

La construcción de un régimen de seguridad defensivo en América del Sur

Denisse Carolina Plúas Espinoza ¹

Resumen

Suramérica, durante las últimas décadas, ha buscado mecanismos que expliquen la superación de la tradición bélica como recurso para solucionar los conflictos en la región. UNASUR es un recurso regional que, desmarcándose de la presencia de la hegemonía estadounidense, ha elevado a nivel político el diálogo y el consenso en uno de los sectores que había estado confinado a la exclusividad de los mandos militares: la defensa. Los órganos que han emergido en esta área, CDS, CEED y ESUDE, han promovido la creación de un régimen de defensa y seguridad regional que si bien no presenta las características tradicionales, ha servido para fortalecer la cooperación en materia de defensa. Sin embargo, la consolidación de este régimen se ha ralentizado por el debilitamiento institucional de la institución paraguas, es decir, la existencia del régimen depende de la suerte de la UNASUR.

Palabras clave: régimen internacional, defensa, seguridad regional, CDS, CEED, ESUDE.

Abstract

South America, during the last decades, has tended to pursuit mechanisms that give an account of the overcoming of the war tradition as a resource to solve conflicts in the region.

¹ Recientemente, obtuvo el grado de Magíster en investigación en Relaciones Internacionales mención Seguridad y Derechos Humanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República de la Universidad Central del Ecuador; con experiencia en asesoramiento y patrocinio legal. Actualmente, se desempeña como docente y Coordinadora (e) de la Carrera de Derecho, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Regional Autónoma de los Andes, extensión Quevedo.

UNASUR is a regional resource that, distancing itself from the presence of the North American hegemony, has raised the political level of dialogue and consensus in one of the sectors that had been confined to the exclusivity of the military commanders: the defense. The institutions that have emerged in this area, CDS, CEED y ESUDE, have promoted the creation of a regional defense and security regime that is not covered by traditional characteristics, but it has served to strengthen defense cooperation. However, the consolidation of this regime has been slowed down due to the institutional weakening of its umbrella institution, it means, the existence of the regime depends on the fate of UNASUR.

Palabras clave: international regimes, defense, regional security, SADC, CSDS SASD

Introducción

En el presente siglo, los asuntos en materia de defensa definieron un nuevo criterio para el debate político en la región. La aparente necesidad de promover la cooperación regional en defensa, llevó a 12 países suramericanos a configurar un órgano sectorial en este ámbito, como un instrumento para el fortalecimiento y la consolidación del proyecto integracionista de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Este órgano sectorial es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que se erige como la autoridad civil en materia de defensa en la región. Lo interesante del CDS es que rompe con el paradigma tradicional de abordar la defensa como un asunto privativo de los mandos militares.

Además del CDS, el bloque suramericano ha creado dos órganos en defensa adyacentes al primero: el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), en 2011, y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), en 2015, con los cuales se configura una incipiente arquitectura regional de defensa y seguridad cooperativa que pretende consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la región a través de consensos y cooperación en el mismo ámbito (CDS, 2008).

La incorporación del componente civil en la defensa regional y la emergencia de una arquitectura institucionalizada en ese ámbito dan cuenta, por un lado, del grado de compromiso y de voluntad política de los países suramericanos; pero, por otro, se van revelando las necesidades y debilidades concurrentes que operan en la institución desde su origen. Estos elementos factuales coadyuvan a profundizar el análisis alrededor de la manera en la que la región suramericana se concibe, pues además de haberse configurado como un actor regional, sirve como espacio político para la promoción del debate y el consenso en materia de seguridad.

A casi una década de vigencia de los órganos suramericanos, se presenta una oportunidad para efectuar un balance político sobre su actividad en la región. Si bien estos órganos de defensa generaron altas expectativas, pues como se recuerda, el CDS se proyectó como una comunidad de seguridad (Flemes, Nolte y Wehner, 2011), un complejo de seguridad regional (Fuccille, 2014), y hasta una alianza operativa militar (Mijares, 2011), en la actualidad, es posible rastrear una figura institucional regente en la región y un estado situacional sobre aquel.

El presente artículo se derivó de un trabajo de investigación de tesis, en el que se demostró que los órganos de defensa han movilizad sus esfuerzos hacia la institucionalización de ciertas prácticas y prioridades regionales. Con ello, es posible hablar de un régimen de defensa y seguridad cooperativa que estaría conformado por el CDS, el CEED y la ESUDE y que contribuirían a modelar los comportamientos cooperativos de sus miembros.

Este régimen, sin embargo, no se inserta dentro de la alegoría conceptual tradicional propuesta por Robert Jervis; más bien, se ha ido formando alrededor de las dinámicas consensuales y de la heterogeneidad que caracteriza a la UNASUR. Este incipiente y débil régimen de defensa y seguridad cooperativa se ha ralentizado en su proceso de fortalecimiento y consolidación, pues su existencia depende de la suerte de su institución paraguas, la UNASUR.

