones con potencias extra-regionales².

Se sostiene en este texto que, para avanzar gradualmente en el proceso de institucionalización de esa singular comunidad de seguridad suramericana, se requiere avanzar en tres pasos relevantes: (1) comprender el acumulado histórico y sus implicaciones para ese proceso; (2) consensuar los desafíos comunes en el campo de la seguridad y defensa; y (3) examinar los conceptos instrumentales en la organización del debate político sobre las prioridades regionales en materia de seguridad y defensa en el largo plazo.

La discusión recae especialmente en los pasos que deben seguirse para construir esta comunidad desde el punto de vista de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Sin embargo, como estos países participan de procesos de integración más amplios —en el contexto de estructuras como la Comunidad Andina, Mercosur y UNASUR—, se considera que el marco apropiado en el que se debe consolidar institucionalmente el diálogo y la cooperación en el campo de la seguridad y defensa es, el de UNASUR.

Desde la perspectiva de Brasil, además, la idea de una comunidad en seguridad en Suramérica no se plantea como una adición de sus relaciones bilaterales. Ella solo tiene sentido como parte de la identidad suramericana del país, la cual se hace presente desde la construcción del Estado independiente, en el siglo XIX³.

² Como se sabe, Deutsch (1957) defiende la construcción de comunidades en seguridad a servicio de la paz regional. Hay una dimensión analítica y otra normativa en el concepto, que sirve para indicar la naturaleza de los procesos y las características de las instituciones aptas a estructurar incentivos que tornen la guerra una solución inconcebible para los gobiernos cuyos intereses se choquen en el futuro.

³ José Bonifácio de Andrada e Silva, considerado el patriarca de la independencia brasileña y el primer Canciller del país, concebía los vínculos con los países vecinos en términos de intereses comunes, “homogéneos” y derivados del mismo principio: “la justa y firme repulsión a los intereses europeos (...) en el sistema americano”. La idea de las Américas como un sistema distinto, auto-centrado, surge con Thomas Jefferson que fue el sustento de la Doctrina Monroe, en ese período considerado en armonía con los intereses de las repúblicas —y del Imperio— recién independientes al sur del Río Grande. Por eso, y considerando el interés brasileño en establecer “una fraternal política” con los países vecinos, Bonifácio orientaba a su Ministro plenipotenciario en Buenos Aires a “convenir y tratar con ese Gobierno todo cuanto fuera ventajoso y bueno

Contemporáneamente, esa idea integra una visión articulada del proyecto más cercano que el país llegó a elaborar y que se materializa en los procesos de integración en curso, especialmente en el de UNASUR. En ese ámbito, se busca sintetizar lo que se pudo construir en términos de una visión de futuro compartida por los países suramericanos (Amorim, 2016; Simões, 2012).

El texto se organiza en tres secciones que examinan estos tres pasos separadamente, indicando desde luego iniciativas que puedan acelerar el proceso de consolidación de la comunidad de seguridad suramericana, respetándose la gradualidad inherente a dinámicas sociopolíticas con ese grado de complejidad.

2. Primer paso: Comprender el acumulado histórico y sus implicaciones para la construcción de una comunidad en seguridad en América del Sur

América del Sur se beneficia de una tradición positiva en la solución pacífica de conflictos interestatales. Quizás por causa de los obstáculos físicos, como observa Halperin-Dongui (2005), los núcleos urbanos en la región se conforman a relativa distancia unos de los otros, unidos por una red de transportes insuficiente, peligrosa y, por lo tanto, costosa.

Los países de la región han compartido históricamente —eso sí— una inserción dependiente del capitalismo mundial y la valoración de sus respectivos vínculos de inversión y comercio con Europa, desde el inicio, seguidamente con Estados Unidos de América (EE.UU.) y más recientemente con China. Ese proceso produjo resultados desfavorables en sus interacciones mutuas, lo que parcialmente explica la baja densidad de las relaciones formales entre las economías y sociedades de la región⁴. El hecho de que las estructuras físicas construidas desde los tiempos coloniales transformaran a los espacios locales de modo de vincularlos a las antiguas metrópolis también contribuyó a reforzar la condición dependiente del desarrollo económico y social de la región (Sorj, 2008; Santos, 1998).

para los dos países (...) para garantizar la seguridad recíproca” de ambas naciones (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, 1972: V, 238-240). El mismo patrón se adoptó en Chile. En otros términos, esos gobiernos tenían claridad de sus intereses comunes, tanto en lo referente a sus disputas por influencia en el Cono Sur, como en las políticas ambiguas que conducían sus interacciones mutuas.

⁴ En contraste, las relaciones “informales” (migraciones, comercio ilegal y crimen internacional) son intensas y largamente ignoradas por los gobiernos.

De la misma manera, la opción de los países suramericanos por modelos de industrialización basados en la sustitución de importaciones reforzó la presencia de capitales extranjeros en sus economías, constituyendo actores locales —importantes en el plano político— interesados en perpetuar la dinámica. Al final, el nivel de apertura de las economías se limitó, las desigualdades económicas se acentuaron y no se logró construir un ambiente de innovación que pudiera sostener altos niveles de crecimiento económico y de innovación tecnológica; no se crearon las condiciones para insertar las economías y sociedades locales en importantes cadenas globales de valor.⁵

En la América hispánica, la formación temprana de élites económicas locales, cada cual con sus intereses comerciales surgidos de las reformas borbónicas del Siglo XVII —tan importantes en el proceso de independencia— facilitaron, además, la evolución paralela de los Estados nacionales que se conformaron en Suramérica. En cada uno de ellos, las élites intelectuales⁶ se ocuparon de cohesionar internamente sus respectivas sociedades.⁷

En el campo socioeconómico, por lo tanto, no surgieron disputas o conflictos de intereses suficientes para estimular guerras en la región. En la esfera política, menos aún.

Por otro lado, el origen común de los sistemas y tradiciones jurídicas facilitaron el establecimiento de tratados internacionales para regular las fronteras comunes sin perjudicar los intereses comerciales establecidos en cada capital. La distante idea de una Patria grande, fomentada por el culto a los mismos héroes y por el contraste con la distinta dinámica de la América portuguesa, jugó un papel importante en el surgimiento de núcleos políticos que muy temprano entendieron la utilidad de evitar conflictos regionales para mantener distantes las potencias extra-regionales.⁸

⁵ Baer (1984) y Silva (2007) resumen el debate aplicado a América Latina, mientras que Dasgupta y Stoneman (1987) así como Hernández, Martínez-Piva y Mulder (2014) examinan los desafíos del presente y del porvenir.

⁶ En la América hispánica se establecieron universidades desde mediados del Siglo XVI, lo que contribuyó a la constitución de intereses locales, en la medida que sus conocimientos sirvieron a las élites políticas y económicas, fortaleciendo la fragmentación del territorio.

⁷ En Brasil, en contraste, universidades y centros de formación intelectual estuvieron ausentes. La Corona portuguesa cuidó de educar las poco numerosas élites locales juntas, en Coímbra, justamente con el objetivo de evitar la formación de identidades que pudiesen amenazar la integridad de su gran colonia tropical.

⁸ Los núcleos territoriales relativamente autónomos, pero articulados bajo el Imperio Incaico existían —y todavía existen— con identidades anteriores a la llegada de los

El ámbito cultural también sirvió para mantener la estabilidad de las relaciones intra-regionales. El papel aglutinador de la Iglesia y la formación de élites intelectuales criollas facilitarían el acuerdo tácito para mantener las potencias europeas distantes de América del Sur. La excepción fue Brasil, con su peculiar vinculación a Portugal, la cual facilitó al país lograr un proceso de independencia más negociado que sangriento.

El resultado histórico fue que la región conoció apenas tres grandes guerras, en marcado contraste con Europa, Asia y África. Dos de ellas produjeron cambios territoriales relativamente modestos y una, la de la Triple Alianza, apenas restableció, con relación a los límites territoriales, el *statu quo ante*. Las élites políticas de América del Sur lograron evitar los costos de las guerras, en beneficio sobretodo de sus intereses económicos, lo que explica el elevado grado de concentración de renta en todos los países de la región.

Así, los procesos históricos engendraron en la región una condición muy cercana a la que Deutsch (1957) conceptualizó como una comunidad “pluralística” de seguridad, en la cual los países considerarían inconcebible solucionar las diferencias que puedan tener unos con los otros por medio de guerras.