Para explicar el argumento propuesto, en la primera sección se abordarán los elementos teóricos y factuales que dan cuenta de la existencia de un incipiente régimen de defensa y seguridad cooperativa en la región. Segundo, se analizarán los factores que dificultan la consolidación de dicho régimen y que evidencian una etapa de ralentización. Finalmente, se hará alusiones a las principales conclusiones a las que ha dado lugar el presente análisis.

1. Construcción de un régimen de defensa y seguridad cooperativa

La seguridad siempre ha sido una cuestión prioritaria para las relaciones internacionales. La incertidumbre que rodea a los actores en el sistema internacional los constriñe a pensar y repensar, en todo momento, en lógicas y dinámicas que garanticen su supervivencia. Los actores, ya sea frente a un dilema de seguridad o una escalada ofensiva, ajustarán sus acciones a lógicas individuales que conduzcan a dicho fin. Para contrarrestar los efectos de la anarquía y reducir los niveles de incertidumbre que se producen con dichos actos unitarios, los estados promueven actividades colectivas que dan lugar a formas y prácticas institucionalizadas como los regímenes internacionales, las comunidades de seguridad o los complejos de seguridad (Jordán, 2014).

En esta sección, se abordará la bibliografía acerca de los regímenes internacionales, aunada al análisis de la estructura institucionalizada de defensa regional de la UNASUR. Un régimen internacional propende, desde una perspectiva normativa, al modelamiento de las conductas de los actores en un espacio dado (ideacional o geográfico), en el que la cooperación y la búsqueda de intereses comunes es la constante.

Este entorno regulado, desde un enfoque institucionalista, se lograría a través de un conjunto de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983:2). De esta manera, problemas ambientales, de seguridad, económicos, de derechos humanos o de cualquier otra área de la política

internacional pueden solventarse en un escenario común que genere ganancias de las mismas características para los actores involucrados (Hanseclever, Mayer y Rittberger, 1997)

En materia de seguridad, un régimen funciona como un engranaje normativo que, desde las creencias de reciprocidad y ganancias mutuas, restringe el comportamiento de sus miembros y facilita la cooperación a largo plazo (Jervis, 1982). No obstante, el principal problema que presenta este concepto es la necesidad de forjar una estructura lo suficientemente fuerte como para controlar a los actores y lidiar con las posibilidades de incumplimiento y engaño a las que puede dar lugar la incertidumbre y los actos individuales (Griffiths, 2011).

Como se vio en párrafos anteriores, un régimen contribuye a moderar los efectos de la anarquía internacional, pero eso no significa que la armonía sea el resultado inmediato de su creación. En este caso, si se pretende analizar una estructura regional de defensa y seguridad como la de la UNASUR, es preciso indagar en categorías como la anarquía en la región, la polaridad o los patrones de amistad y enemistad que convergen entre sus miembros. Para ello, creo que la Escuela de Copenhague brinda conceptos útiles que permiten el desarrollo de este análisis.

Buzan y Waever (2003), los autores más relevantes de esta escuela de pensamiento, ofrecen como entrada analítica la teoría de los complejos de seguridad regional, que da cuenta de las dinámicas de seguridad producidas a nivel regional y que abarcan tanto lógicas globales como locales.

Lo interesante de esta teoría y de la escuela en sí misma es que ambas contienen una estructura conceptual que fluctúa entre los extremos ideacional y material y, por lo tanto, abre las puertas a teorías racionalistas y reflectivistas, lo que brinda la oportunidad de transitar por cuestiones como la estructura, la interdependencia y la identidad. La seguridad, desde la perspectiva de Buzan y Waever (2003), pasa de ser un objeto de análisis individual a uno interactivo, es decir, su principal fundamento es la interdependencia que se desarrolla entre los actores (a nivel regional). Asimismo, esta teoría permite analizar la relación de los estados apostados en *clusters* geográficamente contiguos, desde los enfoques interno y externo, como

en el caso de la región suramericana; de ahí que las dinámicas evolutivas en aquellos también sean pieza clave.

Un régimen de seguridad se encuentra dentro de las especies de los complejos estándares de seguridad regional, devenido de los patrones de amistad y enemistad que rigen su modelamiento, y caracterizados por la generación de mecanismos institucionales que sirven para evitar los conflictos (Buzan y Waever, 2003). En esa línea de argumentos, analizar a América del Sur, desde la bibliografía acerca de los regímenes y en el marco de una arquitectura de defensa y seguridad cooperativa personificada en los órganos de defensa de la UNASUR, permite revisar la evolución de los patrones de comportamiento, a nivel local y en clave regional, pues, la promoción de políticas regionales y de medidas normativas que se han desplegado a lo largo de casi una década evidencian el nivel de compromiso político y de avances en integración que giran alrededor de esta área.

De acuerdo con la bibliografía sobre las dinámicas de seguridad en América del Sur, en forma general, se logran advertir algunos hechos claramente definidos: a nivel local, los países suramericanos han fortalecido sus procesos de democratización, los cuales han estado marcados por la reducida injerencia militar en los asuntos políticos nacionales; así también, se ha promovido la liberalización de sus economías y la modernización de sus instituciones (Buzan y Waever, 2003).

A nivel regional, se ha optado por la apertura de más espacios de cooperación; los niveles de integración son más profundos en el Cono Sur que aquellos que se revelan en el Norte-Andino, principalmente en materias comercial y de seguridad, donde la interrelación Brasil-Argentina desempeña un papel de trascendencia, pues, en ese nexo se ancla la estabilidad para la región (Buzan y Waever, 2003).

El trabajo de Buzan y Waever (2003) da cuenta de la existencia de un régimen de seguridad en América del Sur promovido y fortalecido por la relación que se desarrolla en ambos subcomplejos. En el norte, la influencia de Estados Unidos configura la principal dinámica de seguridad, en especial en temas como el narcotráfico y el crimen organizado transnacional,

principalmente después de los atentados del 11S. Esto ha llevado a los Estados andinos a adecuar sus políticas según las directrices estadounidenses. En el cono Sur, en cambio, el polo de poder se halla institucionalizado en la figura del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) que, en todo caso, es más sólido y estable que en el norte. Si bien las relaciones con Estados Unidos no son profundas, la dupla Argentina-Brasil tampoco se aísla o se aleja de aquel país (Buzan y Waever, 2003).

Ahora bien, una cosa es superar los conflictos entre las naciones y forjar una relación conexas y algo estable entrambos subcomplejos y otra es institucionalizar este proceso en una arquitectura suramericana operativa y funcional, sobre todo si se quiere desmarcar de la presencia hegemónica estadounidense. Alrededor de este anhelo, los proyectos integracionistas que se forjaron con anterioridad en la región han servido de base para catalizar experiencias y profundizar la cooperación. Como consecuencia de ello, en 2008 emergió un bloque regional multidimensional de corte político, UNASUR, abanderando la consigna de recoger las expectativas y necesidades de sus 12 miembros. Lo novedoso de la aparición de la institución suramericana, en el marco del regionalismo posthegemónico (Falomir, 2013; Gómez, 2014) o regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012), es el hecho de que la defensa constituye uno de sus pilares fundacionales.

Resulta interesante analizar este escenario en términos evolutivos, ya que con la emergencia de la UNASUR, los procesos de institucionalización de la defensa y de la seguridad dejan de ser elementos diseñados en un complejo regional con dos centros -como lo advierten Buzan y Waever (2003)- para convertirse en una preocupación común de este nuevo actor y espacio político dentro del tablero internacional (Riggirozzi, 2012).

Un régimen de seguridad, según la bibliografía clásica, se configura una vez que cuatro condiciones han convergido en su creación: 1) que una gran potencia quiera establecerlo, 2) que los miembros compartan los mismos valores alrededor de la seguridad y la cooperación conjunta, 3) que los miembros compartan una visión defensiva y no expansiva respecto de la seguridad y 4) que los actores consideren que la guerra y búsqueda unilateral de la seguridad son acciones contraproducentes o costosas (Jervis, 1982).

Lo que caracteriza a esta especie de la categoría genérica de regímenes internacionales es que, sobre la base de un esquema normativo e institucionalizado, se constriñe o, por lo menos, se incide en la conducta de los actores que forman parte de aquel, siendo la cooperación y las expectativas de obtención de beneficios comunes su base ontológica. Aseverar que la creación del CDS configuró como resultado inmediato un régimen de defensa y seguridad regional es algo apresurado; más bien, su trabajo inicial estuvo limitado a levantar una estructura institucionalizada que facilitara la comunicación entre sus miembros, a nivel político, y a transparentar los sistemas de defensa de cada una de las naciones.

Después de casi una década, se pueden analizar al menos tres dimensiones al respecto: una formal, alrededor las características de esta arquitectura de seguridad; una material, en torno a las prácticas que se desarrollan en esta zona geográfica; y una ideacional, alrededor de las configuraciones identitarias.

Dimensiones analíticas

Alrededor de la dimensión formal, Brasil, como líder natural de la región, impulsó la creación de la institución suramericana, junto con Venezuela y Argentina (Montaño, 2014). Estos países influyeron en el diseño de su estructura, en particular, en el del consejo sectorial de defensa (CDS) que se erige como una propuesta pensada en términos de seguridad y que afianzaría la independencia estratégica de Suramérica (Montaño, 2014). En todo caso, la experticia diplomática brasileña se impuso con la propuesta de presentar al CDS como un foro de consulta y cooperación política y no una alianza militar o un sistema de seguridad colectiva como pretendía Venezuela (Comini, 2015).

El liderazgo de Brasil pasa por la ostentación de capacidades materiales y en su habilidad diplomática para generar consensos; dicho liderazgo requiere una seria determinación para asumir ciertos costos que, en la práctica, aún no han sido aceptados por la indecisa posición del gigante suramericano (Calderón, 2011). La naturaleza previamente acordada de la

UNASUR -y de sus consejos- como un espacio de diálogo y de consenso determina su funcionamiento y justifica el hecho de carecer de fuerza vinculante. De esta manera, la producción de normas, reglas y principios en su seno son medidas derivadas del ejercicio consensual y, como mecanismo político, sirven para activar una estructura institucionalizada y funcional, pero, a largo plazo, pueden generar inmovilismo y limitar la capacidad de acción de la institución y de sus consejos.