Eso no significa que las sociedades sean internamente poco violentas, como ejemplifican los altos índices de homicidios en nuestros países, y particularmente en varias capitales suramericanas⁹. Pero ese es otro tema, el cual igualmente reclama acciones concertadas, orientadas con mayor precisión conceptual, con el objetivo de fomentar la cooperación internacional en favor de la seguridad ciudadana en Suramérica.

españoles, habiendo contribuido a aglutinar las sociedades locales. Por ejemplo, durante el período en que prevaleció el Tahuantinsuyo, la división del territorio se construyó con influencia de elementos culturales, religiosos y temporales típicos de la vivencia inca. Espinosa (1990) ofrece buena perspectiva de ese proceso.

⁹ PNUD (2013) registra los altos niveles de violencia ciudadana en América Latina y la baja credibilidad de los agentes públicos, con estadísticas que subrayan crecientes inversiones privadas en ese campo. La Oficina de Referencia sobre Población (2015) apunta, por 100.000 habitantes en los países de UNASUR, los siguientes niveles de homicidios: Argentina: 9, Bolivia: 5, Brasil: 26, Chile: 3, Colombia: 25, Ecuador: 6, Paraguay: 8, Perú: 7, Uruguay: 8 y Venezuela: 90. No hay estadísticas para Guyana y Surinam. Como parámetro de comparación y de acuerdo a las estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNDOC, 2013), el promedio en Europa y en Asia son del 2,1 y del 3,8 por 100.000 habitantes, respectivamente.

La ausencia de incentivos a conflictos interestatales tampoco se debe a un complejo proceso de integración, como se está gradualmente construyendo en Europa. Eso resulta más bien de la evolución paralela de los principales intereses de las élites nacionales, las cuales entendieron la importancia de respetarse unas a las otras y de la existencia de pocas razones para disputar entre si espacios en el escenario internacional. La presencia histórica de EE.UU. en la región en el siglo XX también favoreció la perpetuación del distanciamiento mutuo de las élites locales.

En ese contexto, el hecho de que el primer encuentro exclusivo de los presidentes suramericanos se haya realizado en el año 2000 es, en sí mismo, ilustrativo del grado de distanciamiento que han tenido las élites locales en los últimos dos siglos. La idea de que la región tiene también intereses comunes — los cuales no sirven necesariamente a ninguna potencia extranjera, pero tampoco van necesariamente en contra de ellas—, es, por lo tanto, relativamente novedosa.¹⁰

En otras palabras, en Suramérica prevalece la conciencia de un legado histórico positivo en términos de solución pacífica de controversias interestatales. Al mismo tiempo, se comparte la visión de un futuro común a ser construido, sea para mantener la región al margen de conflictos internacionales que no le afecta directamente, sea para proteger los recursos naturales abundantes en la región, que tarde o temprano serán objeto de interés de un mundo cada vez más poblado y demandante de agua, de energía y de alimentos¹¹.

Por último, prevalece también la idea de que el substrato de los valores necesarios a fortalecer los lazos comunitarios ya existe¹², así como la conciencia de la necesidad de conducir institucionalmente el proceso de integración, lo que se puede beneficiar de la observación de los errores y de los aciertos de la experiencia europea.

¹⁰ Por la cercanía cultural a Europa y por el papel que el viejo continente desarrolla en ese tema, su evolución se compara con la experiencia europea, mucho más conflictiva, pero también mucho más elaborada en términos institucionales. Y hemos aprendido con la experiencia europea. Por ejemplo, la decisión de crear un Consejo de Defensa ya en el inicio del proceso de integración unasureño en parte se debió a la observación de la experiencia europea en 2003, cuando algunos de sus principales actores no lograron consenso respecto al interés europeo de apoyar a EE.UU. en la guerra contra Iraq.

¹¹ Unasur (2015) examina la relación entre defensa y recursos naturales con datos y argumentos consistentes.

¹² Aspectos subrayados por: Adler y Barnett, 1998.

Esos valores e intereses se refuerzan mediante la burocratización de prácticas políticas, las cuales, conforme Starr (1997), perfeccionan la comunidad vía tres procesos cruciales desde el punto de vista de la seguridad: (1) la consolidación de valores, identidades y significados compartidos; (2) la profundización de relaciones intensas en varias dimensiones de la vida social; y (3) el establecimiento de responsabilidades recíprocas entre los Estados involucrados, que alimentan expectativas de cambios pacíficos al interior de la comunidad de seguridad.

En síntesis, en vista de los criterios conceptuales usados para evaluar la existencia de comunidades de seguridad, se puede afirmar que Suramérica camina en esa dirección. Los Estados de la región comparten valores de paz y solución pacífica de conflictos, como han ilustrado más recientemente, de distintas maneras, Perú y Ecuador, Ecuador y Colombia, Chile y Perú, y Colombia y Venezuela, para mencionar los casos más conocidos.

En la construcción de sus identidades, estos Estados han valorado sus interacciones pacíficas y han reconocido su interés común en mantener la región distante de conflictos internacionales. Eso explica la relativa marginalidad regional respecto a los más relevantes retos geopolíticos globales.

Asimismo, siempre se ha tenido presente el interés común de evitar la presencia de potencias extra-regionales que pudiesen sacar provecho de divisiones internas, según la fórmula de dividir para gobernar. Muy fuerte también fue la histórica percepción de que guerras locales perjudican tanto la inserción económica de cada país en el mundo, al comprometer tanto su comercio exterior, como la cohesión social necesaria para mantener las economías locales.

Donde no hubo avances significativos fue en la profundización de relaciones más intensas en varias dimensiones de sus economías y sociedades. Sus sociedades han seguido de más cerca lo que pasa en los centros más avanzados, sus economías perpetúan el desarrollo dependiente denunciado en los años 1960, su infraestructura permanece insuficiente para fomentar una profunda integración productiva en el ámbito regional.

Mucho ya se ha hecho, como registran los informes periódicos de los consejos temáticos de UNASUR y como lo ha hecho la Secretaría General de UNASUR en su informe sobre las acciones más recientes, pero resta todavía mucho por hacer en el ámbito de este foro (2015a; 2015b).

El desafío suramericano no es el de construir una comunidad en seguridad con la carga normativa propuesta por Deutsch, o sea, como el resultado de una intención consensuada, que pudiera instruir un proceso político destinado a crear instituciones aptas a materializar esa intención. La condición final de tornar inconcebible la guerra como solución de conflictos de interés interestatales se produjo históricamente en Suramérica, como el resultado de un conjunto de procesos socioeconómicos, políticos y culturales paralelos; no como el producto de una deliberación racional. Y uno de esos procesos fue justamente el distanciamiento mutuo de las sociedades y de las élites políticas.

El desafío suramericano es el de densificar las relaciones internacionales en el ámbito regional manteniendo esa positiva herencia histórica en el dominio de la política internacional, el de construir normas e instituciones que permitan adecuar esa cultura a las demandas del presente y del porvenir.

En respuesta a ese desafío, UNASUR estableció una agenda temática que busca organizar sus esfuerzos en tres ejes de acción: uno político, uno económico, y uno social, traspasados por temas horizontales como derechos humanos, género y medio ambiente. Es una agenda más o menos obvia, que permite articular los esfuerzos regionales con los compromisos firmados por los Estados miembros en el ámbito de la ONU y de la OEA. Una agenda que favorece, además, establecer responsabilidades recíprocas entre los Estados miembros (el tercer criterio), generar expectativas de profundización del proceso de integración y fortalecer una cultura compartida en materia de defensa.

Se trata, en verdad, de la materialización del mandato que le otorgaron los doce Estados miembros en el campo de la seguridad, cuando subrayaron el objetivo de promover:

[...] la coordinación entre los organismos especializados de los Estados miembros [...] para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado (UNASUR, 2008).

De esa manera, teniendo en cuenta los aspectos conceptuales que orientan la toma de decisiones involucrando el empleo de la fuerza, se busca simultáneamente responder a los desafíos de promover la seguridad regional, concebida en términos tradicionales, y la seguridad pública (o ciudadana), conforme a las tradiciones más usuales en cada país. Los dos desafíos son muy distintos.

En el primer caso, los procesos históricos produjeron una comunidad en seguridad de facto, la cual ahora busca consolidarse institucionalmente e impulsar nuevas iniciativas de cooperación a partir de hipótesis de paz y cooperación, en contraste con lo que pasó en otras partes del mundo. La experiencia de paz en la región constituye, además, una importante contribución a la estabilidad global y a la seguridad internacional, permitiendo fortalecer la identidad de América del Sur como actor global y disuadir posibles amenazas externas.