En el plano formal, asimismo, se destaca la producción de planes de acción que son, en esencia, los instrumentos que facilitan la ejecución de los lineamientos estatutarios. En términos prácticos, estos planes recogen la actividad del CDS en cuatro ejes: 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar, operaciones de paz y asistencia humanitaria; 3) industria y tecnología de defensa y 4) formación y capacitación. Aunado a ello, se suman los órganos que fortalecen la actividad del CDS, esto es, el CEED y la ESUDE, que son los destinados a generar y difundir un pensamiento estratégico suramericano, y a formar y capacitar al conjunto civil y militar de los países miembros en materia de defensa y seguridad regional e internacional. Lo llamativo en esta dimensión es que las nociones de *defensa* y *seguridad* se amalgaman en la actividad de los órganos adyacentes, no así en la del CDS, cuyo estatuto establece que su actividad gira, exclusivamente, alrededor de la defensa.

Esto implica que la defensa, como bien social de la región, es concebida bajo una visión instrumental arraigada en la tradición de la protección de la soberanía nacional, es decir, que las fuerzas militares siguen siendo el instrumento empleado frente a las amenazas de defensa (García, 2016). La cuestión alrededor de ello es si aún persisten, en la región, problemas y necesidades de defensa. En el ámbito político, se excluyeron varios temas de la esfera de acción del CDS: este no aborda los asuntos de seguridad ciudadana o seguridad pública, ni tampoco se erige como una plataforma militar de reacción, pues, fue creado para responder más bien a la tradición pacífica de resolución de sus controversias y no a una cultura belicista (CDS, 2009). Frente a estas exclusiones, la paradoja es que los asuntos que merman la capacidad soberana de los Estados, orillándolos a actuar con agendas militarizadas, son la emergencia de riesgos y amenazas no tradicionales, y no los conflictos interestatales *per se*.

En la dimensión material, son notorios los avances registrados, aunque analizar los modelamientos y cambios de los comportamientos de los actores estatales a nivel local resulte un ejercicio ambicioso, no se lograría en el abordaje de este artículo. Ahora bien, en términos generales, las prácticas que se han definido en el seno del CDS expresan una mayor relación con los niveles de compromiso político que con una fuerza normativa; pese a ello, la ejecución anual de planes de acción, el intercambio de información sobre gastos militares y la capacitación de personal civil y militar de los países miembros son prácticas concretas conducentes al fortalecimiento de la institucionalidad de la arquitectura de defensa y seguridad regionales.

Otro factor material es la discusión y adopción de medidas de fomento de la confianza mutua entre las naciones suramericanas, donde el CDS, reafirmando la usanza pacífica de controversias, ha asumido un rol importante en su elaboración (Comini y Frenkel, 2013). Estos procedimientos aglutinan mecanismos de intercambio de información, de seguridad intra y extrarregional, garantías y sistemas de cumplimiento y verificación (CDS, 2010). Para complementar estos procedimientos, el CEED y la ESUDE desarrollan estudios sobre el estado situacional de la defensa en la región.

El CEED, analizando los aspectos normativos, funcionales, orgánicos e institucionales de los sistemas de defensa de cada una de las 12 naciones suramericanas, identificó algunas prácticas que han permitido la sistematización y la transparencia de información entre sus miembros. De esta manera, las esferas de decisión política de la defensa y seguridad de cada Estado suramericano consideran que sus Fuerzas Armadas están circunscritas al ámbito de la protección de la soberanía e integridad territorial, siendo el CDS el espacio multilateral más institucionalizado a nivel regional (CEED, 2015). Asimismo, los planes de acción han permitido a los estados suramericanos acordar y ejecutar acciones conjuntas como en el caso de los “ejercicios UNASUR I, II, III y IV destinados a desarrollar capacidades de planeamiento combinado y a avanzar en materia de interoperabilidad militar en operaciones de paz” (CEED, 2015:30).

En el plano material, otro práctica conducente al fortalecimiento de la confianza mutua en Suramérica es la elaboración del Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa, un documento que da cuenta de las erogaciones realizadas por los países miembros de UNASUR en el ámbito de la defensa (CEED, 2017). Este documento es el resultado de un arduo proceso que inició en 2009 y que ha implicado la definición de una metodología estandarizada regional que transparenta la información en esta área.

En este aspecto, el CEED ha tenido una labor exitosa ya que, en términos institucionales, no solo definió conceptos comunes sobre las categorías de medición, sino también se evidencia la voluntad política de los Estados de profundizar la integración regional. Lo más llamativo de este Registro es que se desmarca de las prácticas institucionalizadas a nivel global, pues, se elabora a partir de los presupuestos y rubros debidamente ejecutados y no con base en las proyecciones presupuestarias (CEED, 2017). Sin duda, esta práctica define una de las características esenciales en la configuración de un régimen, pues las políticas cooperativas responden a las visiones individuales que cada nación tiene respecto de su situación en el ámbito de la defensa y, al mismo tiempo, contribuye a la definición de una visión conjunta en clave regional.

En la dimensión ideacional, se encuentra un elemento interesante que resalta la vigencia del CDS, ya que, como objetivo general, se propuso la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa que aglutine la heterogeneidad de los intereses nacionales. Sumado a la identificación de Suramérica como una zona de paz (Fuentes, 2015), una de las aristas en la que convergen los intereses nacionales es la protección de los recursos naturales de la región (Díaz, 2014).

Mijares (2011) sostiene que el CDS impulsa la creación de una estructura orientada a la defensa colectiva, esto es, una alianza militar contra amenazas externas e internas. En términos identitarios, la defensa suramericana sería una estructura de reacción, cosa que, como se vio con anterioridad, no es el objetivo de los órganos de defensa. La defensa colectiva hace alusión a un ente de orden permanente que sirva para hacer frente a las agresiones de cualquier tipo (Pérez, 2011).

Bajo la mirada de las tres dimensiones anotadas, el CDS y sus órganos han trazado un camino hacia la institucionalización de un régimen que, si bien no se enmarca dentro de las condiciones advertidas por Jervis, su existencia incentiva la reproducción de prácticas sociales conducentes a la generación de normas y expectativas que fortalezcan los niveles de cooperación regional. Hasta aquí, la principal debilidad que se advierte en este régimen es la indecisa posición del líder regional, Brasil, país que cuenta con las capacidades suficientes para asumir los costos de dicho liderazgo y continuar con la profundización de un entorno común normativo.

Ahora bien, según las nociones de Krasner (1983) un régimen se configura cuando convergen un conjunto principios, reglas, normas y procedimientos en un área de la política internacional. Goertz (2003) sugiere que las discusiones alrededor de estos elementos que configuran un régimen se solucionan con el análisis de su convergencia en una estructura lógica de la norma. Para Goertz un régimen es una estructura de normas, las cuales se construyen a partir de las siguientes condiciones: 1) la regularidad conductual, 2) la relación con los intereses propios, 3) la importancia de las sanciones y 4) su relación con el plano de la moralidad (Goertz y Diehl, 1992; 1994). Estos cuatro elementos determinan una tipología de normas que pueden resumirse en cooperativas, hegemónicas y descentralizadas Goertz y Diehl (1994).

Los procedimientos y las medidas emanadas del CDS y de sus órganos responden, más bien, a la categoría de normas cooperativas, las cuales presentan una correspondencia con los intereses de los actores estatales; además, no existe una carga sancionatoria que sirva de base coercitiva para constreñir el cumplimiento de las obligaciones contraídas y la deontología es mínima, es decir, los preceptos morales o conductuales son heterogéneos (Goertz y Diehl, 1994). Esto da lugar a que un régimen no sea, explícitamente, un entorno regulado y sancionador; más bien, se ajusta a visión bastante flexible que rescata la labor ejecutada por el CDS.

Tomando en cuenta el concepto de Jervis, un régimen de seguridad incentiva la creación de comportamientos que trascienden los intereses individuales y cortoplacistas; Goertz (2003) en su lugar, propone que los regímenes, como estructura de normas, pueden servir a diversas

funciones, promover los intereses individuales, tener una corta vida y no tener implicaciones directas en las conductas de sus miembros. Esto no significa que el CDS como régimen esté condenado a muerte; no obstante, su existencia depende, inevitablemente, de la suerte que tenga su institución paraguas, la UNASUR, asunto que será analizado en el siguiente apartado.

2. Ralentización del régimen suramericano: debilidades originarias y limitaciones institucionales

El CDS, desde su nacimiento en 2008, ha venido forjando la construcción de un entramado institucional que promueve los principios y objetivos contemplados en su documento fundacional, esto es, la consolidación de Suramérica como una zona de paz, la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa y el fortalecimiento de consensos y cooperación regional en el mismo ámbito.¹ Este entramado, al ser advertido como un régimen de defensa y seguridad cooperativa, tiende a la institucionalización de mecanismos regionales que disgregan las lógicas individuales, principalmente frente a aquellos asuntos que presuponen una atención militarizada, brindando a sus miembros un entorno si no armónico, conducente a evitar los conflictos.

Dicho proceso de institucionalización solo puede revisarse a partir de las dinámicas que se producen en la propia UNASUR. Se argumenta que la ralentización en la construcción de un régimen de defensa y seguridad es resultado de la debilidad institucional de la UNASUR. Este argumento se analizará desde una mirada política dirigida hacia la situación regional y a los contextos locales de varios de sus miembros.