En el caso de la seguridad pública, se vive un drama profundo. Los elevados niveles de violencia y la relativa superficialidad de las relaciones regionales apuntan a la escasez de experiencias de coordinación de políticas. Pero eso puede verse como una oportunidad para profundizar la integración formal y ampliar la cooperación regional en pro de la seguridad ciudadana. Es decir, los problemas, que reclaman respuestas concertadas, incentivan a los Estados a cooperar en marcos institucionales más estructurados. La reciente experiencia de tratamiento común al problema mundial de las drogas se debe ver de ese ángulo (UNASUR, 2015b).

Una vez ordenadas esas acciones, se podrá establecer prioridades en el marco de los Consejos de UNASUR para tratar las primeras en el Consejo de Defensa, aprovechando el positivo legado histórico regional, y administrar iniciativas volcadas hacia la seguridad ciudadana en otros consejos, como el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.¹³

Eso permitirá concentrar la atención en la consecución de necesidades inherentes al campo de la defensa, estableciendo un marco organizado de interacción con acciones en otros foros, permitiendo optimizar los resultados que se buscan desde el punto de vista de los gobiernos.

Pero para llegar a ese paso, será necesario identificar los desafíos comunes de los doce países en el campo de la seguridad y consensuar los conceptos que sirvan para ordenar el debate sobre las prioridades políticas atinentes a la defensa que tengan implicaciones para la consolidación de una comunidad de seguridad en Suramérica.

¹³ Para una visión general de esos consejos y sus objetivos, véase: <<http://www.unasursg.org/>>; para una idea de lo que se hace en términos de integración física, energética y comunicacional, véase: <<http://www.iirsa.org/>>.

Por esta razón, a continuación, este texto examinará las percepciones de inseguridad internacional y los escenarios que permiten trabajar acciones conjuntas de los países suramericanos para avanzar en la institucionalización de una comunidad de seguridad que ya existe, en la práctica, en la región, así como la mejor manera de coordinar, conceptual y prácticamente, las acciones necesarias para superarlos.

3. Segundo paso: organizar las percepciones de los principales desafíos de seguridad internacional y de defensa, y examinar conceptos empleados en su interpretación

La complejidad del actual escenario internacional permite apuntar más dudas que certezas respecto a los principales riesgos y amenazas en el campo de la seguridad internacional. Más que examinar las diferentes percepciones de esos desafíos, importa aquí discutir los procesos internacionales relevantes para la seguridad de la región.

Conviene empezar por consensos que ayuden a una mejor ubicación de la inserción de Suramérica en el campo de la seguridad internacional y el papel que, como una comunidad de seguridad, la región puede desarrollar. Una primera interpretación se encuentra en el Informe del Fórum Económico Mundial sobre riesgos y amenazas globales. El informe subraya siete procesos estructurales que producen amenazas relevantes para la seguridad internacional:

- (1) Las disrupciones resultantes de la innovación tecnológica;
- (2) La gestión del clima y sus implicaciones para posibles desastres naturales, que genera tensiones asociadas a la creciente competencia por el acceso a recursos como la energía, el agua y los alimentos;
- (3) La ineffectividad de los gobiernos, particularmente con relación al combate a la corrupción y a la falta de transparencia, que perjudica el progreso socioeconómico y desestabiliza las sociedades;
- (4) La competencia geoestratégica, resultante de los cambios en el poder económico y político y por el deterioro de la confianza mutua entre grandes potencias, cuya competencia por esferas de influencia puede generar guerras;
- (5) Los cambios demográficos, que generan desequilibrios variados: del aumento en el número de jóvenes que las economías ya no pueden absorber eficazmente a la vejez de las poblaciones, pasando por importantes flujos de migrantes;
- (6) El deterioro de la cohesión social, impulsada por la creciente desigualdad, por sentimientos de exclusión social y por la marginación amenazan la estabilidad social; y

(7) Las amenazas híbridas y asimétricas, resultantes de intenciones agresivas más complejas de adversarios o enemigos difíciles de ubicar, los cuales surgen y se tornan más poderosos en un mundo más interconectado.¹⁴

De esos procesos, curiosamente, solamente dos involucran conflictos deliberados de actores políticos, y apenas la competencia geoestratégica entre grandes potencias se podría relacionar con amenazas tradicionales.

Antes de eso, en 2004, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas también produjo un informe con el objetivo de ofrecer una nueva visión de la seguridad colectiva y de facilitar la cooperación entre los Estados visando a enfrentar los principales riesgos y amenazas a la seguridad internacional. Desde el punto de vista de la ONU, seis riesgos importantes merecen atención especial:

- (1) La guerra entre Estados, en especial entre grandes potencias;
- (2) La violencia dentro de los Estados;
- (3) La pobreza extrema y sus implicaciones;
- (4) La proliferación de armas de destrucción masiva;
- (5) El terrorismo; y
- (6) La delincuencia organizada transnacional.

De hecho, hasta los acontecimientos en Ucrania y las tensiones en el Mar del Sur de China, las guerras entre grandes potencias no se veían como muy probables en Occidente. Ahora, Europa reevalúa las probabilidades de una confrontación tradicional con Rusia y busca redefinir su estrategia de seguridad, aclarando la cooperación que puede establecer con la OTAN y precisando sus expectativas respecto a las posibilidades de que EE.UU. reduzca todavía más su actuación en la región.

El crimen organizado transnacional, a su vez, y su correlación con el aumento de la violencia en el hogar relacionada con el consumo de drogas y de armas, se ha transformado en el desafío más complejo en términos de seguridad internacional. En casos extremos, esta mezcla de actividades delictivas podría incluso conducir a la falencia de los gobiernos en sus esfuerzos para proteger a sus ciudadanos, colocando en jaque uno de los principios fundamentales del orden internacional westfaliano.

¹⁴ Véase en: <<http://reports.weforum.org/the-security-outlook-2030/driving-forces-and-amplifiers/>>, página consultada el 6 de febrero de 2016.

El fin de la Guerra Fría generó inicialmente la esperanza de que los Estados lograran establecer estructuras de gobernabilidad global para administrar la interdependencia de sus economías y sociedades, pero ese no fue el resultado. Debilitadas las instituciones, parte del problema se enfrenta con la agenda de los objetivos sostenibles, en sustitución a las metas del milenio, pero la capacidad de respuesta de los Estados no atiende a las expectativas de sus poblaciones. Y crece el sentimiento de inseguridad.

En casos más extremos, ese proceso evidenció la emergencia de conceptos como el de responsabilidad de proteger, destinado a ofrecer un marco normativo a demandas de intervenciones internacionales bajo los auspicios de la ONU. Como la intervención en Libia tornó evidente, no siempre esas intervenciones crean situaciones más respetuosas a los derechos humanos que las condiciones preexistentes.

De todas maneras, el énfasis de analistas y servidores públicos ya no está en las guerras entre Estados, sino en el conjunto de riesgos enfrentados, al final día, por los individuos. Por lo tanto, si se aceptan esas percepciones como una especie de consenso acerca de los actuales desafíos del ambiente internacional desde el punto de vista de la seguridad, ello incrementa el complejo conjunto de desafíos muy dispares unos de los otros.

Conceptos como el de seguridad multidimensional, presentado formalmente por la OEA en 2003, más complican que facilitan el enfrentamiento de tales desafíos, una vez que confunden riesgos y amenazas e invitan a los Estados a atribuir responsabilidades coincidentes a diferentes actores sub-estatales, tornando más difícil la efectiva implementación y coordinación de políticas públicas volcadas a enfrentarlos (OEA, 2003).

El tema tiene implicaciones políticas para los Estados porque pone en jaque su autonomía y, por ende, las identidades que hayan construido históricamente. Y eso importa para comprender la posible construcción de una comunidad de seguridad en la medida en que se contempla discutir una política externa y de defensa común, tornando amalgamada la comunidad antes definida como pluralista, en la visión de Deutsch.

De hecho, la posibilidad de guerra se configura apenas como uno entre tantos desafíos que enfrentan los Estados en su labor de proteger su territorio, sus instituciones y su población. En la visión tradicional de autores como Clausewitz o Schmitt, la guerra es la continuación de la política con otros medios, una oposición de voluntades colectivas, un proceso que permite a los Estados generar y, por eso, afirmar sus respectivas identidades. De acuerdo con

Schmitt, por este proceso político, los Estados construyen sus relaciones de amistad y de enemistad, categorías a las cuales Wendt agrega la rivalidad entre actores (Schmitt, 1996; Wendt, 1999).