A nivel regional, es posible advertir que pese a las contradicciones de los modelos políticos locales de los miembros de la UNASUR; las actitudes integracionistas siguen siendo parte de su ideario histórico (Sanahuja, 2012). Los países de la UNASUR no muestran posturas aislacionistas en cuanto a la participación en bloques de integración; se puede observar que los países de Suramérica pertenecen, al mismo tiempo, a varios proyectos y con diversas

aristas temáticas. Se evidencia que, además, si bien la creación de la institución suramericana fue producto de una coyuntura progresista, las diferencias originarias que dieron paso a su existencia no han sido impedimento en su accionar.

Los cambios políticos suscitados a nivel local tampoco han sido obstáculo para la actividad de la UNASUR. Pese a los cuestionamientos y reveses que sufrieron algunos liderazgos suramericanos, la legitimidad de la región como una zona de paz reside en la prevalencia de la cláusula democrática, garantía para la paz y estabilidad de Suramérica. Sin embargo, en términos generales, la UNASUR no ha logrado convenir una agenda común regional definida en términos políticos, económicos, de seguridad e identitarios.

Como resultado de las contradicciones originarias y de una agenda todavía indefinida, los proyectos integracionistas no han logrado consolidarse en la región; al respecto, Sanahuja sostiene que la historia de América Latina demuestra que esta ha vivido enfrentándose a un “trilema” entre la defensa de la soberanía estatal, la profundización de la integración regional y la preservación de la autonomía internacional; “en ese ‘trilema’ imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez” (Sanahuja, 2012:22).

En el ámbito ideológico, también, existen contradicciones que fracturan los procesos de regionalización. Suramérica está matizada entre las tendencias conservadoras y progresistas, y ello determina la forma en la que se producen los acercamientos con Estados Unidos. Mientras unos proyectos apuestan a fomentar los vínculos con dicho país; otros se preocupan por impulsar discursos y proyectos antiimperialistas y antihegemónicos tendientes a reivindicar la soberanía e independencia de las naciones.

La situación de varios países da cuenta de dichas disputas ideológicas. Brasil, el propulsor de la UNASUR, atraviesa una crisis interna que lo ha orillado a desentenderse de la región. Además de las disputas políticas locales y los cuestionamientos a sus líderes, la corrupción es la enfermedad que ha empezado a aquejar al gigante suramericano.

Argentina se encuentra en una posición similar; no solo hubo un viraje ideológico en las elecciones del 2015, sino que la legitimidad y estabilidad política y económica internas se han visto seriamente afectadas por las protestas de varios sectores sociales. En el año 2017 y, pese al viraje ideológico, Argentina asumió la conducción de la Presidencia Pro Témpore (PPT) de la UNASUR; no obstante, este espacio es visto como un catalizador no tanto de las relaciones políticas sino de las comerciales (Agencia EFE, 2017).

Se observa que, la integración regional, como eje estratégico para la consolidación del bloque suramericano, ha quedado relegada; la agenda argentina ha priorizado el afianzamiento de sus relaciones con Estados Unidos y muestra de ello es la autorización que Mauricio Macri ha expedido en favor de la instalación de bases norteamericanas en varios puntos de su territorio (La República, 2018).

Venezuela es otro de los países que atraviesa una crisis interna. La migración de venezolanos, en los últimos años, se ha acrecentado (Ortega, 2016; Cantú, 2017). Se cuestiona la legitimidad del gobierno bolivariano a nivel local e internacional; en el primer ámbito, las protestas internas han exacerbado los niveles de violencia y, en el otro, la expulsión de este país del MERCOSUR, ciertamente, ha debilitado su posición en el tablero regional.

En Colombia, el miembro más reacio a formar parte del CDS, se avizora un cambio en el ámbito político. El expresidente, Juan Manuel Santos, marcando distancia de su antecesor, auspició los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), lo que dio como resultado la firma del Acuerdo de Paz en 2016, que representa un gran logro para la sociedad colombiana y para la región. Asimismo, impulsar los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es otro de los desafíos que invoca la atención plena de los actores políticos locales y regionales, pues la suscripción de un acuerdo de paz no conlleva, de forma expresa, la terminación de los conflictos y la instauración de la paz.

La paz tiene un costo en vidas, y los desafíos son mayores, cuando se procura la reivindicación de ciertos derechos que han sido negados durante décadas, como la restitución de tierras, por ejemplo. Desde la suscripción del acuerdo de paz, cientos de líderes sociales

han sido asesinados (Resumen Latinoamericano, 2018). Con ello, los avances en la región se avizoran a través de la metáfora del cangrejo; y, Colombia no es la excepción. Los acuerdos de paz representan un logro importante para el régimen de Juan Manuel Santos, pero para el actual presidente, Iván Duque, la revisión y reforma de los mismos se constituyen en un eje fundamental de su discurso y actuar políticos (Manetto, 2018).

De esta manera, las distensiones locales han debilitado a los gobiernos suramericanos en las esferas económica, política e ideológica. La UNASUR, si bien aglutina estas marcadas diferencias, no ha logrado definir aún una agenda común suramericana. Esto significa que la UNASUR es un proyecto en construcción que debe lidiar con el hecho de que los dramas locales tienen un impacto trascendental en los procesos de integración regional.

Como se vio en el apartado anterior, la consolidación de un régimen depende de la voluntad de un líder global o regional y, en este momento, no se puede afirmar que en la región exista un líder indiscutible. Brasil, el llamado a ejercer ese rol, no asume los costos que este ejercicio le demanda; esto significa que, además de utilizar la plataforma suramericana como símbolo para la proyección de *global player* en la escena internacional, debería auspiciar la generación de intereses comunes en la región (Baroni y Rubiolo, 2010).

En este sentido, tanto la heterogeneidad política e ideológica que se vive a nivel local como la ausencia de un modelo de desarrollo en común explican el debilitamiento de la UNASUR. Los países suramericanos se enfrentan a sus propias tragedias locales, ya sea por las crisis económicas, la ilegitimidad política de los gobiernos o líderes de turno o por el poco interés; el resultado es la ralentización de este bloque político regional junto a los órganos que cobija.

A modo de conclusión

Algunas exclusiones forman parte del bagaje originario del CDS, entre ellas, que este órgano no constituye un sistema de fuerzas operativas suramericanas, una alianza militar o un sistema de seguridad colectiva. La defensa es el pilar de la integración regional; sin embargo, los órganos adyacentes, en el ámbito normativo, indagan en algunos aspectos de la seguridad regional, teniendo claridad respecto a que las actividades ejecutadas por el CDS no deben superponerse a las vigentes en los sistemas universal o hemisférico. En todo caso, la defensa se erige como un espacio estratégico para el fortalecimiento de la transparencia y la confianza mutua entre los miembros de la región.

La emergencia del CDS, además de generar expectativas, abre las puertas a nuevas posibilidades de conducir la seguridad regional sin la presencia de Estados Unidos. El problema que se detecta frente a este desafío es el hecho de que no existe un liderazgo fuerte que asuma los costos y las responsabilidades que conlleva el ejercicio de dicho liderazgo. Aunque los anteriores proyectos de integración aportaron experiencias para el proceso de institucionalización en este bloque regional, este no ha logrado aún consolidarse como la plataforma de preferencia, por parte de sus miembros, para solucionar sus problemas.

Es posible advertir la existencia de un régimen suramericano; sin embargo, este se apuntala en un anclaje normativo de orden cooperativo, no vinculante. La teoría de los regímenes internacionales permite efectuar un rastreo inicial que no es suficiente para comprender la estructura del régimen en cuestión; de tal forma, que las nociones otorgadas por un enfoque institucionalista permiten analizar la estructura lógica de las normas y con ello comprender las actividades de los órganos de defensa.

Un régimen no se configura para garantizar el cumplimiento de las normas como si se tratase de un órgano judicial. Como se vio, la capacidad sancionatoria es solo un elemento que caracteriza a los regímenes, pero no los determina y, en definitiva, aquello no impele a los actores del sistema internacional a cooperar; pues la cooperación es un asunto de voluntad y no de constreñimiento normativo.

La actividad de este régimen se ha caracterizado por definir metodologías estandarizadas que contribuyen al intercambio y la transparencia de la información, lo que en términos prácticos abre la posibilidad de analizar los sistemas de defensa de los países miembros e identificar las asimetrías y concurrencias institucionales. Ahora bien, es preciso comprender que el CDS tampoco pretende instaurar una homologación de los sistemas nacionales de defensa, pero su estudio permite, desde la proyección de este ejercicio teórico, indagar en los elementos que coadyuvarían a la generación y renovación del pensamiento estratégico suramericano y al modelamiento de la identidad suramericana en materia de defensa.

No existe una agenda regional en la UNASUR y, en gran parte, ello obedece a la heterogeneidad de las realidades locales, a nivel político, ideológico, económico y de seguridad. Estas distensiones que sobresalen en los espacios nacionales obstaculizan la consolidación de la institución suramericana; el resultado es que si la institución paraguas no funciona, sus consejos tampoco lo harán. Con ello se colige que no todo espacio multilateral es un espacio de integración. En todo caso, el CDS, visto como un régimen, ha servido de instrumento político regional para efectivizar los consensos alrededor de un tema tan sensible como la defensa de las naciones.

Bibliografía.

Agencia EFE, 2017, "Argentina anuncia que asume la presidencia pro t empore de la Unasur", Buenos Aires, <https://www.efe.com/efe/america/politica/argentina-anuncia-que-asume-la-presidencia-pro-tempore-de-unasur/20000035-3243631>

Baroni, Andrade y María Rubiolo, 2010, "UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes", *Estudios Internacionales* (43) 165:129-151. <http://www.jstor.org/stable/41392133>

Buzan, Barry y Ole Waever, 2003, "Regions and Powers. The structure of international security", Cambridge, Cambridge University Press.

Calderón, Emilce, 2011, "Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo", *Relaciones Internacionales* 18:89-111.