Pero en la contemporaneidad, este contexto se presenta más complejo, polisémico, estructurado en redes que permiten redefiniciones continuas de las relaciones de amistad y enemistad, como indica Eco. Redes que, por organizar una dinámica económica interdependiente, tornarían la guerra autodestructiva e improbable, por ofrecer información en tiempo real a las opiniones públicas, por poner en riesgo las estructuras financieras del capitalismo global, por atentar contra la ecología del planeta (dada la gran capacidad de destrucción de la tecnología bélica) y contra la felicidad de la humanidad entera.¹⁵

Esa es la percepción de humanistas lúcidos, como Eco, que no se especializó en temas de seguridad y defensa. Autores como Kaldor (2013) llegan a soluciones más aceptables por la comunidad científica especializada en su esfuerzo de concebir las guerras modernas. Para ella, tres tipos de conflictos marcan la interacción de los principales actores en el escenario internacional: (1) Las guerras propiamente dichas (la violencia organizada con objetivos políticos); (2) El crimen transnacional (la violencia organizada con objetivos privados); y (3) Las violaciones de derechos humanos (la violencia organizada contra civiles).

La propuesta tiene la virtud de tratar de maneras distintas las dinámicas de conflicto, sin retirar a los Estados sus responsabilidades primarias respecto a la simultánea protección de los ciudadanos en el plano interno, mediante su función policial, y en el externo, por su función político-estratégica. Si los desafíos en el campo de la seguridad son así percibidos, se mantiene la necesidad de soportar estructuras funcionales distintas para enfrentarlos, con sus entrenamientos y presupuestos específicos. Por supuesto, esas estructuras cooperan unas con las otras en zonas grises, cada vez más articuladas internacionalmente, en su búsqueda por la efectividad, como ilustra la lucha al crimen transnacional, que reclama acciones concertadas en los campos militar, policial y de inteligencia.

Pero los eventos recientes también subrayan las limitaciones de estos conceptos. Al final, existieron guerras motivadas por objetivos privados, así

¹⁵ Curiosamente, un intelectual tan sofisticado como Eco (2000) desarrolla argumentos parecidos a los que se discutían antes de la Primera Guerra Mundial, cuando se imaginó que la racionalidad impediría a los gobiernos buscar la solución bélica para sus conflictos de interés.

como crímenes transnacionales motivados por intereses de los Estados, sobretodo mediante el empleo de mercenarios. Otra limitación consiste en atribuir responsabilidades a los perpetradores de violaciones de derechos humanos.

Tampoco ayudan los abordajes que afirman la multidimensionalidad de los temas de seguridad. El empleo del concepto de seguridad multidimensional ha causado ya dificultades políticas a muchos de los países suramericanos y, por cierto, ha servido más a confundir prioridades respecto al empleo de las fuerzas armadas en el actual contexto de seguridad, que a orientar políticamente su reinserción en el ambiente político prevalente desde el fin de la Guerra Fría. Por eso, prestigiosos analistas de seguridad y defensa ya han advertido su inconveniencia desde el punto de vista de la construcción de una narrativa que sirva a orientar la acción política.

Novak, por ejemplo, observa el hecho de que, mientras los países aceptan el concepto, una vez que firman la Declaración de México de 2003, en el ámbito de la OEA, esta “no hace una distinción en relación a lo que entiende por amenaza, desafío y preocupación, no obstante que la doctrina sí la establece” (Novak, 2015: 116). Saint-Pierre, por su turno, en la exposición de los intereses servidos por este concepto, subrayó la función inherente a esas herramientas epistémicas cuando indica que: “iluminar partes de la realidad compleja, mostrar las relaciones causales, condicionantes y la dinámica entre las partes que componen el fenómeno”, así como de los especiales cuidados que se debe tomar cuando, “además de su función epistémica, asumen funciones prescriptivas y operacionales” (Saint-Pierre, 2012: 28).

Un abordaje más aceptable de cómo lidiar con los desafíos de seguridad tendría que tratar, pues, no solamente de lo que serían guerras o conflictos, sino también con los riesgos identificados en esos informes acerca de los desafíos de los Estados en ese campo. La identificación de iniciativas necesarias para construir una condición de seguridad integral, sea en el ámbito de una comunidad de seguridad, que involucra a los Estados, sea con relación a la protección de los ciudadanos, requiere, por lo menos, distinguir entre riesgos y amenazas. Esa distinción permite organizar la acción política con instrumentos adecuados para fomentar la cooperación, tanto para contraponerse a acciones intencionales de actores políticos (amenazas), como para concertar esfuerzos destinados a minimizar o controlar procesos que evolucionan con lógicas propias, a veces interconectados.

La distinción es importante también porque el fortalecimiento de los ciudadanos y la profundización de la interdependencia obligan a los Estados a coordinar acciones, a reducir ambigüedades y a aumentar su efectividad en la prestación de servicios a sus poblaciones. Eso impone a cada Estado la responsabilidad ética de reafirmar su identidad y el coraje político de asumir riesgos para defender principios morales. En ese proceso, se impone también la demanda por crear condiciones transparentes en base a las cuales se podrán construir proyectos conjuntos, como el de una comunidad de seguridad.

En el caso de Suramérica, la integración regional ha avanzado substancialmente, evidenciando lo que Carvajal Aguirre considera “un proceso de creciente confianza entre los Estados, de relaciones colaborativas y de búsqueda de respuestas a problemas comunes como la criminalidad organizada transnacional”, lo que “implica el diseño de políticas comunes, la coordinación de acciones, la mayor vinculación y correspondencia de nuestras legislaciones, y la mayor fluidez de comunicaciones y vínculos directos”. El obvio corolario de ese proceso es la necesidad de densificar el diálogo sobre cómo avanzar ese proceso, incluyendo una definición más clara del diseño y de las funciones de las fuerzas armadas de la región (2012: 12).

Así, concluye Carvajal Aguirre, Suramérica:

[...] ha acentuado la búsqueda de respuestas propias a sus necesidades [...] frente a los problemas de seguridad y defensa, de la misma manera que lo hace en temas económicos, sociales y políticos. Esto supone la necesidad de generar conceptos, categorías y doctrinas propias, que se atrean a repensar nuestra propia realidad a la luz de los procesos regionales de integración [...] para lograr vincular siempre seguridad, defensa y desarrollo, son parte de los retos que enfrenta nuestra región, así como su consolidación como territorio de paz y de ejercicio soberano de sus políticas (2012: 13-15).

No es otra la propuesta del Consejo de Defensa de la UNASUR, cuya creación fue considerada por el entonces Ministro de Defensa de Brasil “no como una alianza operativa, no es una OTAN del sur, no es un Ejército conjunto del sur, es una entidad que estará en el marco de la UNASUR para formar e identificar una política de defensa suramericana” (Lafuente, 2008).

Pero para eso es necesario articular y consensuar conceptos que orienten acciones convergentes de los Estados frente a los desafíos, riesgos y amenazas que la región enfrenta en el escenario de seguridad internacional. Es lo que se discutirá en la próxima sección.

4. Tercer paso: Armonizar los conceptos relevantes y establecer los términos de la cooperación

El desafío impuesto por la necesidad de establecer conceptos comunes para lidiar con los riesgos y amenazas enfrentados por la región no es nuevo ni desconocido. Tras el fin de la Guerra Fría y la indefinición que se siguió respecto a la reorganización geopolítica del ambiente internacional, se impuso la idea de seguridad humana en un proceso marcado por la valoración del individuo como el referente de la seguridad. En 1994, el PNUD, en su Informe sobre el Desarrollo Humano, recuperó la fórmula del Secretario de Estado de los EE.UU. presentada en la Conferencia de San Francisco y propuso un “nuevo concepto de seguridad”, en el cual se debería batallar por la paz en dos campos: “El primero es el campo de la seguridad en el cual la victoria subraya la libertad del miedo. El segundo es el campo socioeconómico, en el cual la victoria significa la libertad de las necesidades. Solamente la victoria en los dos campos puede asegurar al mundo la paz duradera” (Grimm, 2004: 1).¹⁶

La valoración de los individuos y sociedades frente a los Estados posee una intrínseca dimensión liberal, en la medida que subraya la necesidad de crear condiciones para que los individuos puedan perseguir sus propios intereses. Como cualquier concepto, trae una carga normativa, en ese caso plenamente coherente con los principios y valores incorporados en las organizaciones internacionales de la post-Segunda Guerra Mundial.¹⁷ Pero también subraya la responsabilidad de los gobiernos en proteger a sus ciudadanos de amenazas violentas y no violentas (Regehr, 1999) o, mejor dicho, de amenazas motivadas por otros agentes y de situaciones de inseguridad estructural.

El desarrollo del concepto de seguridad humana fue un importante avance de la sociedad internacional contemporánea. Profundamente influenciada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, subraya el fuerte vínculo entre la seguridad de los individuos, viviendo libremente en sus sociedades, y la de los Estados en el concierto de las naciones. Su evolución influye directamente la agenda política internacional, por ejemplo, a través el establecimiento de los Objetivos del Milenio, hace poco remplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la afirmación de la Responsabilidad de Proteger, la cual matiza

¹⁶ La fórmula quedó simplificada, en inglés: “freedom from fear and freedom from want”. Este informe presenta una buena síntesis de la valoración del concepto de seguridad humana en el post guerra fría. *Human Development Report* (PNUD, 1994) constituye un documento clave en ese cambio de abordaje, por subrayar la necesidad de la cooperación internacional como instrumento de garantía de la seguridad humana.

¹⁷ Eso significa que su aceptación es menos inmediata en sociedades con culturas políticas colectivistas, donde el interés social, interpretado por el soberano, tiende a ser más valorado que las libertades de los individuos. Este es el caso de China, Rusia y Japón, para citar grandes potencias.

principios fundamentales del orden internacional, como el de la auto-determinación de los pueblos y el de la no-intervención en asuntos internos de los Estados.

Suramérica recibió bien esa preocupación con la *seguridad humana*, como se ilustró en las secciones anteriores, cuando se citó el mandato del Consejo de Defensa Suramericano y con la sintética interpretación que le dio el exministro de defensa de Ecuador, Carvajal Aguirre, en la introducción al excelente trabajo de Alda Mejía y Gómez Ricaute (2012) sobre los retos conceptuales en las relaciones multilaterales de seguridad entre los países de UNASUR.

Más recientemente, Rocabado subrayó el mismo punto, al subrayar medidas inteligentes para avanzar el proceso de cooperación en ese campo:

Tener una comprensión y visión común del problema de la seguridad en Sudamérica es el primer paso necesario. Y saber que estamos de acuerdo en lo que nos afecta a todos es, asimismo, el segundo paso fundamental, en el contexto de un esfuerzo compartido entre países vecinos. Igualmente importante es construir una agenda común (clave), que permita lograr pensar y actuar conjuntamente, así como alcanzar —idealmente— un nivel de seguridad común (2015: 23).

Entender la necesidad de cooperación y construir una agenda común en el campo de la seguridad es necesario, pero puede no ser suficiente para producir una acción concertada efectiva. El hecho de considerar amenazas, indistintamente, tanto a situaciones estructurales de riesgo como a acciones voluntarias de actores políticos —sean otros Estados, sean grupos de poder específicos, terroristas o no, por ejemplo—, más perjudica que ayuda a la consecuente articulación de medidas de cooperación internacional. Adjetivar los conceptos más importantes, intentando diferenciar, por ejemplo, “guerra tradicional” de “guerra híbrida” o de “guerra moderna” puede contribuir para resolver el tema en el plano discursivo, satisfaciendo a los académicos, pero no genera necesariamente instrucciones claras para la acción política, una vez que las medidas prácticas podrán ser conducidas por burocracias preparadas para desempeñar funciones distintas.

Además, como nos recuerda el debate sobre el tema de la “securitización” de políticas públicas de la Escuela de Copenhague, hay intereses políticos involucrados en ese proceso. El asunto no es nuevo:

Todos los conceptos, imágenes y términos políticos [...] se centran en un conflicto específico y se orientan a una situación concreta; el resultado (que se manifiesta en la guerra o en la revolución) es la constitución de grupos que

se identifican como amigos-enemigos, y ellos se convierten en abstracciones vacías y fantasmales cuando esta situación desaparece. Palabras tales como Estado, república, sociedad, y clase, así como soberanía, estado de derecho, absolutismo, dictadura, planificación económica, estado neutro o total, y así sucesivamente, son incomprensibles si uno no sabe exactamente quién va a ser afectado, combatido, refutado, o negado por tal término (Schmitt, 1996: 30-31).

Lo mismo se aplica a los conceptos de seguridad y defensa, que han igualmente evolucionado a través procesos marcados por asimetrías de poder (Adler y Barnett, 1998: 45). Al consolidarse el empleo operacional de un concepto como el de seguridad multidimensional, por ejemplo, se crea una situación en la cual los gobiernos tienen que enfrentar las amenazas más inmediatas con los instrumentos más eficaces de que disponen. El resultado concreto, en países como los nuestros, es recurrir a las fuerzas armadas para responder a emergencias causadas por desastres naturales, para actuar en esfuerzos de prevención a endemias, para combatir crímenes transnacionales, para construir obras de atención social ...

Una consecuencia directa de esto es que se van estructurando patrones operacionales en las fuerzas armadas que concentran su atención en las respuestas a amenazas que, no obstante, sean así caracterizadas, no engendran procesos que puedan ser efectivamente conducidos por las estructuras de defensa. Eso porque no se tratan de amenazas, sino de riesgos. No hay, en ese contexto, una guerra a luchar, como no había en los casos del enfrentamiento del terrorismo o del narcotráfico. No se combate un concepto (terror) o una técnica de empleo de violencia (acto terrorista), mucho menos una actividad criminal (narcotráfico) con estructuras diseñadas para realizar operaciones de guerra. Eso no significa que las fuerzas armadas no puedan colaborar en esas tareas, pero sus contribuciones son específicas y de limitado alcance.

Uno de los fundamentos de los Estados contemporáneos, finalmente, es la especialización de funciones burocráticas, como argumentó Weber. En ese sentido, UNASUR hizo bien en crear diferentes consejos para lidiar de manera específica —si bien de manera articulada—, con situaciones estructurales muy distintas unas de las otras, pero que generan serios desafíos en términos de seguridad. Siempre será posible coordinar mejor, mediante acciones transversales, las iniciativas de los consejos, pero cada cual enfoca los temas para cuyo tratamiento fue creado. Eso seguramente contribuirá a la profundización de Suramérica como una comunidad de seguridad.

En otras palabras, el debate sobre la construcción de una comunidad de seguridad en Suramérica debe tener en cuenta el significado específico, limitado, del concepto de seguridad como la formulación de ese concepto por Karl Deutsch. En aquel entonces, no se tenía en mente la idea de seguridad humana (integral o ciudadana, como prefieren algunos de nuestros gobiernos). Se trataba *simplemente* de plantear una solución institucional de construcción de confianza entre Estados con el objetivo de evitar la guerra entre ellos. Se trataba de ir más allá de sofisticadas medidas de construcción de confianza,¹⁸ intentando de institucionalizar estructuras de incentivos que pudiesen vincular las economías y sociedades de manera permanente, tornando la guerra improbable en el ámbito regional. Pero el foco estaba en el problema de la guerra y de la paz, en la protección de los Estados, no en la de los individuos.

En ese sentido, si uno quiere comprender el significado contemporáneo de la construcción de una comunidad de seguridad en Suramérica hace falta tener presentes las cuestiones de fondo propuestas por Baldwin: “¿Seguridad para quién? [para] [...] el individuo (algunos, la mayoría o todos), el Estado (algunos, la mayoría o todos), el sistema internacional (algunos, la mayoría o todos los sistemas internacionales), etc. [...] ¿Seguridad para cuales valores? [...] ¿Cuánta Seguridad? [...] ¿Contra qué amenazas? [...] ¿A qué costo? [...] ¿En cuál período?” (Baldwin, 1997:13). De esta manera, Baldwin se ocupa en formular preguntas que pueden orientar investigaciones científicas sobre el tema, de las cuales se extraerán sugerencias para la acción política y se construirán los parámetros para evaluar de manera independiente la eficacia y efectividad de las políticas públicas en el campo de la seguridad y defensa.

En el caso de la construcción de una comunidad de seguridad en Suramérica, la normatividad propuesta por Deutsch no fue necesaria, una vez que se alcanzó de facto una situación en la cual los Estados no contemplan el recurso a la guerra como una solución para sus diferencias. Pero eso se debió a la comunidad de valores y creencias, a acuerdos políticos tácitos entre las élites locales, a procesos históricos que vincularon cada país más fuertemente a centros importantes en Europa, América del Norte y Asia, que unos con los otros. Todo se hizo como si hubiera una especie de regla no escrita, la cual los soberanos locales han seguido por las tres razones que Hurd lista como suficientes: la percepción de los costos de no seguirlo; la percepción de que

¹⁸ Higgins (1999) las define de manera amplia como “cualquier conjunto de acciones o medidas unilaterales que sirvan para reducir tensiones militares entre un conjunto o conjuntos de Estados, antes, durante o después de un conflicto real. En la práctica, ellas funcionan para tornar la conducta de los Estados más fáciles de calcular y previsible, de manera que ellos puedan tener ciertas expectativas con relación al comportamiento de los otros”.

seguirlo está en conformidad con su interés; y la percepción de la legitimidad del comando.¹⁹

En síntesis, la experiencia histórica suramericana es de paz y cooperación en lo que concierne a la convivencia entre los Estados nacionales. La inseguridad se restringe a los individuos, de manera dramática. Puede ser que eso encuentre respaldo más profundo en la “proverbial humanidad” de la raza quechua y en “las tradiciones pacificadoras del Imperio Inca” de que nos habla Porrás Barrenechea, que subrayó igualmente el hecho de que “la fuerza y la estabilidad del Imperio provenían de las sanas normas agrícolas de los ayllus, trabajo obligatorio y colectivo, comunidad de la tierra, igualdad y proporción en el reparto de los frutos, tutela paternal de los jefes” (Porrás Barrenechea, 1935).²⁰ Puede ser que se deba también al sincretismo étnico que marcó la “civilización brasileña”, en el termo de Darcy Ribeiro, con una cultura de tolerancia política, pero también de violencia social (Ribeiro, 1995).

El origen remoto de esa cultura de paz entre los Estados puede ser discutible, pero su importancia ha sido subrayada en los tratados internacionales firmados por los países suramericanos y en los estudios más autorizados. Se trata de un patrón que fundamenta las instituciones regionales y orienta sus prioridades en ese campo. Por lo menos desde fines de los años ochenta, con la consolidación de los procesos de transición democrática, se reconoce “la coincidencia de los gobiernos en un cambio del eje de las preocupaciones en materia de seguridad y, particularmente de defensa, en torno a una visión cooperativa, basada en la confianza y la concurrencia de intereses”. Ya no se habla de hipótesis de conflicto, sino de hipótesis de cooperación, “en la

¹⁹ Hurd afirma: “Consideremos tres razones genéricas de por qué un actor podría obedecer a una regla: (1) porque el actor teme el castigo de los encargados de hacer cumplir la regla, (2) porque el actor ve la regla como en su propio interés, y (3) porque el actor siente que la regla es legítima y debe ser obedecida” (1999: 379). La primera de las razones corresponde, en el pensamiento del autor, a una coerción, a una relación de poder en la cual el que sigue la regla lo hace por miedo de una posible punición oriunda del que la estableció. No es ese obviamente el caso de la experiencia histórica suramericana. Al revés, lo que se observó fue justamente un intento de potencias ajenas de estimular conflictos regionales, los cuales hubieran podido crear situaciones divisionistas en la región, abriendo espacio a intereses extra-regionales. La sabiduría de las élites locales fue justamente la de percibir el costo de no seguir esa norma tácita y de resolver pacíficamente sus diferencias, a bien de preservar su autonomía y su integridad en la mayor medida posible. Al actuar conforme a esa directiva, los países suramericanos han fortalecido las otras dos razones para construir la cultura de paz en la región: su propio interés en eso y la legitimidad de ese comportamiento”.

²⁰ Porrás Barrenechea (1935) observa que, cuando llegaron los conquistadores, el Imperio Inca ya había iniciado el “abandono de las normas esenciales de humanidad y severidad moral, y de las fuerzas tradicionales que habían hecho la grandeza de la cultura incaica”, lo que explicaría —más que las diferencias tecnológicas— su fin.

perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana” (CEED-CDS UNASUR, 2012: 2-3). El documento del CEED reconoce, todavía, que en el contexto de integración regional suramericano “coexisten diversas visiones y definiciones políticas y conceptuales acerca de la seguridad y la defensa, correspondientes a los procesos particulares de los distintos países, y a las percepciones de riesgos y amenazas desde sus respectivas situaciones nacionales” (2012: 2-3). Por esa razón, recomienda expresamente sistematizar:

- [...] las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública en su relación con la Defensa, fundamentalmente las referidas a las condiciones de participación subsidiaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública o interior, [...] para efectos de la cooperación regional y la eventual homologación de modelos de organización y gestión” [...] y
- los elementos coincidentes en política de defensa y los modelos de defensa nacional presentes en los países de la región, destacando las similitudes funcionales, estructurales y operativas que puedan servir de soporte a la acción conjunta e interoperatividad; así como las diferencias a considerarse en los mecanismos de cooperación específica (2012: 6-9).

El informe del CEED concluye que: “En el ámbito de la defensa, la región suramericana se encuentra en una situación que permite continuar avanzando decididamente hacia estados superiores de complementación e integración” y recomienda “depurar los temas de responsabilidad del CDS, integrándolos en una agenda de cooperación en políticas de defensa, política militar y acciones coordinadas y progresivamente conjuntas, en la perspectiva de establecer un sistema de defensa regional” (2012: 10 y 11).

La agenda común había ya sido sugerida por varios analistas —incluso Alda Mejía y Gomez Ricaute, y Rocabado—, pero es significativo el hecho de que el CEED, una instancia oficial del CDS, proponga ir más allá mediante acciones en tres niveles: “Afianzamiento y ampliación de los acuerdos políticos de cooperación; ejecución de acciones concretas de colaboración en áreas específicas; y Progresiva elaboración de una doctrina común de seguridad y defensa regional” (2012: 11). Más específicamente, el documento recomienda “Avanzar en la caracterización de riesgos y amenazas, evaluando sus impactos regionales, con el objeto de diferenciar y jerarquizar los distintos niveles y espacios de cooperación en seguridad y defensa entre los países de la región, la posible formulación de estrategias comunes y acciones concertadas en cada uno de los campos y la determinación de sus órganos ejecutores” (2012: 12).

En otras palabras, se trata de reconocer el positivo acumulado histórico en términos de evitar conflictos, el cual todavía no se ha materializado en

iniciativas de cooperación consistentes. A lo mejor eso se debió a la ausencia de instituciones que pudieran estructurar procesos de manera de lograr converger las intenciones y canalizar las energías hacia un futuro común. Es auspicioso que de las primeras reflexiones del CEED surjan propuestas de armonización conceptual y de fortalecimiento de las estructuras de cooperación.

Al cabo, eso será importante para disuadir con más eficacia posibles amenazas externas y para reducir con más efectividad los riesgos estructurales que enfrentan todos los países suramericanos. La idea de cooperación interna y de disuasión hacia afuera se enraíza en las políticas de defensa regionales, lo que contribuye a consolidar la región como una comunidad de seguridad. Lo más importante es que se anticipa cuán largo es el camino por recorrer en el caso de decidir moverse en la dirección de una estrategia de defensa colectiva, una decisión que los Estados no han tomado todavía.

En este sentido, resulta adecuado que los primeros pasos sean la armonización conceptual, la identificación de riesgos y amenazas comunes y el reconocimiento de la importancia de una cultura de paz, que necesita actualizarse en un contexto de mayor densidad en las relaciones socioeconómicas del subcontinente.

5. Conclusiones

Con la creación del Consejo Suramericano de Defensa de UNASUR, los Estados suramericanos han materializado su voluntad política para institucionalizar en la región una comunidad de seguridad que, en su sentido estricto, ya existe de facto. Esa intención consta en documentos oficiales y orientan instituciones cuya misión es facilitar la cooperación regional en ese campo. Fronteras bien definidas, una consciencia histórica de tradiciones compartidas de solución pacífica de conflictos, profundas identidades políticas, la existencia de patrimonios comunes a proteger, todo contribuye a perpetuar la cultura de paz y diálogo que las élites locales han sabido construir en los últimos dos siglos.

Los desafíos en el campo de la seguridad van más allá de la difícil tarea de evitar la guerra entre comunidades políticas. Actualmente se trata también de proteger a los ciudadanos, tanto por razones éticas y humanitarias como por la constatación de que ningún Estado estará libre de intervenciones internacionales en el caso de faltar a esas sus primarias responsabilidades. En otras palabras, el reto de mantener Suramérica alejada de los conflictos internacionales por el bien de la paz regional y de la autonomía de sus Estados, logrado en el pasado mediante una paz interestatal tácitamente acordada por los soberanos locales en razón de sus intereses, hoy día no está asegurado si no se logra garantizar igualmente la seguridad ciudadana.

Es más, para enfrentar algunos de los desafíos más difíciles en el campo de la seguridad, tales que el combate al crimen transnacional y la reducción de los altos niveles de violencia pública, los gobiernos necesitan cooperar. Medidas necesarias para promover el desarrollo sostenible y más equitativo en la región demandan igualmente esfuerzos de cooperación, que los países suramericanos intentan de concertar en el marco de los doce consejos sectoriales de UNASUR. La integración regional se percibe, además, como un proceso de largo plazo, en el cual se consensua el modo de reducir los riesgos estructurales enfrentados por las sociedades suramericanas y se articulan proyectos comunes que sirvan a proteger el vasto patrimonio natural, humano y cultural del continente.

En el pasado, por distintos procesos, los Estados suramericanos han establecido prácticas y tradiciones que resultaron en una comunidad de seguridad de facto. Pero en parte eso fue posible porque sus relaciones no eran intensas. Ahora se profundiza la integración, se acercan las personas, se intensifican los flujos, se densifican las relaciones socioeconómicas. Hace falta consolidar en instituciones las buenas prácticas políticas, asegurando la perpetuación de esa cultura de paz y cooperación que singulariza la región.

Nuestro sentido de un pasado común ahora se informa también por expectativas de un futuro compartido y construido conjuntamente a partir del presente.

Pero las dificultades son también evidentes. El presente reclama con urgencia el desarrollo socioeconómico en cada país. Los históricos vínculos económicos crean hábitos difíciles de cambiar, que son reforzados por inversiones directas tendientes a perpetuar la dependencia de las economías locales a las economías del Norte, y más recientemente a China. El drama suramericano es que el pasado existe como memoria débil en las sociedades, el presente se impone con urgencias ajenas, y la idea de un futuro compartido todavía carece de un liderazgo político capaz de concretarla. Cuando se tiene en cuenta que algunos países de la región han comenzado apenas recientemente a cultivar una identidad suramericana, se pone en relieve la complejidad del desafío en que consiste la construcción de una comunidad en seguridad que atienda a los criterios de protección de la seguridad de los Estados y de los ciudadanos simultáneamente.

Mientras tanto, mucho se ha avanzado. La integración física se construye poco a poco, favoreciendo ampliar los flujos económicos y sociales en la región. La perspectiva temporal de las élites ha cambiado: hoy se difundió la percepción de que este tipo de proceso se construye a través de generaciones, no de gobiernos. En los dieciséis años transcurridos desde la primera reunión

exclusiva de presidentes suramericanos, ya se consolidó una identidad compartida que tiene en cuenta la importancia de una herencia de paz interestatal, la importancia de la cooperación para reducir los riesgos estructurales a que están sujetos los ciudadanos suramericanos y una visión lejana de un futuro común que se quiere construir de manera concertada. Las energías de hoy se dirigen hacia la correcta definición conceptual y hacia la apropiada distribución de tareas hacia las burocracias pertinentes, pero con un sentido de gradualidad y tolerancia necesarias para consolidar una comunidad de naciones, todas ellas distintas.

Nuestras organizaciones regionales siguen siendo intergubernamentales, lo que implica decir que solo tienen autonomía para avanzar en agendas autorizadas por los gobiernos de los Estados miembros. Pero ellas mismas son vehículos de creación de una identidad compartida mediante iniciativas como la ciudadanía suramericana y de una adecuada estructuración de los procesos necesarios para consolidar a la región como una comunidad de seguridad. Uno de los medios que utilizan para eso es el desarrollo y la difusión de conceptos adecuados para conducir, con diferentes sistemas institucionales, los procesos de integración. En ellas ya se distinguen riesgos estructurales de amenazas, por ejemplo; y ya se ubican tareas específicas a las burocracias competentes. Así se evita arriesgar lo mucho que se alcanzó en términos de construcción de una comunidad de seguridad con intentos, por ejemplo, de atribuir a los ministerios de defensa responsabilidades que se deben ubicar primariamente en otras agencias, como la promoción de la seguridad ciudadana.

Al estructurar la construcción de esa comunidad de seguridad, UNASUR contribuye a mantener la paz entre los Estados, al tiempo en que sintetiza y consolida el aprendizaje de los experimentos de consolidación democrática, de construcción de economías más estables y de evolución social hacia una condición más inclusiva y justa. En efecto, la coherente adopción de un discurso consistente con prácticas de tolerancia política, de inclusión social y de gradualidad en la promoción de mudanzas económicas se realiza con serenidad y visión de largo plazo, y se establece, así, como elemento de una identidad común capaz de informar la construcción de la pretendida comunidad de seguridad regional más compleja.

El hecho de que ese proceso se impone y procesa con políticas de Estado y a lo largo de generaciones se debe ver como un desafío adicional, cuyo enfrentamiento demandará a los jóvenes suramericanos consciencia histórica, coraje moral y sabiduría política para traducir en beneficios concretos a los ciudadanos de hoy y de mañana los sueños de integración de nuestros antepasados.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, Emanuel y Michael BARNETT (Editores)
1998 *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ALDA MEJÍA, Sonia y Verónica GÓMEZ RICAUTE
2012 *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Quito: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado y Ministerio de Defensa de Ecuador. Disponible en: <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/UNASUR.pdf>.
- AMORIM, Celso
2016 *A Grande Estratégia do Brasil. Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmao (FUNAG) y Editora UNESP.
- BAER, Werner
1984 "Industrialization in Latin America: Successes and Failures". En: *Journal of Economic Education*, volume 15, número 2.
- BALDWIN, David A.
1997 "The Concept of Security". En: *Review of International Studies*, número 23. Disponible en: <[http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf)>.
- BRUCKMANN, Mónica
2014 *Recursos naturales y la Geopolítica de la Integración Suramericana*. Conferencia presentada en el Seminario de Defensa y Recursos Naturales, organizado por Unasur. Buenos Aires: Unasur y Ministerio de Defensa de Argentina. Disponible en: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0032-Eventos.html>>.
- CARVAJAL AGUIRRE, Miguel
2012 "Presentación". En: ALDA MEJÍA, Sonia y Verónica GÓMEZ RICAUTE. *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Quito: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado y Ministerio de Defensa de Ecuador. Disponible en <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/UNASUR.pdf>.

CEED - CDS UNASUR

2012 *Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano Acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana*. Disponible en:
<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>.

DASGUPTA, Partha y Paul STONEMAN (Editores)

1987 *Economic Policy and Technological Performance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

DEUTSCH, Karl y otros

1957 *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.

ECO, Umberto

2000 *Cinco Escritos morales*. Barcelona: Ed. Lumen.

ESPINOSA, Waldemar

1990 *Los Incas: Economía sociedad y estado en la era del Tahuantinsuyo*. Lima: Amaru Editores.

GRIMM, Sven

Briefing Report on Human Security. Placing Human Security at the Heart of the EU's External Action. Londres: Overseas Development Institute (ODI). Disponible en:
<<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/4803.pdf>>.

HALPERIN-DONGHI, Tullio

2005 *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.

HERNANDEZ, René A., Jorge Mario MARTÍNEZ-PIVA y Nanno MULDER (Editores)

2014 *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America*. Santiago: CELAC. Disponible en:
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37041/S2014061_en.pdf?sequence=1>.

HIGGINS, Holly

1999 *Applying Confidence-Building Measures in a Regional Context*. Disponible en: <<http://www.isis-online.org/publications/dprk/higgins.pdf>>.

HURD, Ian

1999 “Legitimacy and Authority in International Politics”. En: *International Organization*, volumen 53, número 2.

LAFUENTE, Javier

2008 “Entrevista: Nelson Jobim, Ministro de Defensa de Brasil. Una buena defensa es tener la capacidad de decir que no”. En: *Diario El País*, de 26 de agosto. Disponible en:
<http://internacional.elpais.com/internacional/2009/10/28/actualidad/1256684401_850215.html>.

KALDOR, Mary

2013 “In Defence of New Wars”. En: *STABILITY. International Journal of Security Development*, volumen 2, número 1. Disponible en:
<www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.at/galley/40/download/>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL

1972 *Arquivo Diplomático da Independência*. Río de Janeiro / Brasilia. Volumen V.

NOVAK, Fabián

2015 “Amenazas a la seguridad en el Perú y posibilidades de cooperación vecinal”. En: NAMIHAS, Sandra. *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú Hacia una Comunidad en Seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

OEA. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2003 *Declaration on Security in the Americas*. México D.F. Disponible en:
<<http://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf>>.

OFICINA DE REFERENCIA SOBRE POBLACIÓN

2015 *World Population Data Sheet 2015*. Disponible en
http://www.prb.org/pdf15/2015-world-population-data-sheet_eng.pdf

ONU. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

2004 *A more Secure World. Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General on Threats, Risks and Change 2004.* A/59/565. Disponible en:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565>.

PORRAS-BARRENECHEA, Raúl

1935 “La caída del imperio incaico”. En: *Revista de la Universidad Católica del Perú*, año III, número 13. Reproducido en: *Revista Sollertia*, año V, número VIII, octubre-diciembre de 1990. Disponible en:
<http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/libros/linguistica/legado_q uechua/la_caida.htm>.

PFALTZGRAFF, Robert

1972 “Karl Deutsch and the Study of Political Science”. En: *Political Science Reviewer*, volumen 2, número 1 Disponible en
<http://www.mmisi.org/pr/02_01/pfaltzgraff.pdf>.

PNUD. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2013 *Regional Human Development Report 2013-2014.* Nueva York: PNUD
Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America. Disponible en:
<<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP-RBLAC-HDRLatAmExecSummary2013.pdf>>.

1994 *Human Development Report 1994.* Nueva York: Oxford University Press. Disponible en:
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>.

REGEHR, Ernie

1999 “Defence and human security”. En: *Ploughshares Monitor*, volumen 20, número 4, diciembre.

RIBEIRO, Darcy

1995 *Viva o Povo Brasileiro. A formacao e o sentido do Brasil.* Sao Paulo: Cia das Letras.

ROCABADO, José

2015 “Amenazas a la seguridad en Bolivia, respuestas bilaterales y retos para la colaboración”. En: NAMIHAS, Sandra. *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una Comunidad en Seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer.

SANTOS, Milton

1998 *A Construção do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis

2012 “El concepto de la Seguridad Multidimensional: una aproximación crítica”. En: ALDA MEJÍA, Sonia y Verónica GÓMEZ RICAUTE. *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Quito: Instituto Universitário General Gutierrez Mellado y Ministerio de Defensa de Ecuador. Disponible en <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/UNASUR.pdf>.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis y Alberto MONTOYA CORREA PALACIOS JUNIOR

2014 *As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012)*. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 57, número 1. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n1/0034-7329-rbpi-57-01-00022.pdf>>.

SILVA, Eduardo

2007 “The Import-Substitution Model Chile in Comparative Perspective”. En: *Latin American Perspectives*, volumen 34, número 3, mayo.

SCHMITT, Carl

1996 *The Concept of the Political*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

SIMÕES, Antonio José Ferreira

2012 *Eu sou da América do Sul*. Brasilia: FUNAG. Disponible en: <http://funag.gov.br/loja/download/914-Eu_sou_da_America_do_Sul.pdf>.

SORJ, Bernardo

2008 *Economía e movimientos sociales na América Latina*. Río de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social.

STARR, Harvey

1997 “Democracy and Integration: Why Democracies Don’t Fight Each Other”. En: *Journal of Peace Research*, volumen 34, número 2.

UNASUR

2015a *Informe de la visión a la Acción*. Quito. Disponible en:
<<http://fliphtml5.com/dmlq/tufw/basic>>.

2015b *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Montevideo, 31 de agosto de 2015. Disponible en:
<https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_spanish.pdf>.

2008 *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia: Unasur. Disponible en:
<<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>.

UNODC

2013 *Homicide Statistics 2013*. Disponible en
<<https://www.unodc.org/gsh/en/data.html>>.

VARGAS, Verton Vieira

1997 “Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 40, número 1. Disponible en:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100003>.

WENDT, Alexander

1999 *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Autores

Jaime BAEZA

Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Chile. *Visiting Scholar* de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center for Political Science and Public Affairs de la American Political Science Association en Washington DC.

Henry CANCELADO

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Conflictos Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y L' Institute des Hautes Études pour l' Amérique Latine du Paris. Especialista en temas de seguridad y defensa, analista del conflicto interno colombiano y de las redes de seguridad e ilegalidad regional. En la actualidad es Director del Programa de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

María Cristina ESCUDERO

Candidata a doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ex asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Fue *visiting researcher* de la Universidad de Georgetown. En los últimos años, ha desarrollado actividades de investigación académica en el área de política comparada con especial énfasis en cambio institucional, procesos constituyentes y recientemente en seguridad y cooperación sudamericana.

Andrés GÓMEZ DE LA TORRE

Es máster en Política y Economía Internacional por la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Es Miembro

Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la Junta Directiva (por el Perú) de la Red LATIN de Inteligencia, España. Fue Director y docente de la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI-DINI), así como asesor de la Comisión Parlamentaria de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia y Lucha contra las Drogas y en Comisiones Investigadoras del Congreso de la República. Participó en la elaboración de las leyes ordinarias del Sistema de Seguridad Nacional, Ley N°28478 de 2005, y del Sistema de Inteligencia Nacional, Ley N°28664 de 2006.

Eduardo PASTRANA

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania). Actualmente, es Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, en donde es profesor titular. Sus áreas de trabajo son los procesos de regionalización, la política exterior colombiana y la brasileña. Es profesor invitado de la Universidad de Leipzig e investigador invitado del *German Institute of Global and Area Studies* y del Instituto Iberoamericano de Berlín. Es, además, consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia.

Antonio RAMALHO

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia e investigador del CNPq. Es Secretario-Ejecutivo de la Escuela Suramericana de Defensa del CDS/UNASUR. Experto en asuntos de seguridad internacional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Brasil. Creó el Departamento de Cooperación y el Instituto Pandiá Calógeras del Ministerio de Defensa de Brasil, así como el Centro de Estudios Brasileños en Puerto Príncipe, Haití. Fue consultor civil senior del Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil y Jefe de Gabinete del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación del Ministerio de la Educación de Brasil.

José ROCABADO

Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), en la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, así como en la Maestría en Relaciones Internacionales, ambas dentro la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia. Es consultor internacional en asuntos de su especialidad. Trabajó en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y para el gobierno de Bolivia.



IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 1991, con el propósito de impulsar en el Perú el conocimiento de los asuntos internacionales con perspectiva multidisciplinaria, teniendo en cuenta la creciente importancia de estos asuntos para el desarrollo del Perú en un mundo global e interdependiente.

Desde su creación, el IDEI ha venido desarrollando su actividad en tres áreas específicas. *En el campo de la investigación*, el IDEI ha desarrollado más de doscientos setenta estudios en diversos ámbitos del quehacer internacional desde una perspectiva multidisciplinaria, tales como: política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), derecho diplomático, economía y comercio internacionales, relaciones internacionales, democracia, medio ambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.

En materia de publicaciones, la vasta producción del IDEI se inició en 1993 sobrepasando en la actualidad los doscientos títulos. De igual forma, el Instituto publica anualmente la Revista Agenda Internacional, la cual ha producido ya más de treinta números y, en cuyas páginas, figuran colaboraciones de renombradas figuras nacionales y extranjeras, quienes han abordado diversas cuestiones de interés internacional a partir de diferentes disciplinas como Derecho, Ciencia Política, Economía, Historia, Sociología, Filosofía, Relaciones Internacionales, entre otras. Asimismo, el IDEI cuenta con un boletín electrónico "Panorama Mundial", que analiza los principales sucesos ocurridos en el mundo, con una periodicidad bimensual, contando a la fecha con miles de suscriptores.

En el ámbito de la difusión del conocimiento internacional, el IDEI ha organizado más de trescientos eventos (seminarios, talleres, mesas redondas, conferencias, coloquios, etc.), los cuales han tenido lugar en Lima, provincias, e, incluso, en los Estados Unidos de América, Chile y España. Entre las principales actividades desarrolladas durante los últimos años, el IDEI tuvo el honor de coorganizar, por primera vez en el Perú, el curso externo de la Academia de Derecho Internacional de la Haya en diciembre de 2005. De igual forma, el Instituto ha participado como socio académico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la V Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE, 2008), así como en la XX Cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, 2008). En marzo de 2010, fue anfitrión de las sesiones del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Y luego, colaboró en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes (ASPA, 2012). Finalmente, en el 2014, el IDEI colaboró con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – COP 20, así como la Décima Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto – CMP 10.



Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania y el establecimiento de su política exterior en una comunidad de valores transatlánticos, la visión sobre la unión europea, la reconciliación con los vecinos, y la orientación hacia la economía social de mercado. Su legado intelectual es para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Con nuestro trabajo europeo e internacional pugnamos para que las personas puedan vivir independientes, en libertad y con dignidad. Asimismo, orientamos nuestra misión hacia los valores democráticos, para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

En este sentido, queremos motivar a las personas a participar en la construcción del futuro. A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad apoyamos el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones.

Para nosotros la persona está en el centro de atención con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona es el punto de partida para lograr la justicia social, una democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad. Nuestra gestión sobre el conocimiento político mejora la perspectiva de configurar una globalización socialmente justa, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente.

Trabajamos en cooperación con partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil así como con élites seleccionadas e instituciones estatales. A través de nuestras metas y valores pretendemos profundizar, especialmente, en temas de democracia y estado de derecho, economía social de mercado, capacitación del ciudadano y política del desarrollo, también en el futuro en la cooperación política regional y global. Junto con nuestras contrapartes contribuimos a un orden internacional que permite a cada país un desarrollo en libertad y bajo responsabilidad propia.

**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD
ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Se terminó de imprimir en Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34 - Perú

Junio, 2016