Cantú, Elda, 2017, "Mientras en otros países se cierran puertas, los venezolanos encuentran refugio en Perú", *América Latina*, Lima. <https://www.nytimes.com/es/2017/03/31/venezuela-peru-migracion-nicolas-maduro/>

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), 2015, *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*.

_____, 2017, *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa, Edición Especial 2006-2015*.

Consejo de Defensa Suramericano (CDS), 2010, *Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad*.

_____, 2009, "El Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación", Santiago, Alerce Talleres Gráficos S.A. <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>

_____, 2008, *Estatuto del CDS*.

Comini, Nicolás, 2015, "El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 2:109-135. Doi: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>

Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel, 2013, "El Consejo de Defensa Suramericano: institucionalización, agendas y desafíos", ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política "Repensar las Ciencias Sociales: reflexiones en un mundo en crisis".

<https://doi.org/10.18504/rl0213-003-2018>

Relacso (2018):12:e0120052018

Díaz, Fernanda, 2014, “El aporte del consejo de defensa suramericano a la identidad regional en el marco de la Unasur”, [https://www.academia.edu/8334443/El Aporte del Consejo de Defensa Suramericano a la Identidad Regional en el Marco de la Unasur](https://www.academia.edu/8334443/El_Aporte_del_Consejo_de_Defensa_Suramericano_a_la_Identidad_Regional_en_el_Marco_de_la_Unasur)

Falomir, Nicolás, 2013, “La identidad de Unasur: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico?”, *Revista de Ciencias Sociales (Cr)* 140, pp 97-109. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15329874007>

Flemes, Daniel, Detlef Nolte y Leslie Wehner, 2011, “Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa”, *Estudios Internacionales* 44 (170), pp. 105-127. <http://www.jstor.org/stable/41969367>

Fuccille, Alexandre, 2014, “Brazil and the construction of a security community in South America”, *International Political Science Association*. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_30491.pdf

Fuentes, Juan, 2015, “Segunda parte: fundamentos para una identidad sudamericana; la declaración de Sudamérica como zona de paz y cooperación y la constitución del consejo de defensa de Unasur”, *Cuadernos de Trabajo* núm.15/2015, Santiago, Anepe.

García, Jaime, 2016, “Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de Latinoamérica”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion_castellano_.pdf

Goertz, Gary y Paul Dieh, 1994, “International norms and power politics”, en *Reconstructing Realpolitik*, editado por Frank Whelon Wayman y Paul Diehl, pp. 101-122.

Goertz , Gary y Paul F. Diehl, 1992, “Toward a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement”,. *The Journal of Conflict Resolution* (36) 4:634-664. <http://www.jstor.org/stable/174303>

Goertz, Gary, 2003, *International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.

Gómez, Magali, 2014, "Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR", Repositorio Institucional de la UNLP. <http://hdl.handle.net/10915/44715>

Griffiths, John, 2011, *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*, Santiago de Chile, RIL Editores.

Hanseclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger, 1997, "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", artículo presentado en la Conferencia "Política Internacional y Relaciones Transnacionales", México.

Jervis, Robert, 1982, "Security Regimes", *International Organization* 36 (2):357-378, Cambridge, JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/2706526>

Jordán, Javier, 2014, "Gestión de la incertidumbre en las relaciones internacionales", Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), Granada, Universidad de Granada.

Krasner, Stephen, 1983, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Regimes*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.

La República, 2018, "Macri habría autorizado la instalación de bases militares de EEUU en Argentina", *Mundo*, <https://larepublica.pe/mundo/1283226-mauricio-macri-habria-autorizado-instalacion-bases-militares-eeuu-argentina>

Manetto, Francesco, 2018, "Iván Duque advierte de que cambiará los acuerdos de paz sin romperlos", *El País*, Bogotá, https://elpais.com/internacional/2018/06/18/colombia/1529351991_715042.html

Mijares, Víctor, 2011, "Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa", *Politeia*, vol. 34, núm. 46:1-46, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

Montaño, Mónica, 2014, “Las élites políticas en las democracias latinoamericanas: hacia una identidad regional”, *Integración, Seguridad y Democracia en América Latina*, Guadalajara, Iteso.

Ortega, Javier, 2016, “Ecuador reporta una oleada migratoria desde Venezuela”, *El Comercio/Actualidad*, Quito. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-reporta-oleada-migratoria-venezuela.html>

Pérez, Enrique, 2011, “Defensa colectiva y seguridad compartida”, *Documento de Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE071-2011DefensaColectiva.PerezRamirez.pdf

Resumen Latinoamericano, 2018, “Colombia. Desde la firma del Acuerdo de Paz han sido asesinado 385 líderes sociales”, <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/05/20/colombia-desde-la-firma-del-acuerdo-de-paz-han-sido-asesinado-385-lideres-sociales/>

Riggiozzi, Pía, 2012, “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”, *New Political Economy* 17 (4):421-443. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>

Sanahuja, Antonio, 2012, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, pp. 19-72. <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>

ⁱ Artículo 4 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.

Siglas y abreviaturas

CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ESUDE	Escuela de Defensa Suramericana
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas