



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**TESIS**

**“LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD  
DE SEGURIDAD EN EL CONO SUR”**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES  
PRESENTA**

**YADIRA GÁLVEZ SALVADOR**

**TUTOR: MTRO. RAÚL BENÍTEZ MANAUT**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE DE 2010**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Esta investigación fue realizada en el marco del Proyecto PAPIIT IN-303106 “Los Retos de los Regionalismos Frente a la Nueva Agenda de Seguridad Internacional”. Agradezco al Dr. Alejandro Chanona Burguete y a la Mtra. Consuelo Dávila Pérez, responsable y co-responsable del Proyecto, su invaluable apoyo, las enseñanzas, la confianza y el cariño que me han brindado.*

*Asimismo, expreso mi agradecimiento al Dr. Leopoldo González Aguayo, la Dra. Lourdes Sánchez Mendoza y al Dr. Javier Oliva Posada, cuyas observaciones enriquecieron este trabajo. Mención especial merecen mi tutor, el Mtro. Raúl Benítez Manaut, quien me orientó durante el desarrollo de la investigación.*

*Dedico esta tesis a mi maravillosa familia, especialmente a Ade, mi madre. Gracias a cada uno por su infinito amor.*

*Al Sol que me ilumina la vida. Por nosotros.*

*Una sociedad con elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para la juventud, con impunidad e irresponsabilidad, siempre será escenario de altos niveles de inseguridad y violencia. Por eso, vamos a seguir luchando por la profundización de este Mercosur, vamos a seguir abogando por un mundo multipolar (...) el Mercosur debe ser una punta de lanza en la creación de un nuevo equilibrio internacional.*

Néstor Kirchner

*El Mercosur, así como la integración de América del Sur en su conjunto, es sobre todo un proyecto político. La región es ejemplo de cómo el mundo puede vivir en paz, sin armas nucleares, sin guerra, de una manera mucho más armónica. Apoyaremos los arreglos institucionales necesarios, para que pueda florecer una verdadera identidad del Mercosur y de América del Sur.*

Lula Da Silva

*El Consejo Sudamericano de Defensa no surge de la nada. Hablamos de construir medidas de confianza mutua, de coordinarnos para potenciar nuestra capacidad de participar en operaciones de paz, de realizar emprendimientos para desarrollar nuestra industria de defensa, y de trabajar juntos para enfrentar los desastres naturales. Hablamos (...) de dar un salto desde la cooperación tradicional, hacia la asociación política en una perspectiva de integración (...) de crear un espacio institucional sudamericano de cooperación que debe contribuir significativamente a la paz y a la estabilidad regional.*

Michelle Bachelet.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.	1
1. Seguridad y Regionalismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales.	7
1.1. Definiendo la seguridad.	8
1.1.1. Seguridad restringida (tradicional).	9
1.1.2. Seguridad amplia (multidimensional)	11
1.2. Realismo y Liberalismo: los límites de los paradigmas tradicionales.	19
1.3. Constructivismo, regionalismos y seguridad.	25
1.3.1. Regionalismo y seguridad.	27
1.3.2. Complejos de Seguridad Regional.	29
1.3.3. Comunidades de Seguridad	32
2. Las transformaciones internas y el nacimiento de la Comunidad de Seguridad.	41
2.1. Dictaduras de Seguridad Nacional.	41
2.2. Las transiciones a la democracia y la nueva visión de la seguridad en el Cono Sur	50
2.3. Relaciones civiles-militares.	56
2.4. Seguridad y Defensa: Perspectivas nacionales y consensos regionales.	77
2.4.1. Seguridad Nacional: el imperativo del orden.	78
2.4.2. Defensa Nacional: independencia y cooperación.	82
2.4.3. La definición de las amenazas.	90

3. Construyendo la Comunidad de Seguridad.	99
3.1. Mecanismos, acuerdos y estrategias de la Comunidad de Seguridad.	103
3.1.1. No proliferación y transparencia en la adquisición de armas.	105
3.1.2. Lucha contra las amenazas transnacionales: narcotráfico, terrorismo y tráfico de armas pequeñas y ligeras.	107
3.1.3. Triple Frontera y Amazonía: el control de los “territorios sin gobierno”.	126
3.2. Defensa: cooperación, proyección internacional y modernización.	136
3.2.1. Confianza Mutua: cooperación y ejercicios combinados.	138
3.2.2. Misiones de Paz: MINUSTAH y “Cruz del Sur”.	146
3.2.3. ¿Modernización o carrera armamentista?	160
3.3. Las relaciones con Estados Unidos.	169
3.4. El Consejo Sudamericano de Defensa.	180
Conclusiones	191
Anexo	205
Fuentes de Información	209

## TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Parámetros de las Comunidades de Seguridad.	37
Tabla 2. MFCS en el Cono Sur.	138
Tabla 3. Ejercicios combinados conjuntos de los países del Cono Sur.	144
Tabla 4. Participación en Misiones de Paz.	151
Tabla 5. Misiones de Naciones Unidas en Haití.	154

Tabla 6. Fuerza Combinada Cruz del Sur	160
Tabla 7. Gastos Militares de América Latina.	164
Tabla 8. Cono Sur: Transferencias de principales armas convencionales (2006- 2009)	166
Tabla 9. Asistencia Militar de Estados Unidos a los países del Cono Sur	179
Tabla 10. CSD: Objetivos específicos.	187
Tabla 11: CSD: Iniciativas Específicas por Área.	188
Tabla 12: Cono Sur: Gobernanza regional de la seguridad	204

## GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Gasto Militar Mundial 2009.	162

## ABREVIATURAS

11 de septiembre de 2001	11-S
Agencia Brasileña de Inteligencia	ABIN
Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control Nuclear	ABACC
Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	ALBA
Área Marítima de América del Sur	AMAS

Argentina, Brasil y Chile	ABC
Asociación Mutual Israelí Argentina	AMIA
Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz	CAECOPAZ
Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile	CECOPAZ
Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (Paraguay)	CECOPAZ
Centro de Instrucción de Operaciones de Paz del Ejército (Brasil)	CIOPPAZ
Centro Regional de Inteligencia del Mercosur	CRI
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas	CICAD
Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)	CONADEP
Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino	COMPERSEG
Complejo de Seguridad Regional	CSR
Comunidad Andina de Naciones	CAN
Comunidad de Estados del Caribe	CARICOM
Comunidad Sudamericana de Naciones	CSN
Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales	CARI
Consejo del Mercado Común	CMC
Consejo Sudamericano de Defensa	CSD
Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico	CSLN
Control de Narcóticos y Fortalecimiento del Estado de Derecho (Programa de Asistencia Militar de Estados Unidos)	INCLE
Corporación Nacional del Cobre de Chile	Codelco
Crimen Organizado Transnacional	COT
Departamento de Seguridad de la Patria (Estados Unidos)	DHS
Desarme, Desmovilización y Reintegración (Programas de)	DDR
Dirección de Inteligencia Nacional (Chile)	DINA
Educación y Entrenamiento Militar (Programa de Asistencia Militar de Estados Unidos)	IMET

Escuela de Operaciones de Paz del Ejército "Mayor Juan Sosa Machado" (Uruguay)	EOPE
Financiamiento Militar Exterior (Programa de Asistencia Militar de Estados Unidos)	FMF
Fondo Monetario Internacional	FMI
Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur	FCCP
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-	FARC
Grupo de Acción Financiera de Sudamérica	GAFISUD
Grupo de Trabajo de Defensa Bilateral	GTDB
Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo de Mercosur	GTE
Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo de Mercosur	GTP
Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (Estados Unidos)	CSI
Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo	SIPRI
Instituto de Estudios Estratégicos	IISS
Junta Interamericana de Defensa	JID
Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (Argentina-Brasil)	MAE
Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad	MFCS
Mercado Común del Sur	MERCOSUR
Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití	MINUSTAH
No proliferación, Anti-terrorismo, Desminado y Programas Relacionados. (Programa de Asistencia Militar de Estados Unidos)	NADR
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen	ONUDC
Organización de Estados Americanos	OEA
Organización del Tratado del Atlántico Norte	OTAN
Organización Internacional de la Energía Atómica	OIEA
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Programa Nuclear Paralelo (Brasil)	PNP

Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Rehabilitación de Dependientes de Drogas del Mercosur	Comisión Especial RED
Secretaría de Inteligencia del Estado (Argentina)	SIDE
Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Argentina-Brasil)	SCCC
Sistema de Control de Tránsito Aéreo Nacional (Brasil)	SINDACTA
Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur	SISME
Sistema de Protección de la Amazonía	SIPAM
Sistema de Vigilancia y Protección del Amazonas	SIVAM
Tratado de No Proliferación Nuclear	TNP
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca	TIAR
Unión Sudamericana de Naciones	UNASUR

## INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, convergieron una serie de factores que impactaron directamente en las agendas de seguridad y defensa, entre los que destacan la tercera ola de transiciones a la democracia, el fin de la Guerra Fría, el acelerado proceso de globalización y el ascenso de los regionalismos. Situaciones que fueron acompañadas del reconocimiento de las “nuevas amenazas” a la seguridad de carácter transnacional y multidimensional, los nuevos actores de la misma, el carácter predominante de los conflictos internos y los vaivenes entre la cooperación y el conflicto tradicionales en el sistema internacional.

En el ámbito interamericano, estos cambios se tradujeron en el impulso a los procesos de integración, la resolución de conflictos pendientes (a excepción del de Colombia) y las discusiones sobre nuevos esquemas de seguridad y defensa, tanto en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) como a nivel subregional.

En este contexto, inició una nueva etapa de relaciones de seguridad y defensa entre los países del Cono Sur<sup>1</sup>. Las consideraciones geopolíticas tradicionales, las políticas de enfrentamientos, las competencias por el liderazgo militar y los diferendos limítrofes fueron desplazados por una visión que considera que la cooperación constituye la mejor opción para construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión.

De esta manera, resultado de las transiciones democráticas estos países experimentaron dos cambios fundamentales en materia de seguridad y defensa: a) el acoger la idea de la seguridad multidimensional, tras desechar las tesis sobre el “enemigo interno” propia de las Dictaduras de Seguridad Nacional; y b) el tránsito

---

<sup>1</sup> Para los efectos de esta investigación, se entiende por Cono Sur el espacio geoeconómico, político y social formado por los cuatro miembros plenos del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) así como Chile, en su calidad de Estado Asociado.

de la rivalidad y las hipótesis de conflictos mutuos a una visión de sociedad e identidad regional.

En 1991 Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur (Mercosur), al que posteriormente se incorporarían Chile y Bolivia en calidad de Estados Asociados. Este proceso de integración ha traspasado su ámbito meramente económico para avocarse a las cuestiones políticas, en las que se incluyen los asuntos de seguridad y defensa.

Tomando como referencia el marco teórico constructivista de las Comunidades de Seguridad desarrollado por Emmanuel Adler y Michael Barnett, la hipótesis central de esta investigación afirma que en el Cono Sur está en marcha la construcción de una comunidad plural de seguridad; cuyo origen se encuentra en el marco de las transiciones democráticas y que adquirió un impulso decisivo tras el 11 de septiembre de 2001 (11-S), a fin de hacer frente de forma conjunta a las presiones de Estados Unidos, especialmente sobre los casos de la Triple Frontera y de la Amazonía.

Esta comunidad de seguridad cumple una doble función: al interior de los países coadyuva al predominio del poder civil sobre el militar, otorga nuevos roles a las Fuerzas Armadas y optimiza recursos; en tanto que en el ámbito regional es concebida como parte de una estrategia que garantiza la paz y la estabilidad, permite atender de forma conjunta problemas compartidos y construir un bloque regional cohesionado lo que aumenta su capacidad de acción y negociación.

Su construcción se fundamenta en valores (derechos humanos, democracia), amenazas (crimen organizado transnacional) e intereses (estabilidad, proyección internacional) compartidos. Si bien, el proceso ha sido paulatino y se ha caracterizado por la preeminencia de los acuerdos bilaterales sobre los multilaterales, donde el núcleo conformado por Argentina, Brasil y Chile (ABC) ha sido el principal impulsor de estas transformaciones.

Desde nuestra perspectiva, este espacio subregional de cooperación en seguridad y defensa en el Cono Sur puede ser un primer paso de un esquema más amplio en el que podrían sumarse posterior y sucesivamente otros países de América del Sur, siendo la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) muestra de ello.

Al igual que sucede con otras áreas de América Latina, la historia del Cono Sur se ha caracterizado por la rivalidad, el conflicto y la cooperación. Los primeros intentos a favor de la cooperación datan de 1915 con el pacto entre Argentina, Brasil y Chile que creó el ABC, bajo la lógica de compatibilizar sus intereses sobre el equilibrio de poder regional y evitar la intervención de las grandes potencias en el área.<sup>2</sup>

Así, tradicionalmente estos países han concebido sus alianzas como una forma de contrapesar las relaciones con las potencias externas, especialmente con Estados Unidos, y de garantizar al mismo tiempo la estabilidad regional, en una especie de “relación especial”.<sup>3</sup> Si bien, ello nunca significó el abandono de la competencia por la preeminencia en la región, que se tradujo en momentos de fuertes tensiones. Tal es el caso de los enfrentamientos entre Chile y Argentina por las delimitaciones fronterizas del Canal de Beagle, por ejemplo.

Durante los últimos 25 años la cooperación regional en materia de seguridad y defensa ha tomado un nuevo impulso. La redefinición de intereses e identidades, la naturaleza de las nuevas amenazas y los retos para enfrentarlas, han generado incentivos para el desarrollo de la comunidad de seguridad; al tiempo que los términos seguridad y defensa han tomado nuevos significados relacionados con la consolidación democrática, el fortalecimiento de las instituciones y la proyección internacional de estos países.

---

<sup>2</sup> Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 22.

<sup>3</sup> Ejemplo de ello fue la participación de Argentina y Brasil como mediadores en los conflictos de Bolivia y Paraguay (1932-1934), Perú y Colombia (1933-1934) y Perú y Ecuador (1941); y los acuerdos de Uruguayana de 1961 entre ambos países con el objetivo de concertar acciones internacionales conjuntas en función de su “identidad sudamericana” al que pretendían integrar a Chile.

Lógicamente, el desarrollo de la Comunidad depende de diversos factores como: la configuración de las políticas de seguridad y defensa en cada Estado, la identificación de amenazas e intereses compartidos; la institucionalización de la cooperación regional; catalizadores externos, como las amenazas transnacionales o la política exterior de Estados Unidos, entre otras cuestiones.

Analizar el desarrollo, características y alcances de la comunidad de seguridad del Cono Sur constituye el principal objetivo de esta investigación, que está dividida en tres capítulos. El primero de ellos abre con el debate sobre las definiciones de la seguridad (tradicional o ampliada), para posteriormente presentar los principales postulados del realismo y el liberalismo respecto a la seguridad internacional. Posteriormente, se aborda el tema del regionalismo y la seguridad desde la perspectiva constructivista y se desarrolla el modelo teórico de las Comunidades de Seguridad.

El estudio de los factores internos es determinante para entender la dinámica de la Comunidad, es por ello que el segundo capítulo está dedicado a las transformaciones internas y los factores que posibilitaron el nacimiento de la Comunidad. Así, partiendo de las Dictaduras de Seguridad Nacional de la Guerra Fría, se analizan las transformaciones que las políticas de seguridad y defensa de cada uno de estos países sufrieron a raíz de las transiciones a la democracia.

Asimismo, en este capítulo se analizan las relaciones civiles-militares y su impacto en el proceso de construcción de la Comunidad; y finalmente se presentan las posturas nacionales sobre la seguridad, la defensa y las amenazas, lo que permite identificar los consensos regionales en la materia.

Por su parte, el tercer y último capítulo está dedicado al desarrollo de la comunidad de seguridad. De esta manera, se presentan los mecanismos, acuerdos y estrategias frente a temas relacionados con la no proliferación y transparencia en la adquisición

de armas; la lucha contra las amenazas transnacionales y el tema del control de las “áreas sin gobierno” de la Triple Frontera y la Amazonía.

En tanto, en el área de defensa, se abordan los temas relacionados con las Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad (MFCS), como la cooperación y los ejercicios combinados; las participación en las Misiones de Paz de Naciones Unidas y la modernización de los armamentos. Por último se hace referencia a las relaciones con Estados Unidos y se dedica un apartado al Consejo Sudamericano de Defensa.



## 1. Seguridad y Regionalismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales.\*

Uno de los temas centrales de la disciplina de las Relaciones Internacionales han sido los estudios de seguridad. Cuestiones como la guerra, el conflicto, la paz, la estabilidad, la solución de controversias, entre otros, han estado presentes en las agendas de investigación de la disciplina tanto en el marco del pensamiento realista como del liberal y todas sus derivaciones teóricas y metodológicas.

Como señalan Buzan, Wæver y de Wilde, tradicionalmente la invocación a la seguridad ha servido para legitimar el uso de la fuerza, del establecimiento de una condición de emergencia y del despliegue de todas las capacidades para hacer frente a la amenaza.<sup>4</sup>

El fin de la Guerra Fría y el reconocimiento de las llamadas “nuevas amenazas” obligaron a replantear las agendas nacionales e internacionales de seguridad y defensa. A nivel académico el debate, que continúa vigente hasta nuestros días, abarca cuestiones relativas a los alcances del concepto, los actores, los sujetos y la definición de las amenazas.

De esta suerte, por un lado identificamos a los llamados “tradicionalistas” que pugnan por preservar la visión de la seguridad centrada en las cuestiones referentes a la “supervivencia del Estado” entendida a partir de los elementos político-militares. Mientras que los denominados “ampliacionistas” han incorporado a la agenda temas que tradicionalmente habían sido considerados como parte de la agenda de desarrollo, como la pobreza, las pandemias o la degradación ambiental; al tiempo

---

\* Este capítulo se desarrolló como parte de los trabajos del Proyecto PAPIIT IN-303106 “Los Retos de los Regionalismos frente a la Nueva Agenda de Seguridad Internacional”. Agradezco al Dr. Alejandro Chanona sus contribuciones y observaciones.

<sup>4</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Japp de Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, Reino Unido, 1998, p. 21.

que identifican la protección del hombre como el fin último de la seguridad, tal es el caso de la “seguridad humana”.<sup>5</sup>

Estos debates se reflejan igualmente en el ámbito de los paradigmas de las Relaciones Internacionales, en el que se distinguen tres perspectivas teóricas predominantes sobre la seguridad: la neorrealista, la globalista o liberal y la perspectiva regional sustentada en las tesis del constructivismo<sup>6</sup>, cuya propuesta da sustento teórico a esta investigación.

### 1.1. Definiendo la seguridad

El origen etimológico de la palabra seguridad es del latín *securitas* o *securus*, que deriva de *sine cura*, donde *sine* significa “sin” y *cura* “preocupación, problema o atención”; por lo que *securitas* quiere decir “libre de preocupaciones o problemas”. De acuerdo a José Manuel Ugarte, la seguridad “es una calidad, una condición, la condición de hallarse seguro. Seguro (...) a su vez, significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.”<sup>7</sup>

Para la disciplina de las Relaciones Internacionales, independientemente de sus alcances y referentes, la seguridad está relacionada con la libertad frente a las amenazas existenciales, lo que deriva en una ecuación entre objetividad (realidad) y subjetividad (percepción).

Así, la seguridad implica la evaluación del número y tipo de amenazas, así como los mecanismos para enfrentarlas (objetiva); pero depende asimismo de las percepciones sobre las amenazas y sobre los grados de inseguridad/seguridad (subjetiva). Al mismo tiempo, la seguridad puede ser vista como una condición absoluta (si hay

---

<sup>5</sup> Cfr., Alejandro Chanona Burguete, *La Comunidad de Seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2010.

<sup>6</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Reino Unido, 2003, p. 6.

<sup>7</sup> José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 9.

seguridad o no, si se enfrenta una amenaza o no) o relativa (existencia de distintos niveles de seguridad y mayor o menor protección frente a determinadas amenazas).<sup>8</sup>

Los referentes de la seguridad (actores y sujetos) se mueven entre lo individual, lo nacional y lo internacional. Como lo señala Eduard Kolodziej, la seguridad es un asunto de especial naturaleza, que implica las relaciones entre los individuos y sus agentes sean éstos Estados, Organizaciones Internacionales, corporaciones, asociaciones, etcétera.<sup>9</sup>

A pesar de los cambios acontecidos tras el fin de la Guerra Fría y en el marco del proceso de globalización que se han traducido en la multiplicación de actores, así como en el cambio en la naturaleza de las amenazas a la seguridad, el Estado continúa siendo un referente básico de la misma. En este sentido, nos parece válido definir la seguridad nacional como “la protección de los Estados nación [y de sus sociedades] frente a amenazas externas e internas [que pongan en peligro su existencia y viabilidad así como] sus intereses nacionales.”<sup>10</sup>

### **1.1.1. Seguridad restringida (tradicional)**

Tradicionalmente la seguridad se ha concebido a partir del enfoque político-militar centrado en el resguardo del Estado. Desde esta perspectiva, existe una dialéctica indisoluble Estado/seguridad en virtud de que esta última “debe ser concebida a partir del Estado, mismo que es y debe ser concebido a partir de la seguridad”.<sup>11</sup>

Durante la Guerra Fría prevaleció la visión de la seguridad centrada en el Estado y ello derivó en la focalización de amenazas provenientes de otros Estados a través de armas convencionales de mediano y largo alcance, llegando a su punto culminante

---

<sup>8</sup> Cfr. Paul Robinson, *Dictionary of International Security*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 2008, pp. 188-190.

<sup>9</sup> Edward Kolodziej, *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2005, p. 59.

<sup>10</sup> Paul Robinson, *op. cit.* p. 131. Corchetes y texto propios.

<sup>11</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Japp de Wilde, *op.cit.* p. 37.

con la estrategia de disuasión denominada “destrucción mutua asegurada”, con la cual Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas se enfrascaron en una carrera armamentista que finalmente fue ganada en el ámbito cuantitativo y cualitativo por el primero.

Todo ello generó una innegable influencia sobre las agendas de seguridad en los países periféricos. En el caso particular del Cono Sur, la visión de seguridad centrada en el Estado y en el combate al comunismo derivó en la conformación de doctrinas de seguridad nacional orientadas a combatir al llamado “enemigo interno”, definiendo como amenaza a todo aquello que se opusiera al régimen y al *status quo*.

En este sentido, es importante retomar el pensamiento de Carl Schmitt, para quien la soberanía radica en aquél que decide el estado de excepción, entendido como un concepto que incide en la vida del Estado y no solamente como un estado de emergencia o de sitio. Es decir, el soberano decide “de forma definitiva qué constituye la seguridad y el orden públicos, cuándo se ven perturbados, etc.”<sup>12</sup> Esta es la lógica que prevaleció en los Estados de Seguridad Nacional de los países del Cono Sur en gran parte del periodo referido.

Una vez finalizada la contienda bipolar, esta visión de seguridad incorporó el catálogo de las llamadas nuevas amenazas como el terrorismo y el crimen organizado transnacional (tráfico de drogas y armas), sin abandonar la perspectiva centrada en la defensa del Estado. “Así, la comprensión de estas amenazas y cómo enfrentarlas se tornó pauta de las relaciones entre los países y, al mismo tiempo, parámetro para la formación de las Fuerzas Armadas y de seguridad de estos países [latinoamericanos] a lo largo de los años noventa, aunque ya en los ochenta pudiera ser percibida la inserción de nuevos problemas a alimentar el sistema internacional.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Carl Schmitt, “Una definición de la soberanía”, en: Héctor Orestes Aguilar. *Carl Schmitt. Teólogo de la política*. Prólogo y selección de textos Héctor Orestes Aguilar, FCE, México, 2001, p. 25.

<sup>13</sup> Suzeley Kalil Mathias y Ednéia Fazio, “Nuevas amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, julio-diciembre de 2004, p. 55.

### 1.1.2. Seguridad amplia (multidimensional)

A partir de las décadas de los setenta y ochenta, el sistema internacional comenzó a mostrar cambios respecto a nuevas formas de conflicto (étnicos, guerras civiles, competencia económica, incremento de los refugiados y los migrantes) y problemas ambientales, sociales y económicos que representaban nuevos desafíos.

La reflexión sobre los alcances del concepto de seguridad alcanzó los trabajos de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales de Desarrollo (Comisión Brandt); la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad (Comisión Palme) y la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Bruntland); cuyos informes<sup>14</sup> rechazaron las visiones tradicionales y llamaron la atención sobre las amenazas relacionadas con la pobreza, el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

En este mismo sentido se encuentran las aportaciones de Richard Ullman a inicios de la década de los ochenta, quien insistía que la seguridad nacional era amenazada “por las consecuencias de eventos que rápidamente deterioren la calidad de vida del Estado y de actores no estatales,”<sup>15</sup> siendo pionero en los debates sobre la ampliación del concepto.

---

<sup>14</sup> *North-South. A Program for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Pan World Affaires, Londres, Reino Unido, 1980; *Common Security. A Programme for Disarmament, The Report of Independent Commission on Disarmament and Security Issues*, Pan World Affaires, Londres, Reino Unido, 1982 y *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 4 de agosto de 1987.

<sup>15</sup> Richard Ullman, *cit. pos.*, Peter Katzenstein, “Introduction: Alternative Perspectives on National Security”, en: Peter Katzenstein, (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1996. Versión electrónica, consultada en el sitio web de la Columbia International Affaires on Line, [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org)

Por su parte, los académicos de la Escuela de Copenhague<sup>16</sup> reflexionaron sobre la necesidad de ampliar el concepto tradicional de seguridad para incorporar cuestiones económicas, ambientales y sociales, en la medida en que consideraban que durante la contienda entre Estados Unidos y la Unión Soviética se habían dejado fuera de la agenda amenazas que se encontraban latentes.

En consecuencia, incluyeron en sus estudios las amenazas transnacionales como el crimen organizado, los grupos terroristas, movimientos étnicos o religiosos de carácter transestatal o subnacional; así como cuestiones de carácter global como la degradación ambiental o la escasez de recursos y la creciente importancia de las regiones e instituciones como nuevos actores de la seguridad.<sup>17</sup>

El fin de la contienda bipolar y el avance del proceso de globalización produjeron diversos cambios en materia de seguridad y defensa a nivel internacional, entre los que destacan:

- a) La naturaleza del conflicto, al transitar de la confrontación militar bipolar a la competencia económica y al dejar de ser predominantemente entre Estados para convertirse en internos (intraestatales).
- b) Las percepciones de amenaza, que pasan del conflicto ideológico Este-Oeste al reconocimiento de “nuevas amenazas” de carácter complejo: transnacionales y provenientes de actores no estatales como el crimen organizado transnacional (COT) o el terrorismo.

---

<sup>16</sup> Se conoce como Escuela de Copenhague al grupo de académicos europeos cuyas investigaciones, realizadas en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague (Copenhagen Peace Research Institute), se enfocan a la ampliación del concepto de la seguridad a otros sectores, la “securitización” y la cooperación regional en la materia a través de los llamados Complejos de Seguridad Regional. Entre sus principales exponentes se encuentran Buzan, Wæver y Kolodziej.

<sup>17</sup> Cfr. Richard Schultz, "Introduction to International Security", en: Richard Schultz, Roy Godson, George H. Quester (eds.), *Security Studies for the Twenty-First Century*, Brassey's Washington, Estados Unidos, 1997, pp. 43-44.

- c) Las formas de participación de los países en los asuntos internacionales: impulso al regionalismo e incremento de la interdependencia, estimulada por la globalización entre lo local e internacional/entre países y regiones.
- d) La incorporación de nuevos referentes (seguridad humana, estatal, regional) y actores (Organizaciones Internacionales, Estados, grupos, etcétera).<sup>18</sup>

Consecuentemente, el concepto de seguridad evolucionó hacia la *multidimensionalidad* incorporando nuevos elementos e identificando amenazas de naturaleza diversa y con diferente alcance. De acuerdo a Buzan, los asuntos de seguridad nacional requieren ser tratados en términos amplios, como un sistema general en el que individuos, Estado y sistema toman parte; y en el cual los factores económicos, sociales, y medioambientales son tan importantes como los políticos y militares.<sup>19</sup>

Desde esta perspectiva, la seguridad está relacionada “con las condiciones de existencia del Estado y la sociedad e incluye su capacidad de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles.”<sup>20</sup>

Así, la *seguridad multidimensional* abarca cinco sectores, todos interrelacionados:

1. Militar: capacidades ofensivas y defensivas de los Estados y las percepciones de éstos sobre las intenciones de los otros.
2. Política: la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno e ideologías que le dan legitimidad.

---

<sup>18</sup> Cfr. Ernesto López, “Nueva Problemática de Seguridad y Nuevas Amenazas”, en: Ernesto López y Marcelo Fabián Saín (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2003, p. 63.

<sup>19</sup> Barry Buzan, *cit. pos.*, Michael Seehan, *International Security. An Analytical Survey*, Lyenne Rienner Publishers, Londres, Reino Unido, 2005, p. 47.

<sup>20</sup> Barry Buzan, “New Patterns of Global Security”, *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, 1990, p. 432.

3. Económica: asegurar el acceso a los recursos, mercados y finanzas necesarios para sostener los niveles de bienestar de la población y la estabilidad del Estado.
4. Social, (o *societal*): la capacidad de mantener los elementos de identidad cultural y nacional como las costumbres, el lenguaje y la religión.
5. Ambiental: respeto al medio ambiente y desarrollo sustentable.<sup>21</sup>

Las amenazas por su parte, dejarían de ser percibidas como una posible conflagración mundial a causa de las armas nucleares o de alguna intervención armada entre Estados o como algo “con el potencial de dañar los intereses nacionales”<sup>22</sup> y serían definidas como “los elementos que atentan contra la estabilidad, viabilidad y existencia de cualquiera de las esferas de la seguridad.”<sup>23</sup> En consecuencia, además de las centradas en algún posible ataque militar al Estado aparecen dos tipos de amenazas extras:

- a) Las provenientes de actores no estatales y de carácter transnacional como la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero y el tráfico y la trata de personas.
- b) Las relacionadas con los problemas mismos del desarrollo de las naciones como la pobreza extrema y la exclusión social; el deterioro del medio ambiente, los desastres naturales y los de origen humano; el VIH/SIDA y otras pandemias.

De esta manera, la Escuela de Copenhague impulsa la ampliación del concepto de seguridad a otros sectores y amplía igualmente los objetos de referencia de la

---

<sup>21</sup>Ver: Barry Buzan, Ole Wæver y Japp de Wilde *op. cit.*, Ole Wæver “Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects”, *Copenhagen Papers No. 1*, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research 1987 y Bjorn, Möller, “New security concepts New risks and New Challenges,” *Copenhagen Papers no. 18*, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research, 1993.

<sup>22</sup> Paul Robinson, *op.cit.*, p. 212.

<sup>23</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Japp de Wilde *op. cit.*, p. 15.

misma.<sup>24</sup> No obstante, de acuerdo a Ole Wæver, ello no significa un ampliacionismo indiscriminado, en virtud de que se reconoce la necesidad de discriminar y separar las cuestiones de seguridad y las no relacionadas con la misma a partir de la máxima sobre la supervivencia: “algo se trata de un asunto de seguridad cuando plantea una amenaza existencial para un grupo o institución en particular (...).”<sup>25</sup>

Por su parte, el concepto *seguridad humana* fue acuñado en 1993, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien un año más tarde lo desarrolló en forma extensa dentro de su *Informe de Desarrollo Humano de 1994*. De conformidad con el PNUD, la *seguridad humana* tiene dos componentes principales: a) seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y b) protección contra alteraciones súbitas o violentas en el modo de vida.<sup>26</sup> Son siete esferas o categorías las que comprende la *seguridad humana*, a saber: económica, política, alimenticia, salud, ambiental, personal y de la comunidad.

Desde esta perspectiva, la ONU insiste en que el concepto de seguridad debe cambiar urgentemente de dos formas: de un enfoque exclusivo en la seguridad territorial por uno que priorice la seguridad de las personas, y de la seguridad a través del armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano. Sobre todo, el PNUD hace un llamado a utilizar las reducciones en gastos de defensa para financiar el desarrollo humano.

En el caso de la OEA, el debate sobre las nuevas concepciones de Seguridad y Defensa Hemisférica inició en 1991, durante la Asamblea General celebrada en Santiago de Chile. Reunión en la que se abordaron temas como las Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad (MFCS) y la coordinación de las Fuerzas Armadas para enfrentar desastres naturales, así como el desarme y el control de

---

<sup>24</sup> Ole Wæver, “Securitization: Taking stock of a research programme in Security Studies”, Ponencia presentada en el marco del Program on International Politics, Economics, and Security (PIPES), Universidad de Chicago, febrero de 2003. Versión preeliminar, no publicada.

<sup>25</sup> Ole Wæver, *cit. pos.*, Michael Seehan, *op.cit.*, p. 53.

<sup>26</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, Naciones Unidas, México, 1994.

armas. Asimismo, se creó un Grupo de Trabajo para desarrollar recomendaciones en torno a la cooperación para la seguridad hemisférica el cual en la reunión de 1992, realizada en Nassau, fue convertido en la Comisión Especial de Seguridad.<sup>27</sup>

En el año de 1995 se adoptó la Resolución 1353 sobre Cooperación para la Seguridad Hemisférica, documento que estableció una agenda de seguridad conformada por el control y limitación de armas, el desarme, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la protección del medio ambiente y el desarrollo de la calidad de vida como elementos determinantes para el establecimiento de sociedades democráticas, pacíficas y más seguras.<sup>28</sup>

En el mismo año, durante la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, se acordó que tanto la democracia como el desarrollo económico son la base para garantizar la seguridad mutua y que la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad democráticamente instituida, así como el respeto a los derechos humanos y la adopción de medidas de confianza constituían actores indispensables para consolidar esa base.<sup>29</sup>

Para 1998, durante la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad llevada a cabo en San Salvador, El Salvador, y en la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa desarrollada en Cartagena de Indias, Colombia, se reconocieron las preocupaciones de seguridad de los Estados Insulares del Caribe, los cuales presentan particularidades con relación al resto del continente. En realidad, se empezaron a concebir las diferencias en cuanto la naturaleza de las

---

<sup>27</sup> Ver: José Manuel Ugarte. *op.cit.*, pp. 269-270.

<sup>28</sup> Resolución 1353 de la Asamblea General de la OEA, adoptada en el marco de la XXV Asamblea General realizada en Montrouis, Hawái, junio de 1995. [AG/RES 1253 (XXV-0/95)] Versión electrónica disponible en internet en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res95/Res-1353.htm>.

<sup>29</sup> República Oriental del Uruguay, *La defensa Nacional. Aportes para un debate*. Ministerio de Defensa, Montevideo, enero 2005, Anexo, p. 265. Cabe señalar que en esta primera Conferencia se introdujo la lucha contra el terrorismo.

amenazas a la seguridad en cada subregión: América del Norte, América Central, América del Sur, la región Andina y el Caribe.<sup>30</sup>

El enfoque multidimensional de la seguridad fue adoptado en el marco del Trigésimo Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizado en junio de 2002. De acuerdo a la Declaración de Bridgetown, la seguridad hemisférica abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.<sup>31</sup>

En el mismo sentido, durante la Quinta Conferencia de Ministros de la Defensa de las Américas realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2002, se declaró que “la región americana encara un conjunto adicional, creciente, más diverso y complejo de amenazas y desafíos a los Estados, las sociedades y las personas, algunas de las cuales son globales y multidimensionales, aunque puedan afectar a los Estados de manera diversa. Por estas razones, dichas amenazas y desafíos requieren ser abordadas de manera integral y multidimensional, y demandan la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, así como el respeto a la diversidad de las respuestas de cada Estado.”<sup>32</sup>

Esta concepción multidimensional de la seguridad se refrendó durante la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica realizada en México en el año 2003. En la Declaración sobre Seguridad de las Américas se reconoce que, además de las amenazas tradicionales, la seguridad de los Estados Americanos enfrenta amenazas de carácter transnacional y naturaleza diversa; como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social

---

<sup>30</sup> José Manuel Ugarte, *op. cit.*, p. 274. En octubre del año 2000, en la Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Manaus, Brasil se establece que “las diferencias entre las realidades subregionales no constituyen barreras para la cooperación y el intercambio, pero se deben respetar y tomar en cuenta en la concepción de un sistema de seguridad equilibrado, que reconozca los contextos estratégicos peculiares de las tres Américas.” República Oriental del Uruguay, *op. cit.*, p. 271.

<sup>31</sup> OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. [AG/DEC. 27 (XXXII-O/02)] Aprobada en la cuarta sesión plenaria del del Trigésimo Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Bridgetown, Barbados, 04 de junio de 2002.

<sup>32</sup> República Oriental del Uruguay, *op. cit.*, p. 276.

de amplios sectores de la población; los desastres naturales y de origen humano, las pandemias como el VIH-SIDA y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética; daños en el caso de accidentes durante el transporte marítimo de materiales peligrosos y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa por terroristas.<sup>33</sup>

Al tiempo que se refrenda el derecho soberano de cada Estado de identificar las amenazas contra su seguridad y actuar en consecuencia, con la finalidad de que se tomen en cuenta las particularidades a nivel estatal y subregional.

Los países del Cono Sur se han pronunciado por esta visión amplia de la seguridad, recogiendo en sus diversos documentos sobre seguridad y defensa como los Libros Blancos de la Defensa de Argentina y Chile. En el caso chileno, la visión sobre la seguridad humana ha penetrado tanto, que el Ejército abiertamente se adhiere a este concepto desarrollando sendas investigaciones al respecto en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares.<sup>34</sup>

En consecuencia, al término *Comunidad Plural de Seguridad* los países del Cono Sur le agregan el adjetivo *multidimensional* para diferenciarse discursivamente de una visión de seguridad tradicional centrada en el Estado o que considera únicamente las amenazas transnacionales a la seguridad (como el terrorismo y el narcotráfico), incorporando de esta manera la perspectiva de la seguridad individual que incluye problemas sociales propios del subdesarrollo.

## **1.2. Realismo y Liberalismo: los límites de los paradigmas tradicionales.**

---

<sup>33</sup> OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, celebrada en la Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

<sup>34</sup> Cfr. Brigadier General Carlos Molina Jonson, *Cooperación Regional: potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Chile, 2003. Versión electrónica disponible en internet en: <http://www.cesim.cl/>.

La escuela realista ha predominado en la explicación de los temas de seguridad en las Relaciones Internacionales, influencia que claramente se refleja en aspectos como su preeminencia en las definiciones de seguridad nacional e internacional. Los fundamentos de esta escuela, se encuentran en las reflexiones de Hobbes, Clausewitz y Tucídides sobre la naturaleza humana, el papel del Estado, la guerra y la competencia a nivel internacional.

Para Hobbes el problema de la seguridad está indisolublemente ligado a la naturaleza humana: en la medida en que el ser humano busca conseguir siempre lo que desea, hace uso de la fuerza o de las amenazas, permanentemente se encuentra en un ciclo de violencia. Por ello, la conformación del Estado (Leviatán) a través de un pacto social resultaba imprescindible para resguardar no sólo la seguridad, sino la libertad.<sup>35</sup>

No obstante, a diferencia del dilema de los individuos, los Estados no se someterán a las órdenes de una autoridad central para escapar del conflicto, sino que éstos son los Leviatanes en permanente confrontación. Situación que, desde la perspectiva de Clausewitz es resultado del dilema de la seguridad: “a mayor y mejor preparación de un Estado para la guerra, sus contrapartes contestarán de la misma manera; entre menos atención e interés de los Estados en la guerra, mayor nivel de exposición al sometimiento de otro Estado.”<sup>36</sup>

El realismo clásico sustenta sus postulados en la anarquía del sistema internacional, caracterizado por la permanente lucha por el poder entre los Estados y la búsqueda permanente de ventajas. Por ello, la seguridad del Estado está ligada a su capacidad militar y al uso de la fuerza.

---

<sup>35</sup> Thomas Hobbes, *El Estado*, FCE, México, 1997, p. 7.

<sup>36</sup> Clausewitz y Tucídides, *cit. pos.*, Edward Kolodziej, *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2005, p. 59.

El dilema de la seguridad se convierte así en uno de los ejes centrales del paradigma realista, justificando el armamentismo y el despliegue militar, por lo que seguridad militar y seguridad nacional se conciben como sinónimos.<sup>37</sup>

Así por ejemplo, para Morgenthau, el dilema de seguridad está ligado a la propia naturaleza humana (egoísta, competitiva y conflictiva) de forma que los Estados únicamente cuentan con sus propios recursos (militares) para garantizar su supervivencia y soberanía. Los intereses del Estado sólo pueden ser definidos en términos de seguridad nacional, definida a partir de la integridad del territorio y de las instituciones.<sup>38</sup>

Esta vertiente teórica hace una distinción clara entre la esfera doméstica (donde el gobierno es el responsable de proveer la seguridad y monopoliza legítimamente la fuerza para garantizarla) e internacional (en cuyo contexto hay peligro, competencia e incertidumbre), donde el balance de poder es esencial para la estabilidad del sistema.

El neorrealismo (realismo estructural) y sus derivaciones, como la “anarquía madura”, el “realismo defensivo” o el “realismo ofensivo”, son resultado de la revisión del realismo clásico a finales de la década de los setenta. Para Kenneth Waltz, las raíces del dilema de seguridad se encuentran en la estructura del sistema internacional y en los patrones de comportamiento de los Estados. Consecuentemente, la seguridad o inseguridad del Estado es resultado de la estructura del sistema internacional que se caracteriza por la incertidumbre, la falta de confianza y la constante competencia.<sup>39</sup>

Los neorrealistas reconocen la importancia de otros actores para la seguridad internacional tales como las organizaciones internacionales gubernamentales y no

---

<sup>37</sup> Donald M. Snow, *National Security for a New Era*, Pearson, Nueva York, Estados Unidos, 2004, p. 157.

<sup>38</sup> Cfr. Hans Morgenthau, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

<sup>39</sup> Michael Seheehan, *International Security. An analytical Survey*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 2005, pp. 16-21.

gubernamentales, las corporaciones multinacionales y los movimientos sociales, incluyendo el crimen organizado transnacional y el terrorismo. En tanto que su concepción sobre el poder también es más amplia: todas las formas de éste (militar, económico e ideológico) se relacionan con la seguridad del Estado.

A pesar de que comparten con los clásicos la visión anárquica del sistema internacional, los neorrealistas aceptan que la cooperación entre los Estados puede existir pero siempre con sus limitantes: ningún Estado puede estar seguro de las intenciones de los vecinos, al tiempo que todos los Estados buscan maximizar sus ganancias. Por ello, la cooperación no sólo es difícil de lograr, sino de mantener.

A partir de esta lógica, los promotores del “realismo defensivo” afirman que, “bajo condiciones comunes, el potencial de guerra puede ser atenuado” en virtud de que los “Estados pueden encontrar caminos para defenderse sin ser considerados una amenaza para otros, o de otro modo podría ser una señal de sus intenciones pacíficas, dando como resultado un sistema internacional con mayor integración potencial para la paz de lo que muchos realistas pensaban.”<sup>40</sup>

En tanto, para los “realistas ofensivos”, la anarquía del sistema internacional conlleva el problema de que ningún Estado puede estar totalmente seguro de que las condiciones de paz existentes en algún momento permanecerán. Dada la incertidumbre, los Estados estarán tentados a expandir o fortalecer sus capacidades, lo que puede ser percibido como amenaza por los demás.<sup>41</sup>

En tanto, las organizaciones internacionales son concebidas por Waltz y Mearsheimer como marionetas de los grandes poderes con efectos marginales a nivel de la regulación del comportamiento de los Estados. Claramente, la distribución de poder sigue siendo un elemento básico para comprender el sistema internacional: las

---

<sup>40</sup> William C. Wohlforth, “Realism and security Studies”, en: Myriam Dunn Cavelty y Victor Maurer, *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Londres, Reino Unido, 2010, p. 13.

<sup>41</sup> *Ídem*.

potencias utilizan su poder en el marco de estas organizaciones para imponer (o legitimar) sus acciones y defender sus intereses.

Es claro que dada su perspectiva sobre la cooperación y las instituciones internacionales (condicionadas siempre por el poder de los Estados y por factores como el engaño y la maximización de las ganancias) y dado su nulo interés por las estructuras internas de los Estados este enfoque no puede explicar la conformación de la comunidad de seguridad en el Cono Sur de América, aún si partiéramos de la premisa de que se trata de una estrategia de un país hegemónico (como por ejemplo Brasil) para maximizar su poder en el concierto internacional. Sencillamente, las herramientas que puede proporcionar el neorrealismo no ayudan a explicar dicho fenómeno.

Por su parte, el paradigma liberal de las relaciones internacionales tiene entre sus máximos precursores a Immanuel Kant, con su obra *La paz perpetua* y a Woodrow Wilson, con su teoría sobre la democracia como causa de la paz y de la tiranía como causa de la guerra. Sus propuestas se sustentan en la idea de que los principales valores occidentales (democracia, derechos humanos, libre mercado, cooperación) permitirán la estabilidad internacional, favoreciendo la diplomacia, el entendimiento y la cooperación entre los distintos actores de la sociedad internacional.

Desarrollado entre otros autores por Robert Keohane y Joseph Nye,<sup>42</sup> el neoinstitucionalismo liberal acepta las premisas realistas sobre la anarquía del sistema internacional, la ausencia de una instancia de regulación central y que los Estados persiguen sus intereses de corto plazo, debido a que actúan por egoísmo y a partir de la necesidad de supervivencia.

No obstante, desde la óptica liberal la anarquía del sistema internacional puede ser mitigada y gestionada a través de la participación de los Estados en las instituciones

---

<sup>42</sup> Cfr. Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Estados Unidos, 1977.

internacionales, definidas como “un conjunto de normas (formales e informales) persistentes y relacionadas que prescriben normas de comportamiento, constriñen actividades y dan forma a las expectativas”.<sup>43</sup> Las instituciones facilitan la cooperación en la medida en que proveen de información, reducen los costos de transacción y canalizan los conflictos. En tanto, la participación de los Estados en éstas reduce las posibilidades de ser engañados por los otros.<sup>44</sup>

A partir de esta lógica, la promoción de la paz internacional se da a partir de diversas vías: a) a través de la disuasión de las agresiones o su intervención para frenar los conflictos en el caso de las organizaciones de seguridad colectiva y las alianzas; b) la mediación o el arbitraje ante un conflicto; c) el seguimiento de los acuerdos y la reducción de los costos de transacción; d) la promoción de normas que reduzcan el conflicto; y e) posibilitan el cambio de percepciones sobre los costos y beneficios de los conflictos militares, a partir de la expansión de las áreas de cooperación y el establecimiento de oportunidades para construir confianza a través del conocimiento y la interacción.<sup>45</sup>

Los neoinstitucionalistas comparten con los neorrealistas la premisa básica de que las instituciones reflejan el reparto de poder en el sistema internacional. No obstante, señalan que el éxito del modelo depende de dos factores: la existencia de intereses comunes que genere la percepción de ganancia para todos los participantes y que el nivel de institucionalización ejerza efectos sustantivos en el comportamiento del Estado.

Asimismo, los liberales afirman que la interdependencia económica tiene un impacto directo en el decremento de los conflictos militares. Primero, por que los tomadores

---

<sup>43</sup> Cfr. Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1989.

<sup>44</sup> Robert Keohane and Lisa Martin, “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1995, p. 42.

<sup>45</sup> David L. Rousseau y Thomas C. Walker, “Liberalism” en: Myriam Dunn Cavelty y Victor Maurer, *op. cit.*, p. 29.

de decisiones tienen que contemplar mejor el costo de sus acciones y segundo, por que a mayor interdependencia el uso de la fuerza es menos probable.

La tesis de la "Paz Democrática", entre cuyos máximos exponentes se encuentran Michael Doyle y Bruce Russett surge en la década de 1980. Retomando los argumentos de Kant sobre los Estados democráticos y la paz, esta vertiente teórica afirma que entre las democracias no se presentan tendencias a la guerra, por lo que esta forma de gobierno constituye el mejor recurso para la consecución de la paz internacional.

Desde la perspectiva de Doyle, el sistema democrático, el compromiso con los derechos humanos y la interdependencia transnacional pueden explicar las tendencias de paz entre los Estados democráticos, quienes tienden a resolver sus controversias de forma pacífica (vía los instrumentos diplomáticos) antes de utilizar la fuerza militar entre ellos.<sup>46</sup>

Sin duda, los argumentos de la paz democrática pueden servir como herramienta explicativa sobre el nuevo perfil de las relaciones regionales en el Cono Sur de América, que ha transitado de la alta conflictividad en el marco de las dictaduras militares (al ser utilizadas diferentes hipótesis de conflicto entre ellos para llamar a la "unidad nacional" y justificar su razón de ser en cierta medida) al fomento de la cooperación subregional, la resolución de las antiguas disputas territoriales y a la confianza mutua en el marco de los gobiernos democráticos.

De esta manera, bajo las tesis de la paz democrática podemos explicar los primeros acercamientos de Argentina y Brasil para la construcción de la comunidad (con la suscripción del acuerdo sobre energía nuclear en 1985) así como el desarrollo de las medidas de transparencia y confianza mutua.

---

<sup>46</sup> John Baylis, "International and global security in the pos-cold war era", en: John Baylis and Steve Smith (eds.) *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, Tercera Edición, 2005, pp. 262-263.

Sin embargo, la democracia constituye un elemento que posibilitó el renovado entendimiento en materia de seguridad en el Cono Sur, pero no alcanza a explicar el desarrollo de la comunidad, proceso que incluye su institucionalización vía la suscripción de acuerdos; el desarrollo de una identidad regional de seguridad, que únicamente puede ser entendida a través de valores e intereses compartidos y, finalmente, la influencia del contexto internacional en el proceso.

### **1.3. Constructivismo, regionalismos y seguridad.**

Desde la perspectiva constructivista, el Estado es un actor social, “incorporado en las normas y convenciones sociales que constituyen su identidad y las razones de los intereses que motivan a los actores (...) las identidades de los Estados emergen de sus interacciones con diferentes ambientes sociales, tanto domésticos como internacionales.”<sup>47</sup>

Así, si partimos del supuesto de que “la vida social es el producto de la práctica social”, la seguridad es también un concepto socialmente construido: tiene un significado concreto sólo dentro de un contexto social específico. Surge y cambia como resultado de los discursos y acciones destinadas a reproducir las estructuras y los temas históricos dentro de los Estados y entre ellos.<sup>48</sup>

Los tomadores de decisiones definen la seguridad con base a una serie de supuestos sobre los intereses vitales, los enemigos plausibles y los escenarios posibles. Sin embargo, el que la seguridad sea socialmente construida no significa que no existan fundamentos reales y condiciones materiales que ayuden a crear interpretaciones sobre las amenazas proveniente “del o los otros.”

El orden internacional es también resultado de las estructuras sociales construidas por diversos elementos como el conocimiento, los recursos materiales, las normas y

---

<sup>47</sup> Peter Katzenstein, *op.cit.*

<sup>48</sup> Cfr. David Mutimer, “Critical Security Studies”, en: Myriam Dunn Cavelty y Victor Maurer, *op. cit.*, p. 48.

las prácticas, que emergen de la interacción social.<sup>49</sup> Por ello, los constructivistas consideran que el término “política de poder” utilizado por los neorrealistas, no ayuda a describir el comportamiento interestatal, ni el hecho de que los Estados están influidos en su accionar internacional por otras ideas como el respeto a la ley y la importancia de la cooperación vía las instituciones.<sup>50</sup>

En consecuencia, el dilema de seguridad es producto de entendimientos intersubjetivos: los Estados son tan desconfiados que construyen sus percepciones sobre las intenciones de los otros partiendo de los peores propósitos, teniendo como resultado la desconfianza y la definición de los intereses en términos de supervivencia. Por ello, desde la perspectiva de Wendt en la medida en que las estructuras configuran las identidades e intereses de los actores, son posibles los cambios a través de largos procesos de interacción entre los actores, que permiten la redefinición de intereses e identidades.

Las instituciones internacionales contribuyen de forma directa e indirecta al desarrollo de la confianza mutua y facilitan las relaciones debido al establecimiento de normas de conducta, mecanismos de monitoreo y sanciones para hacer respetar las normas. Asimismo, apoyan la generación de identidades y confianza en torno a valores como la democracia, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo.<sup>51</sup>

Bajo esta lógica, Keith Krauze propone una agenda de investigación a partir de tres elementos clave: la construcción de las amenazas y las respuestas; la construcción de los objetos de la seguridad y las posibilidades de transformar el dilema de la seguridad. Por su parte, los académicos de la Escuela de Copenhague han centrado su interés en la seguridad como un “acto discursivo” (*speech act*) y en el desarrollo del enfoque de la *securitización*.

---

<sup>49</sup> Emanuel Adler y Michael Barnett, “Security communities in theoretical perspective”, en: Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998, p. 10.

<sup>50</sup> John Bailys, *op.cit.*, p. 265.

<sup>51</sup> *Ibíd.* pp. 39-44.

Tanto la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional<sup>52</sup> propuesta por Barry Buzan y Ole Wæver, como el modelo teórico de las Comunidades de Seguridad desarrollado por Emmanuel Adler y Richard Barnett, se enmarcan en este esfuerzo constructivista por explicar la dinámica de la seguridad regional.

### 1.3.1. Regionalismo y seguridad

En su definición más común, una región hace referencia a un grupo de países vinculados por la geografía y uno o más características comunes, como el nivel de desarrollo, la cultura o las instituciones políticas. Para las teorías del regionalismo la región es concebida como patrones de relaciones o interacciones dentro de un área geográfica que “exhiben un particular grado de regularidad e intensidad que un cambio en uno de los puntos del sistema afecta a otros.” En tanto, desde la perspectiva constructivista la región es una entidad socialmente creada que adquiere significado e importancia, porque los Estados se perciben a sí mismos como cohabitando un área común y compartiendo un futuro común.<sup>53</sup>

La aproximación a los temas de seguridad internacional desde la perspectiva del regionalismo constituye un enfoque relativamente nuevo. En el marco de la posguerra fría, la región se ha convertido en el espacio de convivencia e interrelación de la seguridad nacional y global; siendo además una esfera privilegiada para concretar acuerdos y construir instituciones a favor de la seguridad.

El colapso de la bipolaridad y el fin de las rivalidades ideológicas generaron las posibilidades para que las regiones se encargaran de sus propios asuntos. Al mismo tiempo, la integración económica inhibe las posibilidades de conflicto y potencia los

---

<sup>52</sup> La primer propuesta teórica sobre los Complejos de Seguridad Regional de Buzan, denominada por el autor Teoría de los Complejos de Seguridad Clásica, (“Classical” Security Complex Theory) data de 1983 en la publicación *People, States and Fear*. Tanto Buzan como Wæver han señalado las limitaciones de su perspectiva “clásica” de la seguridad regional, especialmente por su carácter estatocéntrico, adhiriéndose abiertamente a la corriente constructivista y reconfigurando la RSCT.

<sup>53</sup> David A. Lake y Patrick M. Morgan, “The New Regionalism in Security Affairs”, en: David A. Lake y Patrick Morgan (eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvania State University, Estados Unidos, 1997, p. 12.

mecanismos para resolverlo, no sólo por que los costos materiales de una confrontación se elevan; sino también porque la integración es capaz de promover procesos de sociabilización que incluyen “la redefinición de intereses e identidades y altera los valores de los miembros, construyendo una nueva acción racional para la interpretación de costos y beneficios.”<sup>54</sup>

La naturaleza de las nuevas amenazas genera incentivos para cooperar, dando como resultado la regionalización de la seguridad. El nuevo tipo de conflicto hace necesarias las acciones conjuntas en el seno de las organizaciones regionales, con especial énfasis en la seguridad cooperativa y la prevención. En este sentido, se considera mucho más sencillo negociar e implementar acuerdos eficaces a nivel regional, en virtud de que existe un reducido número de miembros para tomar las decisiones, mismos que además hacen frente a amenazas y desafíos comunes.<sup>55</sup>

De esta manera, en el marco del regionalismo se establecen mecanismos de garantías a la estabilidad y seguridad regional a través del incremento de la interdependencia y de la identificación de intereses compartidos y amenazas comunes.

En el caso del Cono Sur, durante los años noventa, a la par del desarrollo del proceso de integración económica en el marco del Mercosur y de la democratización, se produjo una reducción de las tensiones, fortaleciéndose asimismo los esfuerzos para resolver los conflictos en materia de política comercial y para institucionalizar la alianza en torno a la integración. Así, entre los rasgos sobresalientes de la evolución política de esta área geográfica durante las últimas décadas cuenta la estrecha relación entre la democratización, la integración regional y la política de seguridad.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Hurrell, *cit pos.*, Ricardo Sennes, *et al.*, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, julio-diciembre, FLACSO, Chile, 2004, p. 3.

<sup>55</sup> Cfr. Andrew Hurrell y Louise Fawcett (eds.), *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, Estados Unidos, 1995, pp. 309-314 y David A. Lake y Patrick M. Morgan, *op.cit.*, pp. 3-19.

<sup>56</sup> Cfr. Francisco Rojas Aravena (ed.), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, FLACSO, Santiago de Chile, 1996 y Mónica Hirst, "Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone", en: Jorge I. Domínguez (ed.), *Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, Estados Unidos, 1998, pp. 159-187.

### 1.3.2. Complejos de Seguridad Regional

Desde la perspectiva de Barry Buzan y Ole Wæver, la dimensión regional de la seguridad fue importante durante la contienda bipolar y el proceso de descolonización. Sin embargo, a partir del fin de la Guerra Fría el regionalismo se ha convertido en un importante actor de seguridad, resultado de:

- a) El tránsito de la bipolaridad a la multipolaridad y el surgimiento de nuevos Estados tras la caída del bloque soviético, impulsaron los regionalismos.
- b) El fin de la confrontación ideológica y del poder soviético, cambiaron tanto la naturaleza como la intensidad de la penetración del poder global en las regiones posibilitando márgenes de autonomía.
- c) La ampliación de la agenda de seguridad, tanto en sus esferas como en los actores. La transnacionalidad de las amenazas genera interdependencias entre las seguridades de los Estados geográficamente contiguos, situación que hace necesario generar esquemas de cooperación para enfrentarlas.<sup>57</sup>

Como lo explican sus autores, la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional pretende ser una herramienta de análisis comparativo sobre la integración regional en materia de seguridad. En ella, convergen los enfoques neorrealistas (estructura y poder) con los neoliberales (globalismo e instituciones) y la perspectiva constructivista sobre la *securitización* (normas, identidades y discurso).

La integración regional en materia de seguridad es una respuesta a las amenazas comunes, que posibilita estabilidad en el contexto de la anarquía internacional. Por Complejo de Seguridad Regional (CSR) se entiende “un conjunto de Estados cuyas principales percepciones de seguridad y referentes están interconectadas por lo que

---

<sup>57</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *op.cit.*, pp. 17 y 18.

no pueden ser razonablemente analizadas o resueltas unas independientemente de otras" y "cuyas seguridades son lo suficientemente interdependientes para hacer de ellas una especie de subsistema dentro del modelo general de la seguridad internacional."<sup>58</sup>

La construcción y dinámica de los CSR son resultado de los niveles de interdependencia entre sus miembros y de sus percepciones de seguridad; así como de las relaciones de poder (balance de poder regional) y de los patrones de amistad-enemistad entre los Estados que la conforman, derivados de la construcción social. A partir de esta lógica, Barry Buzan y Ole Wæver proponen cuatro niveles de análisis de la seguridad regional:

1. El nacional (vulnerabilidades internas de los Estados, definición de amenazas, política de seguridad y defensa).
2. Intrarregional (relaciones interestatales entre los miembros de la región, patrones amistad/enemistad).
3. Interregional (las relaciones de la región con las regiones vecinas).
4. Global (la interacción con los poderes globales y el rol de éstos en la región).<sup>59</sup>

En cuanto a la evolución de los CSR, los autores delimitan tres escenarios:

1. El mantenimiento del *status quo*, lo que significa que no hay cambios significativos.

---

<sup>58</sup> Barry Buzan, *The European Security Order Recast*, Printer Publishers, Londres, Reino Unido, 1990, pp. 13-14.

<sup>59</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *op.cit.*, p. 51

2. Transformación interna, es decir transformaciones en la estructura del CSR en cuestiones como: a) la estructura anárquica (debido al proceso de integración); b) las relaciones de poder; o c) en los patrones dominantes de amistad/enemistad.
3. Transformaciones externas, resultados de la expansión o contracción del CSR, la inclusión de nuevos miembros y su impacto en la estructura.<sup>60</sup>

Finalmente, es importante anotar que por definición, un CRS implica dinámicas de securitización/des-securitización entre los miembros, lo que significa que su construcción y evolución puede ser resultado de la visión negativa, donde la interdependencia parte del miedo, la desconfianza y la rivalidad; una posición media, en la que los Estados perciben amenazas entre ellos pero llegan a acuerdos para reducir los problemas de seguridad entre ellos y los provenientes del exterior; o una visión positiva en la que los Estados no tienen interés de usar la fuerza entre ellos.<sup>61</sup>

Claramente, las dos primeras situaciones (visión negativa y posición media) corresponden a dinámicas de securitización entre los miembros. Por su parte, la visión positiva, también denominada de comunidad plural de seguridad, corresponde al proceso des-securitización: “los actores dejan de tratarse unos a otros como problemas de seguridad y empiezan a comportarse como amigos (si bien) ellos aún compiten y reconocen los desafíos (comunes).”<sup>62</sup>

La definición clásica de las comunidades de seguridad de Karl Deutsch, se centra en que los Estados han descartado el uso de la fuerza entre ellos, lo que implica que la securitización regional ha dejado de ser Estado-Estado, para convertirse en colectiva con la identificación de amenazas comunes y estrategias para enfrentarlas. De esta forma, las comunidades de seguridad, pueden ser consideradas como una forma específica de CRS.

---

<sup>60</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *op.cit.*, p. 53

<sup>61</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Japp de Wilde, *op. cit.*, pp. 10-15.

<sup>62</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *op.cit.*, p. 56. Paréntesis y texto propios.

### 1.3.3. Comunidades de Seguridad

El modelo teórico de las Comunidades de Seguridad de Emmanuel Adler y Richard Barnnet, recupera el pensamiento de Deutsch, cuyas reflexiones se encuentran entre los primeros intentos después de la Segunda Guerra Mundial sobre la posibilidad de un cambio pacífico en las relaciones internacionales.

Deutsch define una comunidad de seguridad como “un grupo que se ha integrado, donde la integración se define como el logro de un sentido de comunidad, acompañado por las instituciones o las prácticas formales o informales, suficientemente fuerte y extenso para asegurar el cambio pacífico entre los miembros con certeza razonable en un período largo de tiempo.”<sup>63</sup>

En tanto que, por sentido de comunidad se entiende “la creencia de un conjunto de individuos para llegar a acuerdos en, al menos, un punto: que los problemas sociales comunes deben y pueden ser resueltos por procesos de cambio pacífico”; entendido éste “como la vía institucional y [la renuncia a] recurrir a la fuerza física a gran escala”.<sup>64</sup>

Bajo esta lógica, las percepciones comunes y la construcción de identidades colectivas son los agentes del cambio pacífico. Estos procesos explican por qué crecen la interdependencia y la responsabilidad mutua entre los Estados, lo que finalmente conduce a eliminar el uso de la fuerza entre ellos como mecanismo legítimo de solución de conflictos.

---

<sup>63</sup> Karl Deutsch, “Security Communities”, en: James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, Estados Unidos, 1961, p. 98.

<sup>64</sup> Karl Deutsch, “Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience”, en: Mette Elistrup-Sangiiovanni, *Debates on European Integration. A Reader*, The European Union Series, Palgrave, Macmillan, Nueva York, Estados Unidos, 2006, p. 69.

Así, la dinámica del cambio pacífico es el resultado de transformaciones a nivel internacional e individual. A nivel internacional, la formación de una comunidad de seguridad transforma el carácter anárquico del sistema internacional; en tanto a nivel interno se desarrolla la confianza y responsabilidad mutua, lo cual sugiere que las relaciones interestatales y las fuerzas transnacionales transforman las percepciones e identidades.

Los miembros de una comunidad de seguridad comparten identidades, valores y percepciones, al tiempo que se mantienen relaciones directas, constantes y estrechas entre gobiernos, empresarios y sociedad civil. El conocimiento mutuo y la reciprocidad se expresa en intereses comunes a largo plazo, al tiempo que surge el sentido de obligación y responsabilidad mutua.<sup>65</sup>

Respecto a la identificación de amenazas compartidas y la generación de identidades comunes, Peter Katzenstein señala que la cooperación interestatal es un proceso social que puede conducir a una nueva interpretación de los intereses de política de seguridad de los actores involucrados. La predisposición de los Estados que cooperan dentro de una comunidad de seguridad para evitar guerras es resultado de las interacciones entre los actores, de los crecientes paralelos dentro de su socialización, de la aceptación de normas comunes y de la construcción de una identidad transfronteriza.<sup>66</sup>

Retomado la clasificación de Deutsch entre comunidades de seguridad fusionadas (supranacionales/fusionadas políticamente) y pluralistas (intergubernamentales) Adler y Barnett identifican dos tipos de comunidades de seguridad pluralistas:

a) Laxas (*loosely-coupled pluralistic security communities*) que cumplen con los elementos mínimos de la definición.

---

<sup>65</sup> Emanuel Adler y Michael Barnett, "A framework for the study of security communities" en: Emanuel Adler y Michael Barnett, *op.cit.*, p. 31.

<sup>66</sup> Peter Katzenstein, *op.cit.*

- b) Estrechadas (*tightly-coupled pluralistic security communities*) en las que se desarrolla la noción de “sociedad de ayuda mutua” en la cual se toman medidas del sistema de seguridad colectiva; y posee un régimen dotado de instituciones comunes y un cierto tipo de sistema de seguridad colectivo (como en el caso europeo).

Asimismo, los autores identifican los elementos que posibilitan el desarrollo de la confianza mutua y la identidad colectiva de la comunidad. En primer lugar, se encuentran las condiciones que impulsan la creación de comunidad (condiciones precipitatorias) de carácter interno y externo, como son: el incremento de las relaciones fronterizas, nuevas interpretaciones de la realidad social, transformaciones en los patrones económicos, migratorios y demográficos o alguna amenaza externa frente a la que los Estados forman alianzas, es decir, los intereses comunes generan intención de cooperación.<sup>67</sup>

En nuestro caso de estudio, podemos identificar claramente estos elementos en las transiciones a la democracia, el cambio de perspectiva sobre la seguridad nacional, regional e internacional de los países de la región y el incremento de las relaciones entre los gobiernos y las sociedades que posibilitaron el acercamiento en materia de seguridad y defensa.

En un segundo nivel se encuentran los factores estructurales (poder y conocimiento) y los procesos (transacciones, participación en organizaciones internacionales y aprendizaje social), necesarios para el desarrollo de la confianza mutua y las identidades colectivas transnacionales. Para Adler y Barnett, el poder es concebido como la fortaleza económica y política de uno o varios Estados de la comunidad, lo que genera expectativas en los Estados más débiles asociando la seguridad al progreso material.

En tanto, el incremento de las transacciones de todo tipo genera cambios sociales; mientras que las organizaciones e instituciones contribuyen de forma directa e

---

<sup>67</sup> Emanuel Adler y Michael Barnett, *op.cit.*, p. 38.

indirecta al desarrollo de la comunidad vía el desarrollo de la confianza y la facilitación de los intercambios debido al establecimiento de normas de conducta, mecanismos de monitoreo y sanciones para hacer respetar las normas.<sup>68</sup>

El aprendizaje social es fundamental, lo que se refleja en cambios en los valores y percepciones colectivas, aportando al desarrollo de la confianza mutua y la identidad colectiva, “para promover el desarrollo de definiciones compartidas de seguridad, de acciones internas e internacionales y de fronteras regionales.”<sup>69</sup>

En el caso del Cono Sur, la expectativa sobre el progreso material y el incremento de las transacciones que fomentó el Mercosur; la participación en los organismos internacionales bajo los principios de respeto a la democracia y a los derechos humanos; las acciones en aras de generar transparencia y confianza en materia de seguridad y defensa, hicieron posible el reconocimiento de las sociedades y el nacimiento de la confianza mutua, sentando las bases para la generación de una posible identidad colectiva.

Finalmente, en el tercer nivel se encuentran las llamadas condiciones necesarias para generar las expectativas de cambio pacífico: la confianza mutua, entendida como un fenómeno social que depende de la percepción sobre “el otro” y la identidad colectiva; elementos que se refuerzan mutuamente.<sup>70</sup>

Respecto los niveles de desarrollo y profundidad de la comunidad de seguridad, Adler y Barnett distinguen tres etapas:

- a) Naciente, en la que los gobiernos aspiran a coordinar sus relaciones con el objetivo de mejorar su respectiva situación de seguridad y promover relaciones provechosas para las partes, como el comercio. Se identifican intereses y amenazas comunes e inicia la construcción institucional.

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, pp. 39-44.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, pp. 46-47.

- b) Ascenso, etapa en la que se fortalecen los vínculos y las instituciones. Crece la confianza mutua y surgen identidades comunes, lo que permite que se consolide la expectativa de cambio pacífico y que crezca un sentimiento de responsabilidad mutua. En esta etapa existe ya cooperación y coordinación entre las Fuerzas Armadas.
- c) Madurez, entendida como una comunidad de Estados que comparten una identidad de seguridad, instituciones y mecanismos comunes para defenderla. El proceso se consolida en la medida en que la seguridad es percibida cada vez más como un bien común.<sup>71</sup> En esta última etapa los autores identifican una serie de parámetros sobre las comunidades de seguridad, que presentamos en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**Parámetros de las Comunidades de Seguridad**

Comunidades Laxas	Comunidades Estrechas
Multilateralismo: procesos de toma de decisión, mecanismos de resolución de conflicto y procedimientos impregnados por el principio del consenso.	Mismas características de las comunidades laxas más:
Fronteras sin dispositivos de vigilancia: los controles y patrullajes fronterizos se realizan como medidas de seguridad contra amenazas de signo diferente a una invasión militar.	Seguridad cooperativa y colectiva: acuerdos de control mutuo y medidas de construcción de confianza que desembocan en un sistema de <i>seguridad cooperativa</i> , que se ocupa de conflictos dentro de la comunidad de seguridad. Las amenazas externas se enfrentan por medio de medidas de <i>seguridad colectivas</i> .
Modificación de la planificación militar: los escenarios no se construyen a partir de la suposición de ataques entre los miembros de la comunidad.	Alto grado de integración militar: la agrupación de elementos y recursos las Fuerzas Armadas que se emplean de forma más eficiente.
Definición común de las amenazas externas.	Libre circulación de la población.
Código de lenguaje de la comunidad: a través del discurso y las acciones los gobiernos reflejan los valores de la comunidad, diferenciándose de los que no son parte de ésta.	Internacionalización de la autoridad: la coordinación o armonización de los órdenes legales nacionales traen aparejados una adaptación de los respectivos mecanismos de implementación y el surgimiento de un código de reglas transfronterizo.
	Instituciones multidimensionales: las leyes y las

<sup>71</sup> *Ibíd.*, pp. 51-55.

	reglas tienen vigencia a nivel nacional, transnacional e incluso supranacional.
--	---

Elaboración propia con base en Adler y Barnett, "Security communities in theoretical perspective", en: Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998, pp. 55-57.

Esta diferenciación por etapas del desarrollo de la comunidad de seguridad es una buena herramienta de análisis. En el caso del Cono Sur, la etapa de *nacimiento* correspondería a la etapa previa a la creación del Mercosur (con la suscripción de los acuerdos nucleares entre Argentina y Brasil en 1985) hasta inicios del nuevo milenio, cuando resultado de la crisis económica de la región (iniciada en 1998 con la crisis brasileña y profundizada en 2001 con la crisis argentina, que permitió la generación de mayor confianza mutua y la clara separación de Argentina con Estados Unidos) y la reconfiguración de la doctrina de seguridad de Estados Unidos (a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001) la comunidad de seguridad entra en una etapa de ascenso.

Sin duda, las propuestas constructivistas en torno a la construcción de comunidades o complejos regionales en materia de seguridad es la más adecuada para nuestro estudio sobre el Cono Sur. En consecuencia, además de adoptar el modelo propuesto de Adler y Barnett para ubicar el nivel de desarrollo en el que se encuentra una comunidad de seguridad; teóricamente resulta indispensable considerar los tres niveles en los que se desarrolla la misma y que corresponden a los niveles 1 (interno), 2 (regional) y 4 (global) que propone la RSCT de Buzan y Wæver:

- a) El interno, con la conformación de las políticas exterior, de seguridad y de defensa y su contribución particular a la construcción de la comunidad de seguridad.
- b) Las relaciones entre los miembros de la Comunidad que implican abordar los vínculos desarrollados en el marco del proceso de integración regional y la emergencia de la identidad en materia de seguridad.
- c) Los condicionantes del sistema internacional que incluyen, por supuesto los catalizadores externos de la comunidad y las relaciones con las potencias (las prioridades de la agenda de seguridad internacional y las relaciones con Estados Unidos).

Nuestro argumento a favor de analizar los aspectos internos de la configuración de las políticas exteriores y de seguridad y defensa de los cinco Estados del Cono Sur, deriva en que indudablemente los grupos en el interior de la sociedad, claramente identificables, los que sacan provecho de los conflictos de política exterior o de las relaciones interestatales cooperativas. En este caso concreto las Fuerzas Armadas, que en América del Sur poseen un peso considerable como actores sociales, deberán estar en el centro del análisis de la política interna.

Ahora bien, las relaciones entre los Estados miembros se realizan en su mayoría en el marco del Mercosur, por lo cual es necesario dilucidar la relación existente entre integración subregional y cooperación en materia de seguridad. Asimismo, a la luz de la propuesta de Adler y Barnett, habría que considerar en qué medida se han generado relaciones sociales transfronterizas y la constitución de grupos de intereses transnacionales a nivel de la sociedad.

Por último, aparece la esfera internacional en la que las amenazas externas juegan un papel determinante en alguna de las etapas de la formación de las comunidades de seguridad. La existencia de una amenaza externa a la potencial comunidad de

seguridad se describe como un vínculo unificador que estimula la regulación pacífica de los conflictos. En el caso del Cono Sur existe un doble consenso sobre la amenaza externa: por un lado se identifica a las conocidas amenazas transnacionales (terrorismo, tráfico de personas, armas y narcóticos) y por otro, el papel que Estados Unidos juega en el hemisferio. En este último caso, la comunidad de seguridad sería también una herramienta para fortalecer la posición negociadora del Cono Sur frente a Estados Unidos.



## **2. Las transformaciones internas y el nacimiento de la Comunidad de Seguridad.**

Las comunidades de seguridad sólo tienen sentido en sociedades democráticas que mantienen intercambios sobre la base de reglas de juego estipuladas y una abundante información compartida, y esa información sólo puede estar disponible en sociedades donde impera el derecho. Los compromisos con otros países generan disciplinas, obligan a respetar normas, las cuales crean obligaciones internas y fomentan la confianza nacional.

En este segundo capítulo nos avocaremos a estudiar el cambio en la concepción de la seguridad y la defensa en los países del Cono Sur, de la visión de seguridad tradicional propia de la Guerra Fría a la preeminencia de la seguridad multidimensional y la tendencia hacia la cooperación regional estableciendo así las bases de la comunidad de seguridad.

### **2.1. Dictaduras de Seguridad Nacional.**

La Segunda Guerra Mundial consagró la hegemonía norteamericana sobre el continente a partir de instrumentos diplomáticos y disposiciones militares para coordinar a las Fuerzas Armadas bajo la tutela del Pentágono como lo fue la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942 y la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947; ambos en defensa a cualquier agresión exterior.

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 marcó el inicio de la Guerra Fría en la región. A partir de este momento, Estados Unidos modificó sus conceptos estratégicos, desplegando una estrategia en la que se combinó el apoyo económico, vía la Alianza para el Progreso, con el fortalecimiento de los vínculos con las Fuerzas Armadas y las élites tradicionales por medio de la promoción de nuevas hipótesis estratégicas y tácticas para enfrentar la llamada “amenaza comunista” que recorría el continente expresada en movimientos sociales y guerrillas.

Al interés de Estados Unidos por evitar la expansión del comunismo en América Latina, se unieron los intereses de los grupos al interior de los países: las élites tradicionales (oligarquías) empeñadas en salvaguardar el sistema económico capitalista y sus intereses; así como las Fuerzas Armadas defendiendo sus intereses institucionales, asumidas como “garantes de la nación” y “depositarias de la soberanía nacional”, capaces de evitar “la “tentación” de que los líderes políticos se acercasen a vías alternativas como la revolución cubana.”<sup>72</sup>

Ante un escenario que conjugó el ascenso de movimientos sociales de izquierda, muchos de ellos de carácter guerrillero como los Tupamaros o los Montoneros, con escenarios de inestabilidad política interna, crisis económica y altos niveles de incertidumbre, el combate al comunismo se convirtió en prioridad e hizo converger los intereses externos (Estados Unidos) con los de las élites internas (oligarquía y Fuerzas Armadas): el comunismo dejó de ser una amenaza de carácter externo para convertirse en un “enemigo real y de carácter interno.”

La seguridad fue redefinida y la lucha contra la “subversión comunista” y la defensa de la civilización “occidental y cristiana” se convirtieron en el sustento ideológico de una nueva ola de golpes de Estado,<sup>73</sup> muchos de ellos de carácter “preventivo” contra gobiernos considerados blandos frente al comunismo, tibios en su solidaridad con Estados Unidos o abiertamente “revolucionarios”.

Sobrevinieron de esta manera regímenes militares en democracias tan estables como lo habían sido Chile y Uruguay;<sup>74</sup> el retorno al poder de las Fuerzas Armadas en

---

<sup>72</sup> Cfr. Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, Praeger, Nueva York, Estados Unidos, 1961.

<sup>73</sup> Entre 1962 y 1966 se contabilizan nueve golpes de Estado en América Latina: Argentina y Perú (1962), Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras (1963); Brasil, Bolivia y Argentina (1966). Mientras que entre 1968 y 1976 se contabilizan ocho: Perú y Panamá (1968); Bolivia (1970), Ecuador y Honduras (1972); Chile y Uruguay (1973) y Argentina (1976).

<sup>74</sup> Chile y Uruguay habían gozado de estabilidad democrática durante prácticamente todo el siglo XX. En Chile tras el episodio de 1932 la subordinación militar al mandato civil era una constante, en tanto que Uruguay tenía una élite militar no intervencionista, muy vinculada al partido Colorado que incluso se mostró pasiva en los dos golpes de Estado que se suscitaron a inicios del siglo. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, los partidos de izquierda podían competir abiertamente

países con una larga historia de golpes de Estado como Argentina y Brasil,<sup>75</sup> la consolidación del régimen de Stroessner en Paraguay<sup>76</sup> y el contragolpe en Bolivia.<sup>77</sup>

El golpe militar de 1964 en Brasil contra el régimen de João Goulart, marcó el nuevo tipo de intervenciones militares en América Latina, superando a sus predecesores por el nivel de violencia, su carácter institucional y por el proyecto a largo plazo que pretendían establecer las Fuerzas Armadas basadas en la Doctrina de Seguridad Nacional.<sup>78</sup> Sobrevendrían después los golpes de 1973 contra los gobiernos de

---

en los procesos electorales, lo que derivó en el triunfo de Allende en Chile y de la presencia organizada de la izquierda en el Frente Amplio de Uruguay que obtuvo el 18% de los votos en 1971. Por ello, los golpes de 1973 son identificados como de “militarismo catastrófico” en el que militares que anteriormente respetaban las reglas democráticas trataron de establecer un Estado contrarrevolucionario.

<sup>75</sup> Alain Rouquié ha identificado el papel de las Fuerzas Armadas en la política de Brasil y Argentina como una “tutela militar” o “repúblicas pretorianas” en la medida en que prácticamente todo el siglo XX vivieron permanentemente bajo el dominio estable de los militares. Desde su perspectiva, la hegemonía y tutela militar fue institucionalizada y el factor militar se convirtió en un socio político casi legítimo, convirtiendo a las Fuerzas Armadas en fuerzas verdaderamente políticas. En el caso de Argentina, entre 1930 y 1983 gobernaron 23 Presidentes, de los cuales, 15 eran militares, aunque, a excepción del primer mandato de Perón, ninguno de sus gobiernos transcurrió sin que sus periodos fueran interrumpidos por las Fuerzas Armadas. Asimismo, hasta 1986 se contabilizan seis gobiernos militares devenidos de golpes de Estado, a saber: 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. En el caso de Brasil, previo al golpe de 1964 los militares habían intervenido en cinco ocasiones desde 1930, tres contra la democracia pluralista en 1937, 1954, 1961 y dos para garantizar la legalidad constitucional en 1945 y 1955. Cfr. Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*, EMECE, Buenos Aires, Argentina, 1984, p. 68 y Alain Rouquié y Stephen Suffern, “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”, en: Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina, Tomo 12 Política y Sociedad desde 1930*, editorial Crítica, Barcelona, España, 1997, pp. 294-295.

<sup>76</sup> Luego de una “crisis de mando” en mayo de 1954, el general Alfredo Stroessner se declaró en rebelión derrocando al entonces Presidente Federico Chávés. Tras un acuerdo con el Partido Colorado, Stroessner fue nombrado candidato presidencial asumiendo el poder el 15 de agosto del mismo año. Gracias a su control del Partido Colorado y del Ejército, pudo mantener su poder durante 35 años, convirtiéndose en el dictador más duradero de la historia de su país. Su mandato se caracterizó por momentos de relativa liberalización y otros de fuerte represión vinculada a la idea de la Doctrina de Seguridad Nacional a partir de la década de los sesenta. Cfr. Paul H. Lewis, “Paraguay 1930-c. 1990”, en: Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina, Tomo 15 El Cono Sur desde 1930*, editorial Crítica, Barcelona, España, 1997, pp. 203-215.

<sup>77</sup> El breve gobierno “revolucionario nacionalista” del general Ovando emanado del golpe de 1964, fue seguido del contragolpe del general Torres con el apoyo de las “fuerzas populares” (obreros, partidos de izquierda y estudiantes). El 21 de agosto de 1971 el coronel derechista Hugo Bánzer dio un nuevo golpe de Estado estableciendo un régimen que duraría hasta 1978.

<sup>78</sup> Al respecto puede consultarse: Guillermo O'Donnell “Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina”, en: Norbert Lechner (comp.), *Estado y Política en América Latina*, Editorial Siglo XXI, México, 1981, pp. 40-73; Luis Maira, “Notas para un estudio comparado entre el Estado fascista clásico y el Estado de Seguridad Nacional”, en: Varios Autores, *El Control Político en el Cono Sur*, Siglo XXI, México, primera edición, 1978; Luis Maira, “El Estado de Seguridad Nacional en América Latina”, en: Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*,

Allende en Chile y Bordaberry en Uruguay;<sup>79</sup> así como el de Argentina en 1976 contra el gobierno de Isabel Perón.

La visión organicista de la sociedad, en la que las Fuerzas Armadas se asumieron como la cabeza de un cuerpo enfermo, se amalgamó con los postulados económicos liberales. Preservar la seguridad nacional significaba no sólo destruir el movimiento guerrillero, sino también erradicar un modelo de desarrollo que era su caldo de cultivo. Los liberales lograron imponer ideología, aunque los jefes militares no renunciaron a sus propias obsesiones y fijaron límites y condiciones.<sup>80</sup>

De este modo, se desvía el eje de atención de la amenaza exterior al interior de la sociedad: ante el peligro de “subversión comunista” las Fuerzas Armadas se prepararon para la guerra contrarrevolucionaria” con lo que la seguridad nacional sustituyó a la defensa nacional.”<sup>81</sup> Se traza de esta manera la denominada “tesis de las fronteras ideológicas” que señalaba que al interior de cada país había una línea divisoria imaginaria, entre los partidarios del “mundo libre” y sus enemigos que libraban la lucha por medio de la subversión interna.

De esta forma, en materia de seguridad y de defensa la tesis era una: acabar con la subversión comunista con todos los medios que tiene el Estado y promover la grandeza de cada uno de los países mediante la competencia por el control

---

Editorial Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, tercera edición 2003 y Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y Democracia*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 2002.

<sup>79</sup> En el caso de Uruguay el proceso se caracterizó por un paulatino avance de las Fuerzas Armadas en las estructuras de poder y en la represión generalizada. El régimen se autodenominó como “cívico-militar” y Bordaberry permaneció en la presidencia hasta 1976, todos sus sucesores fueron igualmente civiles.

<sup>80</sup> Así, por ejemplo mientras que el caso de Chile es el más emblemático en cuanto a las medidas neoliberales de la dictadura de Pinochet, en los otros casos encontramos matices y vaivenes. En Argentina el Ministro Martínez de Hoz puso en marcha un agresivo programa de liberalización que fue frenado en el marco de la crisis económica de 1981, para imponer algunas medidas nacionalistas que posteriormente fueron revertidas. En Uruguay hubo una etapa de predominio del nacionalismo y Stroessner combinó los programas de ajuste del FMI con fuerte intervención en desarrollo de infraestructura con apoyo de préstamos internacionales. Por su parte, en el caso de Brasil el régimen militar de Castelo Branco, emprendió una fuerte política desarrollista (industria e infraestructura) que tuvo su mayor esplendor en la primera década de los setenta cuando fue bautizado como el “milagro brasileño”.

<sup>81</sup> Alain Rouquié y S. Suffern, *op.cit.*

geopolítico de la zona. Bajo esta lógica, el aparato estatal fue utilizado para intimidar, perseguir, secuestrar, torturar y asesinar a todo individuo que fuese considerado como agente de la subversión. Se calcula que en el Cono Sur la guerra sucia dejó un saldo aproximado de 50,000 desaparecidos (la mayoría en Argentina) y 400,000 encarcelados.

Las dictaduras transitaron entre las confrontaciones y la cooperación. La visión tradicional de la seguridad vinculada a la protección de las fronteras, los discursos nacionalistas, la competencia geopolítica y la lógica del dilema de seguridad impregnaron las confrontaciones fronterizas y la competencia por los recursos naturales, especialmente entre Argentina-Chile y Argentina-Brasil.

En el caso de las relaciones entre Chile y Argentina, las coincidencias ideológicas entre Pinochet y Videla en materia de lucha contra la subversión dentro y fuera de sus fronteras nacionales, profundizaron el proceso de colaboración en la materia que se había iniciado durante el gobierno de Isabel Perón en el marco de la llamada Operación Cóndor a la que nos referiremos posteriormente.

Asimismo, frente a las acusaciones de violaciones de derechos humanos en Chile vertidas durante la Asamblea General de la OEA en 1976, Argentina apoyó al régimen de Pinochet argumentando “que los verdaderos violadores de derechos humanos eran los grupos terroristas y no los regímenes militares que los enfrentaban.”<sup>82</sup>

Sin embargo, las coincidencias y la cooperación entre las fuerzas de seguridad entre ambos países, no significaron el fin de las rivalidades geopolíticas y de los reclamos de los sectores más duros, cuyas visiones sobre el balance de poder regional y la

---

<sup>82</sup> Carlos Escudé y Andrés Cisneros, “El régimen militar (1976-1983)”, en: Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República de Argentina (1806-1989) Tomo XIV: Las relaciones políticas, 1966-1989*. Versión electrónica disponible en internet en: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>.

defensa del “interés nacional” se reflejaron en el conflicto por el Canal de Beagle<sup>83</sup> y, en cierta forma, en la guerra de las Malvinas.

El conflicto por la posesión del Canal alcanzó su punto más álgido en 1978 cuando la guerra estuvo a punto de estallar en el marco de fuertes declaraciones y provocaciones mutuas, que incluyeron ejercicios e incursiones militares por parte de ambos Estados.

La aceptación del Papa Juan Pablo II de mediar en el conflicto frustró la llamada “Operación Soberanía” planeada por los “halcones” del Ejército y la marina argentina para ocupar las islas Nueva y Hornos a finales de diciembre de 1978. No obstante, los riesgos de enfrentamiento continuaron abiertos: carrera armamentista, ejercicios militares, detenciones e incidentes por parte de los servicios de inteligencia, etcétera. Argentina rechazó la propuesta de paz del Vaticano,<sup>84</sup> si bien el diálogo y la mediación continuaron abiertos incentivados por el Papa.

La Guerra de las Malvinas desvió la atención del régimen militar argentino hacia el Atlántico Sur, abriendo un *impasse* en la cuestión del Beagle. Para los miembros de la Junta Militar encabezada por Galtieri, para salvaguardar el “Proceso” era necesario alimentar el nacionalismo y unificar a las Fuerzas Armadas bajo un mismo objetivo,

---

<sup>83</sup> El 22 de julio de 1971, por los Presidentes argentino y chileno, general Alejandro Lanusse y Salvador Allende firmaron un acuerdo para someter sus diferencias en la zona del canal de Beagle al arbitraje de la Corona Británica. El laudo, dado a conocer en mayo de 1977, otorgó a Chile las islas Lennox, Nueva y Picton. El gobierno de Pinochet se apresuró a reconocer el fallo, pero no ocurrió lo mismo del lado argentino, pues el fallo le permitía a Chile la proyección en el Atlántico, tan temida por los sectores nacionalistas argentinos. La Junta Militar decidió postergar la declaración de nulidad del fallo, enviando una misión secreta a Chile para proponer una solución negociada de manera bilateral, lo que fue rechazado por el gobierno de Pinochet.

<sup>84</sup> El 12 de diciembre de 1980, el Papa entregó su propuesta de paz, en la que el Vaticano otorgaba a Chile las islas Lennox, Picton, Nueva, Evout, Barnevelt, Freycinet, Wollaston, Terhalten y Sesambre, hasta la isla de Hornos. La línea envolvente de las costas de estas islas constituía el llamado “Mar Territorial” chileno, dentro del cual el Papa concedía a Argentina la posibilidad de instalar ayudas para la navegación en las islas Evout y Barnevelt y un sistema de control terminal aéreo conjunto en la isla Nueva, con el fin de regular los vuelos desde y hacia la Antártida. Asimismo, la propuesta vaticana establecía una “Zona de Actividades Conjuntas y Concertadas” o “Zona o Mar de la Paz”, en donde tanto Argentina como Chile explorarían y explotarían en común los recursos vivos y no vivos del lecho marino y del subsuelo. *Cfr.* Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *op. cit.*

siendo la reconquista de las Malvinas y las Georgias del Sur la vía ideal para conseguir la unidad nacional y legitimar al régimen.

En este caso, Chile no favoreció la petición argentina en el seno de la OEA sobre la aplicación del TIAR, al tiempo que apoyó a Gran Bretaña en materia de inteligencia y desplazamientos terrestres y navales. Finalmente, el conflicto del Beagle se solucionó con firma del Pacto de Paz y Amistad entre ambos países en 1984, dando inicio a una nueva etapa en las relaciones biltaterales.

A diferencia de lo que sucedió con Chile, el conflicto entre Argentina y Brasil por el tema de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata fue solucionado relativamente rápido, dando paso a un fortalecido proceso de colaboración ente ambos regímenes.

La desavenencia entre Brasil y Argentina se centró en la construcción de la hidroeléctrica Itaipú, entre Brasil y Paraguay y el proyecto argentino-paraguayo de Corpus.<sup>85</sup> Desde la perspectiva de Argentina, al tratarse de recursos compartidos, se debía establecer un mecanismo de consultas previas sobre los aspectos técnicos de la construcción, posición rechazada por los brasileños que afirmaban que se trataba de un tema que afectaba la soberanía nacional sobre sus recursos naturales.

Después de un largo proceso de negociación, se alcanzó una solución que compatibilizaría los proyectos de Itaipú y Corpus, a través un acuerdo en 1979. El acercamiento entre Brasil y Argentina se explica por varios factores, entre los que destacan el interés por incentivar sus respectivas economías, sus respectivos conflictos con Estados Unidos (y con Chile en el caso de Argentina) y el énfasis puesto por ambos gobiernos en el desarrollo nuclear y la posibilidad de cooperar en la materia frente a las presiones externas para desactivar los programas.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> En 1973 Brasil y Paraguay firmaron el Tratado de Itaipú (Tratado para el Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Paraná) iniciando la construcción del proyecto hidroeléctrico más ambicioso de la época. Esto fue visto por Buenos Aires como una amenaza, por lo que impulsó la firma del acuerdo Yacyretá-Apipé con Stroessner respecto a los recursos del Paraná, disputando de esta manera la influencia de Brasil en Paraguay.

<sup>86</sup> María Guillermina Acuña, *Las Relaciones Argentina-Brasil: convergencias y divergencias en el largo*

El acuerdo tripartito de 1979 incentivó el acercamiento entre ambos países. Éste incluyó planes de desarrollo de tecnología nuclear y cooperación en materia de recursos hídricos del Río Uruguay e interconexión eléctrica. Posteriormente, Argentina promovió la firma de un Pacto de Defensa del Atlántico Sur con Brasil y Sudáfrica, que fue rechazado por Itamaraty.

La estrecha relación entre Argentina y Brasil durante esta época se vio claramente reflejada en los acontecimientos en Bolivia: Argentina apoyó abiertamente el golpe de Estado que impidió la toma de poder del izquierdista Hernán Siles, mientras que Brasil reconoció inmediatamente al nuevo gobierno encabezado por el general Luis García Meza, al tiempo que hizo público “su propósito de no tolerar la instalación de regímenes socialistas en países limítrofes como Bolivia, Guyana y Suriname.”<sup>87</sup> Situación que reveló una especie de complicidad entre ambos países respecto al golpe de Estado.

Durante la crisis de las Malvinas, Itamaraty intentó mediar entre Buenos Aires y Londres. Si bien no se alineó con Argentina, tampoco respaldó las sanciones económicas adoptadas por los europeos. De hecho, Brasil “se decidió por la neutralidad imperfecta que, en la práctica, favorecía a Argentina, al concederle ayuda material, inclusive militar -material bélico y aviones EMB111- además de asumir la representación de sus intereses en Gran Bretaña.”<sup>88</sup>

Por otro lado, el ejemplo más claro de la “cooperación antisubversiva” entre las dictaduras del Cono Sur es la “Operación Cóndor” nombre en código que recibieron la “recolección, intercambio y almacenamiento de información de inteligencia sobre

---

*camino hacia la consolidación de una alianza estratégica*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Política Exterior Argentina, Working Paper núm. 2, 2006. Disponible en internet en: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar).

<sup>87</sup> Luiz Albert Moniz Bandeira, “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración”, en: Mario Rapoport y Amado Luiz Ciervo (comps.), *El Cono Sur. Una historia común*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 308.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 309.

los izquierdistas, comunistas o marxistas (...)",<sup>89</sup> lo que incluyó el despliegue conjunto de operativos entre los servicios de inteligencia de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia. El objetivo fue "la eliminación de los terroristas fugitivos y de los disidentes exiliados"<sup>90</sup> actuando dentro y fuera de las fronteras de estos países, alcanzando incluso Europa y Estados Unidos, como fueron los asesinatos de los chilenos Bernardo Leighton en Roma y de Orlando Letelier en Washington.

Desde fines de los años sesenta existían relaciones fluidas entre oficiales de las Fuerzas Armadas de Sudamérica, quienes habían recibido juntos especialización contrainsurgente en las academias militares de Estados Unidos, donde se forjaron lazos de amistad y familiaridad. Tras el asenso de las dictaduras, la mayoría de sus principales agentes secretos confluyeron en Paraguay en diversas oportunidades a fin de aprender de su experiencia represiva y coordinar estrategias para "limpiar a la región de la potencial amenaza del comunismo y la subversión."

El general chileno Manuel Contreras, jefe de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) concibió y organizó la Operación que contó con apoyo de Estados Unidos. En 1975 se logró concretar acuerdos amplios entre los servicios de inteligencia de los países señalados. Su campo de acción se fijó entre los límites de los países miembros, estableciendo facilidades para el desplazamiento clandestino de agentes y la ejecución de operaciones conjuntas. Asimismo, se aprobó la creación de equipos especiales para viajar a cualquier parte del mundo, con la finalidad de "eliminar a políticos opositores, subversivos o colaboradores de los grupos terroristas de cualquiera los países de la Operación."<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Cable del coronel Robert Scherrer al FBI, 28 de septiembre de 1976, *cit. pos.*, Stella Calloni, *Operación Cóndor, pacto criminal*, La Jornada ediciones, segunda edición, México, 2001, p. 26.

<sup>90</sup> Rogelio García Lupo, *cit. pos.*, Stella Calloni, *op.cit.*, p. 22.

<sup>91</sup> Esteban Cuya, "La "Operación Cóndor" el terrorismo de Estado de alcance transnacional", *Ko'aga Roñe'et, Revista Electrónica de Derechos Humanos*, 1996. Disponible en: <http://www.derechos.org/vii/1/cuyas.html>.

Como lo demostraron los llamados “archivos del terror”<sup>92</sup> encontrados en Paraguay tras la transición democrática, numerosos militantes y simpatizantes de izquierda chilenos, uruguayos, paraguayos, brasileños, y bolivianos, fueron capturados en los territorios de estos Estados y entregados a las autoridades de sus respectivos países.

## **2.2. Las transiciones a la democracia y la nueva visión de la seguridad en el Cono Sur.**

En la década de los ochenta, se presenció una retirada militar general del poder en toda América Latina como consecuencia de la crisis económica y la política regional de los Estados Unidos a favor de gobiernos civiles, representativos y democráticos. La transición hacia las democracias en el Cono Sur dio inicio en 1983 en Argentina,<sup>93</sup> seguida de Brasil<sup>94</sup> y Uruguay<sup>95</sup> en 1985, Paraguay<sup>96</sup> en 1989 y Chile<sup>97</sup> en 1990.

---

<sup>92</sup> El 22 de diciembre de 1992 el Juez José Agustín Fernández, descubrió casualmente el archivo secreto de la inteligencia represiva paraguaya, en una oficina de la Sección Política y Afines de la Policía de Investigaciones de Asunción, mientras investigaba el caso de Martín Almada, un profesor que había sido detenido y torturado en Asunción. El archivo incluye también numerosos documentos relacionados a la Operación Cóndor.

<sup>93</sup> Desde 1980 los comandantes en jefe de las tres armas se planteaban el problema de la salida política a la dictadura sin llegar a un consenso sobre una posible transición. La crisis económica y las fracturas dentro de las armas fueron el caldo de cultivo para el derrocamiento de Viola por parte de Galtieri, quien decidió emprender la Guerra de las Malvinas como forma de legitimación de la dictadura. Sin embargo, tras la derrota de Argentina y en el marco de una fuerte crisis económica y las presiones de la sociedad (que incluyeron la negativa de los partidos políticos de negociar) hicieron que la de Argentina fuera la única transición no pactada (denominada “por colapso” por O’Donnell). El 10 de diciembre de 1983 Raúl Alfonsín asumió la Presidencia de la República. Cfr. Juan Linz y Alfred Stepan, “From an Impossible to a Possible Democratic Game: Argentina”, en: Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland, Estados Unidos, 1996, p. 193.

<sup>94</sup> El régimen autoritario en Brasil no eliminó todos los mecanismos de la democracia representativa, manteniendo el Congreso y el poder Judicial. Asimismo, el proceso estuvo marcado por periodos de fuerte represión con cierta apertura y relajación política. La peculiaridad de esta transición fue el impulso que se le dio desde el propio régimen militar y el largo periodo para alcanzarla. El proceso de apertura inició bajo el gobierno de Geisel en 1974, entrando en una nueva fase con las elecciones de 1982 y el triunfo de Sarney. Cfr. Maria D’Alva G. Kinzo, “Transitions: Brazil”, en: Manuel Antonio Garretón y Edward Newman (eds.), *Democracy in Latin America. (Re)constructing Political Society*, United Nations University Press, Estados Unidos, 2001, pp. 19-44.

<sup>95</sup> Para 1980 la izquierda armada había sido eliminada en Uruguay y las reformas económicas liberales parecían dar resultados. Preocupados por la excesiva politización que amenazaba la unidad de las Fuerzas Armadas, los militares pretendieron una nueva Constitución y la celebración de elecciones regulares en 1981. Sin embargo, la población en general rechazó la Constitución al tiempo que se recomponían los partidos políticos. Los militares que favorecían su retirada del poder se impusieron y el Pacto del Club Naval entre los militares y los representantes de los partidos les proporcionó

Las transiciones a la democracia confluyeron con el fin de la Guerra Fría, lo que implicó cambios políticos y económicos significativos a escala global. Asimismo, la necesidad de afianzar los nuevos gobiernos civiles sobre el poder militar, abrieron momentos de incertidumbre y transformación en los temas de seguridad y defensa.

De esta manera, la mayoría de los países de la región tuvieron que encarar diversos retos como: el establecimiento del control democrático sobre las Fuerzas Armadas, los procesos de desmilitarización, la organización de las estructuras ministeriales para definir las políticas de defensa y la reestructuración militar, que incluyó la disminución del tamaño de los Ejércitos y del gasto militar.<sup>98</sup>

En este marco de transiciones a la democracia en lo interno y del reconocimiento a nivel doméstico e internacional de las denominadas *nuevas amenazas* para la seguridad de carácter transnacional (como el tráfico de armas, personas y estupefacientes) y multidimensional (pobreza, degradación medioambiental y pandemias entre otros), inició una nueva etapa de las relaciones de seguridad entre los países del Cono Sur, antecediendo incluso la creación del Mercosur, con los diversos acuerdos entre Argentina y Brasil en aras de la transparencia y el fomento a la confianza mutua en materia de desarrollo nuclear.

A saber: la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú para promover la cooperación nuclear de 1985, la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común de

---

garantías constitucionales de autonomía y de supervisión de la democracia restaurada. Las elecciones presidenciales se realizaron en 1984.

<sup>96</sup> Alfredo Stroessner dejó el poder en febrero de 1989 después de una lucha al interior de su gobierno (entre el aparato estatal, el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas) por la sucesión presidencial. Andrés Rodríguez Predotti se rebeló contra el dictador y asestó un golpe de Estado, posteriormente convocó a elecciones en mayo de 1989, ganándolas el mismo y perdiendo el voto para poder reelegirse en 1993.

<sup>97</sup> La Constitución de 1980 estableció que en 1988 el régimen nombraría un candidato único y se llevaría a plebiscito nacional. En 1988, Pinochet fue el candidato oficial y fue derrotado en el plebiscito. Hubo elecciones presidenciales en diciembre de 1989. Patricio Alwyin, el candidato de la coalición opositora tomó posesión de la presidencia en marzo de 1990.

<sup>98</sup> Rut Diamint, *Rivalidad o Cooperación en el Mercosur*, diciembre de 2001. Versión electrónica disponible en internet en: [http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Rut\\_Diamint.htm](http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Rut_Diamint.htm).

1990, por la que se abrieron las instalaciones nucleares de ambos países para mostrar la vocación pacífica de sus desarrollos tecnológicos, y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear de 1990, por el cual se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar o adquirir la posesión del arma nuclear.

Respecto a los conflictos limítrofes entre Argentina y Chile, se generaron una serie de iniciativas a fin de resolver los 24 litigios pendientes. Ello significó la reformulación en las relaciones bilaterales, apuntalando el proceso de integración económica y, especialmente, facilitando la posterior concreción de iniciativas en materia de seguridad y defensa.

Este conjunto de acercamientos y acuerdos entre los países del Cono Sur permitió la desactivación de antiguas contiendas y de una serie de cuestiones conflictivas derivadas de la confrontación estratégica existentes entre ellos desde hacía varias décadas.

Las consideraciones geopolíticas y los escenarios de amenaza tradicionales entre los Estados en el Cono Sur perdieron importancia y se dieron los primeros pasos hacia un entendimiento en política de seguridad. De esta manera, a la par del desarrollo del proceso de integración económica durante los años noventa se produjo una reducción de las tensiones, fortaleciéndose asimismo los esfuerzos para resolver los conflictos en materia de política comercial y para institucionalizar la alianza en torno a la integración. Así, entre los rasgos sobresalientes de la evolución política en el Sur de América Latina durante las últimas décadas cuenta la estrecha relación entre la democratización, la integración regional y la política de seguridad.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Ver: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, FLACOS, Santiago de Chile, 1996 y Mónica Hirst "Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone", en: Domínguez, Jorge I. (ed.), *Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburg University Press, Pittsburg, Estados Unidos, 1998, pp. 159-187.

En consecuencia, las transiciones a la democracia en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, produjeron una gradual reformulación de las relaciones civiles-militares y un acercamiento sin precedentes en materia de cooperación para la seguridad y defensa subregional. Así, se abandonaron las ideas sobre la competencia geopolítica y la enemistad de los vecinos e inició el desarrollo de conceptos de seguridad cooperativa y colectiva.<sup>100</sup>

Ello no quiere decir que se transforme por completo la doctrina de defensa de los países, pues siempre van a existir componentes de disuasión en las estructuras y el equipo militar de éstos. Disuasión que en América del Sur, históricamente ha estado dirigida a los vecinos.

Recordemos que, de acuerdo a nuestro modelo teórico constructivista, en la primera etapa de la construcción de la comunidad de seguridad (el nacimiento) los gobiernos aspiran a coordinar sus relaciones a fin de mejorar su situación de seguridad respectiva, reducir sus costos de transacción y promover el comercio y otras interacciones provechosas para ambas partes.

Durante la década de los noventa, en el Cono Sur se identifican una serie de tendencias dan cuenta del nacimiento de la comunidad de seguridad, entre las que destacan:

1. La solución diplomática de los asuntos fronterizos y la reformulación de las políticas de seguridad y defensa de estos países, privilegiando los acercamientos estratégicos sobre la confrontación.
2. El reconocimiento de amenazas comunes, de carácter transnacional que requieren de la cooperación para ser enfrentadas.

---

<sup>100</sup> Cfr. Augusto Varas y Va Rigoberto Cruz Johnson (eds.), *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, FLACSO-CEEA, Santiago de Chile, 1993.

3. La redefinición de las actividades de las Fuerzas Armadas, en las que la acción exterior tomó prioridad y los acuerdos de cooperación aparecieron como viables ante la caída de los presupuestos y la necesidad de recobrar el prestigio tras las dictaduras.
4. Mayores acercamientos entre las sociedades de estos países, potenciado por la firma del Mercosur que incentivó las relaciones económicas y sociales.
5. La clara intención de las élites civiles de cooperar en los temas de seguridad y defensa, tanto a nivel bilateral como en el multilateral (Mercosur más Chile).

Con la institucionalización de la cooperación en materia de seguridad y defensa, tanto en el marco amplio de Mercosur, como a nivel bilateral, sobrevino un mayor impulso a temas que sugieren la posibilidad de que se haya iniciado el camino hacia la etapa de asenso de la comunidad, entre los que podemos señalar:

1. Transparencia. La mayoría de los países del Mercosur más Chile, han avanzado en términos de la publicación o preparación de libros de defensa. Otro avance significativo en este ámbito se refiere a la aprobación en el 2001 de la *Metodología Estandarizada Común* para medir los gastos en defensa entre Chile y Argentina, diseñada por la CEPAL.
2. Control de armamentos. En los noventa se pone fin a la competencia estratégica en asuntos nucleares entre Argentina y Brasil, lo que hizo efectiva la vigencia del Tratado de Tlatelolco y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). A ello siguió la Declaración de Mendoza sobre Armas Químicas y Bacteriológicas, a la cual se adhieren todos los países del Mercosur y asociados más Ecuador. Esto posibilitó que América Latina sea hoy una región libre de armas de destrucción masiva.

3. MFCS. A partir de los noventa se ha desarrollado una serie de actividades que han contribuido a afianzar la cooperación militar en los países, especialmente entre el ABC.
4. Institucionalización de la cooperación. El establecimiento de acuerdos bilaterales y en el marco del Mercosur en aras de la seguridad y la defensa comunes.

Recordemos que esta segunda fase se caracteriza por un fortalecimiento de las redes de vínculos, por nuevas instituciones y organizaciones que reflejan cierto grado de coordinación y colaboración de las Fuerzas Armadas de los Estados que cooperan entre sí. Pierden importancia las reservas mutuas y los correspondientes escenarios de amenaza, al tiempo que aumenta la confianza mutua y surgen identidades comunes, lo que permite que se consolide la expectativa de cambio pacífico y que crezca un sentimiento de responsabilidad mutua.

Situaciones que vieron su impulso previo al 11 de septiembre de 2001 y la securitización de las agendas nacionales e internacionales, por lo que podemos sugerir que, el ascenso de la comunidad de seguridad en el Cono Sur se dio a finales de la década de los noventa, impulsada fuertemente tras el 11 de septiembre de 2001 por el factor exógeno de la presión de lucha contra el terrorismo.

### **2.3. Relaciones civiles-militares**

Una de las tareas imprescindibles tras las transiciones hacia los gobiernos civiles fue la generación de marcos institucionales que permitieran consolidar el poder civil sobre las instituciones militares. Sobre todo en un ambiente de transiciones pactadas donde se conservaban profundos enclaves autoritarios que resguardaban la capacidad de las Fuerzas Armadas de influir (e incluso desestabilizar) a los nuevos

gobiernos, así como la impunidad contra posibles juicios en materia de derechos humanos por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante las dictaduras.

Sin embargo, el bajo nivel de aceptación con el que contaban las Fuerzas Armadas en la mayoría de estos países, al lado de los recortes al presupuesto resultado de la crisis económica y de las propias transiciones, posibilitó que las instituciones castrenses aceptaran el nuevo rol de los gobiernos civiles e iniciaran los pactos necesarios para su recomposición. Como señala Rut Diamint:

Sin los incentivos internacionales que en el pasado apoyaron las pretensiones de influencia directa sobre el poder, y no contando con las alianzas internas que respaldaron los golpes militares en el pasado, [las Fuerzas Armadas] se vieron forzadas a producir cambios en sus estrategias. Estas modificaciones no implican que el factor militar haya desaparecido de las sociedades latinoamericanas; por el contrario, el mantenimiento de prerrogativas y diferentes grados de autonomía castrense se enlazan con una demanda por la profesionalización.<sup>101</sup>

Las relaciones civiles-militares son un proceso evolutivo en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, a medida que se profundiza la democratización de un país y de que evoluciona el aparato administrativo del Estado, se profesionalizan sus componentes. En otras palabras, los civiles especializados en defensa también deben profesionalizarse, al tiempo que debe garantizarse el control civil sobre la institución militar.

Como señala Richard Kohn, en las democracias jóvenes “el requisito principal es establecer una tradición de control civil, para hacer las instituciones militares políticamente neutrales y para prevenir o impedir cualquier posibilidad de la intervención militar en la vida política”.<sup>102</sup> De tal suerte, que los civiles deben tener el control en tres aspectos:

---

<sup>101</sup> Rut Diamint, “Estado y sociedad civil ante la cuestión militar en los ’90”, en: Rut Diamint (ed.) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 35.

<sup>102</sup> Richard Kohn “How Democracies Control the Military?” *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 4, 1997, Washington D.C., Estados Unidos, p. 141.

- 1) La cadena de mando debe recaer en un Presidente o Mandatario electo; las decisiones para iniciar y terminar una guerra deben corresponder a civiles electos por la población de un país.
- 2) En países donde las guerras no son frecuentes, pero los militares tienen otras responsabilidades, su movilización también debe darse en el ámbito civil.
- 3) Las decisiones relativas a política militar: dimensión, forma, organizaciones, carácter, armamento y procedimientos internos de la institución militar también deben diseñarse y ejecutarse por civiles desprendidos de un poder electo.<sup>103</sup>

Así, parte de este proceso requiere de la creación de una burocracia civil profesional, que no esté sujeta a la política, que tenga un proceso de especialización y formación. En otro ensayo, Kohn señala que al profundizarse, el profesionalismo militar puede ser un impedimento para el control civil, tanto en democracias consolidadas como en democracias nuevas:

(...) la institución militar se cuenta entre las instituciones menos democráticas de la experiencia humana. Las costumbres y procedimientos castrenses colisionan por naturaleza con la libertad individual y civil, los valores más altos de las sociedades democráticas.<sup>104</sup>

Para Douglas Bland los equilibrios entre civiles y militares son muy difíciles de lograr, pues la subordinación de la fuerza armada hacia el gobierno político es un problema de la democracia, porque también hay que proteger a la fuerza armada de los políticos, para que la obediencia militar no signifique la subordinación de los militares a las ambiciones partidarias o personales.

---

<sup>103</sup> Richard Kohn "How Democracies Control the Military?" *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 4, 1997, Washington D.C., Estados Unidos, p. 143.

<sup>104</sup> Richard Kohn, "Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos", en: Kevin Casas (ed.), *Relaciones Cívico-Militares Comparadas: Entendiendo los Mecanismos de Control Civil en Pequeñas Democracias*, Fundación Arias Para la Paz y el Progreso Humano, San José de Costa Rica, 1997, p. 39.

Además, las relaciones civiles-militares siempre son cambiantes, dependiendo si se vive un tiempo de paz, de crisis o de guerra. Esto en los países de democracias no consolidadas pone a los militares ante un problema adicional: los crecientes problemas de gobernabilidad política-social. En términos de “política burocrática”, Bland desarrolla el concepto de “administración de la defensa” como un elemento clave en las relaciones entre los civiles y los militares.

En el caso del Cono Sur, tras el proceso inicial que consistió en la celebración de procesos electorales inició la reforma del sector seguridad y defensa,<sup>105</sup> para ajustarlo a las dinámicas propias de los gobiernos democráticos en los que el control civil, la transparencia, la regulación ciudadana y la rendición de cuentas se erigen como ejes rectores de la vida pública.

En este sentido, se identifican tres retos para la reforma del sector seguridad: en primer lugar se deben sujetar las tareas de seguridad a un marco constitucional que regule el ejercicio de los actores involucrados; en segundo sitio, es necesario mejorar la capacidad de las instancias encargadas de diseñar y poner en marcha políticas públicas y, por último, fortalecer los instrumentos mediante los cuales se pueda

---

<sup>105</sup> Por sector seguridad se entienden las organizaciones y entidades que cuentan con la capacidad y autoridad de ejercer la fuerza para proteger al Estado y la sociedad; así como las instituciones facultadas para regular dichas tareas y diseñar políticas de seguridad. En estricto sentido, se compone por tres actores claves: 1. *Cuerpos autorizados para hacer uso de la fuerza pública*: Fuerzas armadas; cuerpos de policía; fuerzas; guardias presidenciales (Estado Mayor Presidencial), servicios de inteligencia (tanto militares como civiles); el servicio secreto; guardias costeras, limitrofes; autoridades aduanales; y fuerzas destinadas a la salvaguarda de la seguridad local. 2. *Instancias reguladoras*: Todas aquellas instancias pertenecientes tanto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuya tarea consiste en velar por la correcta aplicación de la legislación en materia de seguridad; el ejercicio apropiado del presupuesto destinado a las tareas relacionadas con la seguridad tanto interna como externa, etc. y 3. *Instituciones de procuración e impartición de justicia*: Juzgados, agencias de investigación del delito, sistema penitenciario. Aquí también se incluyen a las organizaciones dedicadas a la custodia de los derechos humanos como mecanismo para regular el ejercicio de la fuerza pública. En el caso de países en conflicto armado, el sector seguridad también incluye a los actores no estatales, como los movimientos de oposición armada, milicias y elementos de seguridad privada. Adicionalmente, los medios, los académicos y la sociedad civil juegan un papel importante para monitorear las actividades del sistema y la rendición de cuentas. Cfr. Dylan Hendrickson y Andrzej Karkoszka, “Security sector reform and donor policies” en: Albrecht Schnabel y Hans-Georg Ehrhart (eds.), *Security sector reform and Post-conflict peace building*, United Nations University, Estados Unidos, 2005, p. 23 y Sanam Naraghi Anderlini y Camille Pampell Conaway, *Security Sector Reform*, The Institute for Inclusive Security, Hunt Alternatives Fund, Cambridge, Reino Unido, 2010. Disponible en: [http://www.huntalternatives.org/download/46\\_security\\_sector\\_reform.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/46_security_sector_reform.pdf)

llamar a la rendición de cuentas a través de mecanismos estatales y hacer partícipe a la sociedad civil del monitoreo de las tareas de seguridad con el fin de asegurar su correcta ejecución.<sup>106</sup>

A la par de estos objetivos generales, se encuentran los relacionados con la profesionalización de las fuerzas de seguridad, el respeto a los derechos humanos y, por supuesto, una adecuada relación civil-militar. Esta fase ha sido denominada por Gabriel Gaspar “reconversión”, definida como la reforma del Estado para mejorar la posición de los civiles en la relación con los militares.<sup>107</sup>

La transición a la democracia y la reforma del sector seguridad y defensa se acompaña de nuevos elementos como la vigorización de la sociedad civil, la construcción de ciudadanía, la transformación del aparato gubernamental de relaciones verticales (propias del modelo autoritario) a relaciones combinadas verticales-horizontales, tomando en cuenta a los parlamentos, así como a la sociedad civil.<sup>108</sup>

La modalidad de la reconversión, su velocidad y el resultado de la misma varía de país a país, hay casos exitosos, casos fracasados, e incluso casos donde no se da la transformación del sector seguridad y defensa con la transición. En la mayoría de los países el resultado es mixto.

Argentina es uno de los países que a nivel internacional han logrado mayores avances en materia de las relaciones civiles-militares y de control civil. Ello se refleja no sólo en su sólido marco jurídico-institucional sobre la primacía del poder público sobre el militar y en las redefiniciones de la seguridad y la defensa nacionales; sino también en los juicios contra los militares involucrados en la guerra sucia, que continúan hoy en día.

---

<sup>106</sup> Dylan Hendrickson y Andrzej Karkoszka, *op.cit.*, p. 24

<sup>107</sup> Cfr. Gabriel Aguilera (ed.), *Reconversión militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994.

<sup>108</sup> Varios Autores, *La consolidación democrática en América Latina*, Fundación Olof Palme, Hacer Editorial, Barcelona, España, 1994.

De acuerdo a Marcelo Sain, esta subordinación derivó de la combinación de un conjunto de condiciones como la revalorización social de la democracia, el respaldo internacional a la consolidación democrática, los profundos cambios internacionales y regionales, la política exterior tendiente a privilegiar los procesos de integración regional y la significativa revalorización del sistema democrático entre el grueso de los miembros de las Fuerzas Armadas.<sup>109</sup>

A partir de la instauración democrática producida en 1983, la cuestión del papel institucional de las Fuerzas Armadas estuvo centralmente determinada por la necesidad de consolidación institucional de la democracia y, en su marco, el apuntalamiento de la pauta de subordinación militar al gobierno civil.

El enjuiciamiento de los responsables de los crímenes de lesa humanidad de la dictadura fue una de las promesas de campaña de Alfonsín y una demanda irrenunciable de amplios sectores de la sociedad civil. Ello incluyó el enjuiciamiento civil de los integrantes de las tres primeras juntas militares<sup>110</sup> y de personajes directamente involucrados con la guerra sucia; así como el establecimiento de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y la anulación de la autoamnistía que había decretado la Junta Militar en marzo de 1983.

Ante la lluvia de denuncias contra oficiales de distinto grado, las Fuerzas Armadas reaccionaron contra el gobierno, protagonizando tres levantamientos, siendo el de los “carapintadas”<sup>111</sup> de Semana Santa de 1987 el más conocido. Ante las presiones, su

---

<sup>109</sup> Marcelo Fabián Sain, “Las Relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)”, en: José A. Olmeda, (comp.), *Democracias Frágiles. Las relaciones Civiles-militares en el mundo Iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2005, p. 387.

<sup>110</sup> Rafael Videla, Emilio Massera, Orlando Agosti, Roberto Viola, Armando Lambruschini, Omar Graffigna, Leopoldo Galtieri, Jorge Anaya y Basilio Lami Dozo.

<sup>111</sup> La rebelión de los llamados “carapintadas” se suscitó en la Semana Santa de 1987 cuando un grupo de oficiales, encabezados por el teniente coronel Aldo Rico, e impulsados por el mayor Ernesto Barreiro (que enfrentaba proceso) se acuarteló en Campo de Mayo, exigiendo al gobierno una solución política a la cuestión de los citatorios y la reconsideración de la conducta del Ejército (que desde su perspectiva estaba siendo injustamente condenado). Asimismo, acusaron a los mandos superiores de la derrota en las Malvinas y de “entreguismo”. La rebelión terminó a los cuatro días con el acuerdo de que se exculparía a los subordinados de las acusaciones por violación a los derechos

gobierno aprobó las conocidas leyes de Punto Final, de diciembre de 1986, y de Obediencia Debida de junio de 1987,<sup>112</sup> derogadas hasta el gobierno de Néstor Kirchner.

Por otra parte, la subordinación del poder militar pasaba también por la reestructuración de las Fuerzas Armadas y el recorte de presupuesto. Ello significaba privilegiar la Defensa Nacional como el ámbito exclusivo de funcionamiento de las Fuerzas Armadas y desarticular sus actividades en materia de seguridad interior.

La reforma tuvo dos vertientes: la transferencia de actividades e intereses militares a manos civiles, mediante la remoción de miembros del Ejército que estaban al frente de la administración de la Dirección General de Fabricaciones Militares y los planes de privatización de la productora de acero Somisa y los complejos petroquímicos Petroquímica Bahía Blanca y Petroquímica General Moscón; y la reestructuración de la organización de la institución que abarcó el retiro de un número considerable de

---

humanos como se estableció mediante la Ley de Obediencia Debida. Ello ocasionó la molestia y el desencanto de las organizaciones defensoras de los derechos humanos hacia el gobierno quien, durante la jornada de negociación, había recibido el pleno apoyo de la sociedad contra cualquier intento de las Fuerzas Armadas de retomar el poder. Apoyo materializado en una manifestación frente a la Plaza de Mayo y la firma de un Acta de Compromiso Democrático por todos los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad.

<sup>112</sup> La Ley de Punto Final estableció un plazo de sesenta días para llevar a cabo los citatorios judiciales, pasado el cual se extinguiría la acción penal contra los acusados de haber cometido delitos (referentes a violaciones de derechos humanos) antes del 10 de diciembre de 1983. Igual término de tiempo se estableció a las Cámaras Federales para examinar el estado de las causas que se tramitaban ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Por su parte, la Ley de Obediencia Debida, estableció que los oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias; así como a los oficiales superiores que no contaban con capacidad decisoria o participación en la elaboración de órdenes no eran punibles por los delitos cometidos durante la dictadura en aras de "haber obrado en virtud de obediencia debida". Dado que dichas personas "obraron en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de ordenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad." La Ley de Punto Final no extingue las acciones penales en los casos de delitos de sustitución de estado civil y de sustracción y ocultación de menores; en tanto que la de Obediencia Debida no se aplica a los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores o sustitución de su estado civil y apropiación extorsiva de inmuebles. *Cfr.: Ley 23.492 "Punto Final", Sancionada el 23 de diciembre de 1986 y publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de 1986 y Ley 23.521 "Obediencia Debida", sancionada el 4 de junio de 1987, publicada en el Boletín Oficial el 9 de junio de 1987. Ambas disponibles en versión electrónica en: <http://www.nuncamas.org/document/document.htm>.*

altos mandos de las tres armas, la fragmentación de la Junta de Jefes de Servicios,<sup>113</sup> que incluyó el reemplazo de su Comando Supremo por el Estado Mayor Conjunto (a fin de afirmar al Presidente como el único comandante de las Fuerzas Armadas), la reducción del servicio militar obligatorio a tres meses y el intento de depuración del Servicio de Inteligencia del Estado.

Asimismo, durante el primer año del gobierno radical el presupuesto otorgado a las Fuerzas Armadas cayó en 50% al pasar del 6% al 3% del PIB.<sup>114</sup> Al tiempo que se impusieron controles a la importación de armamentos, que tradicionalmente había sido fuente de corrupción, y al programa nuclear del país, que en los años de la dictadura había sido controlado prácticamente por la Marina.

Luego de sendas negociaciones y desacuerdos, la Ley de Defensa fue aprobada a finales de 1987, tras el primer levantamiento carapintada. En ella se establecieron con claridad los mecanismos que debían regir las relaciones entre el poder civil y los institutos castrenses, en términos de subordinación de éstos al primero; y estableció la diferencia entre defensa y seguridad interior, ligando la primera al enfrentamiento de agresiones exclusivamente de carácter externo.<sup>115</sup>

En los años noventa, durante los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) se llevó adelante una política de "reconciliación" entre civiles y militares. Alfonsín había renunciado de forma adelantada en julio de 1989, provocando una grave crisis económica y política. Menem asumió la presidencia buscando conciliar las presiones de la población con los factores de poder económicos y políticos, entre ellos la élite militar.

---

<sup>113</sup> La Junta de Jefes de Servicios se creó durante el Proceso de Reorganización Nacional. Al frente de ella estaban más de 100 generales, almirantes y brigadieres y más de 1000 oficiales retirados y de rango medio que frecuentemente recibían salarios tres veces superiores a los de la sociedad en general. En su base estaban 90,000 conscriptos y 70,000 profesionales. Jimmy Burns Marañón, *La tierra que perdió sus héroes. La guerra de las Malvinas y la transición democrática en Argentina*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 1992, p. 245.

<sup>114</sup> *Ibíd.* p. 242.

<sup>115</sup> Ernesto López, "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares", Ernesto López (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2007, p. 29.

En aras de “la reconciliación y la unidad nacional” el Presidente indultó a cerca de 300 personas sujetas a proceso, incluidos los miembros de las Juntas y altos mandos.<sup>116</sup> Asimismo, los movimientos que hizo en el seno de las Fuerzas Armadas le permitieron reprimir al último levantamiento “carapintada” de diciembre de 1990.

Las pretensiones de reforma militar quedaron archivadas durante la década de los noventa. No obstante, se reorientaron las misiones de las Fuerzas Armadas argentinas a través de su participación en la arena internacional. Argentina envió dos destructores a la Operación Tormenta del Desierto, en el Golfo Pérsico en 1991 (fue el único país de América Latina en apoyar directamente la operación y se declaró aliado estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte) y participó en misiones de paz de Naciones Unidas en Croacia, enviando más de 800 hombres. De hecho, durante los noventa las Fuerzas Armadas continuaron siendo muy activas en los Balcanes.<sup>117</sup>

Estas acciones, al lado de la superación de las tensiones con Chile y Brasil contribuyeron a la estabilidad de las relaciones entre civiles y militares durante la década. Asimismo, en 1992 se aprobó la Ley de Seguridad Interior, que reguló esta actividad y dejó claramente establecida la responsabilidad de las instituciones civiles

---

<sup>116</sup> El 7 de octubre de 1989 Menem anunció los primeros decretos de indulto, éstos incluyeron: a) los altos jefes militares procesados y que no fueron beneficiados por las leyes de Punto Final y Obediencia Debida; b) ciudadanos acusados de subversión, que se encontraban prófugos, detenidos, excarcelados o condenados, además de represores uruguayos pertenecientes al Ejército de su país; c) el personal militar que intervino en las rebeliones “carapintadas” y d) los ex-miembros de la junta militar (Galtieri, Anaya y Lami Dozo) condenados por sus responsabilidades en la Guerra de las Malvinas. Otros miembros de las juntas militares (Videla, Massera, Agosti, Viola y Lambruschini) fueron puestos en libertad, al igual que los antiguos jefes de la policía de la Provincia de Buenos Aires (Alberto Camps y Pablo Riccheri), Carlos Guillermo Suarez Mason (ex-jefe del primer cuerpo de Ejército), José Alfredo Martínez de Hoz y Mario Eduardo Firmenich (jefe de los Montoneros), fueron puestos en libertad mediante los Decretos dados a conocer el 30 de diciembre de 1990. Cabe señalar que a principios de ese mes se suscitó el último levantamiento “carapintada” liderado por el coronel Seinellín, cuya represión generó 13 muertos y más de 20 heridos. Decretos 1002, 1003, 1004 y 1005, de 7 de octubre de 1989 y Decretos 2741, 2742 y 2743 del 30 de diciembre de 1990. Versión electrónica disponible en internet en: [www.nuncamas.org](http://www.nuncamas.org).

<sup>117</sup> Herbert C. Huser, *Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem*, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, 2002 y Pablo Vignolles, “El valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares”, *Security and Defense Studies Review*, vol. 2, invierno, 2002/2003, National Defense University, Washington, D.C., Estados Unidos.

de seguridad en su gestión, dejando a las Fuerzas Armadas un papel secundario de apoyo, ya que únicamente de forma excepcional y con sanción del Parlamento pueden participar en tareas de seguridad pública.

Siguiendo el ejemplo de Chile, durante el segundo mandato de Menem se redactó el Libro Blanco de Defensa,<sup>118</sup> que coadyuvó a fortalecer las relaciones civiles-militares, en virtud de que en su elaboración hubo una importante participación de la sociedad civil y diferentes instituciones políticas civiles del Estado, y también es un instrumento de transparencia y de distensión regional.

En Brasil, la transición pactada que llevó a la democratización introdujo fuertes condicionantes a las posibilidades de acción autónoma del gobierno civil. El proceso de transición brasileña se llevó adelante por iniciativa de los militares y controlado por éstos. Así, “la distensión ‘lenta, gradual y segura’ iniciada por Geisel a mediados de la década de los setenta (...) dio lugar también a un proceso moroso, tímido, errático (...) de construcción del poder civil.”<sup>119</sup>

Tal y como lo señala Eliezer Rico, el gobierno de Sarney “representa el desplazamiento de las Fuerzas Armadas del centro del poder político hacia un cuadro de tutela sobre el gobierno civil.”<sup>120</sup> El aparato militar mantuvo presencia en ciertas áreas gubernamentales, los temas referentes a la seguridad y la defensa fueron tratados de forma dispersa en la Constitución de 1988 y se aseguró el control militar sobre el Programa Nuclear Paralelo (PNP), entre otras cosas. Así, si bien existe subordinación al poder civil, las Fuerzas Armadas gozaron de una autonomía institucional media.

---

<sup>118</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Libro Blanco de la República Argentina*, 1999, Buenos Aires, 1999.

<sup>119</sup> Érica Winnad y Héctor Luis Saint-Pierre, “El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: los casos brasileño y argentino”, en: Ernesto López, *op. cit.*, p. 57.

<sup>120</sup> Cfr. Eliezer Rizzo de Oliveira, “O Aparéelo Militar: Papel tutelar na Nova República”, en Joao Quartm de Moraes, Wilma Peres Costa y Eliezer Rizzo de Oliveira, *A Tutela Militar*, Editorial Vértice, Sao Paulo, Brasil, 1987.

La reforma del sector defensa comenzó en el gobierno de Fernando Collor de Melo (1990-1992), quien promovió cambios en el Gabinete Militar y en el Estado Mayor, reduciendo al personal y retirándoles el *status* ministerial lo que contribuyó a desmilitarizar el poder superior de deliberación gubernamental. Si bien se mantuvieron los tres Ministerios a cargo de cada una de las armas. En materia de inteligencia, disolvió el Servicio Nacional de Informaciones y estableció la Secretaría de Asuntos Estratégicos; al tiempo que pretendió desarticular el PNP desmilitarizando el sector científico y tecnológico.<sup>121</sup>

La llamada “crisis de identidad militar” empezó a ser notoria durante este periodo: las hipótesis de conflicto externo (con Argentina) e interno (subversión comunista) quedaron totalmente descartadas en el marco del nuevo orden mundial. Al mismo tiempo, los nuevos papeles atribuidos a las Fuerzas Armadas empezaron a causar malestar al interior de las mismas.

Los militares permanecieron al margen del proceso de *impeachment* de Collor de Mello, pero aprovecharon la fragilidad del gobierno de Itamar Franco para retornar a la “tutela” del poder civil. Posteriormente, durante los dos gobiernos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) se presentaron avances significativos en la institucionalización del control democrático sobre las Fuerzas Armadas, tanto en el carácter normativo, con la definición de la Política de Defensa Nacional, como desde el punto de vista político-administrativo, con la creación del Ministerio de Defensa.<sup>122</sup>

En 1996 Cardoso publicó un documento que sin ser un “Libro Blanco”, dado que en su proceso de configuración no participó la sociedad civil, diseñó los elementos de su política de defensa,<sup>123</sup> basada en un concepto “disuasivo y defensivo.”<sup>124</sup> El

---

<sup>121</sup> Érica Winnad y Héctor Luis Saint-Pierre, *op. cit.*, p. 63.

<sup>122</sup> Samuel Alves Soares y Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, “Las Relaciones civiles-militares en Brasil”, en: José A. Olmeda, (comp.), *op. cit.*, p. 502.

<sup>123</sup> Domicio Proenca Junior y Erico Esteves Duarte “Comentarios a uma Nova Política de Defesa Brasileira”, *Security and Defense Studies Review*, vol. 3, no. 2, otoño 2003, National Defense University, Washington, D.C., Estados Unidos, p. 176.

<sup>124</sup> Presidencia de la República de Brasil, *Política de Defensa Nacional*, Brasilia, 1996, p. 8. Para lo relacionado con el proceso de creación del Ministerio de Defensa, consultar Eliécer Rizzo de Oliveira,

documento fue muy criticado por no especificar las diferencias entre “seguridad” y “defensa”, manteniendo la participación de las Fuerzas Armadas en “tareas no específicas”.

Durante este gobierno se dio una constante participación militar en asuntos internos relacionados con las nuevas amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, movimientos migratorios, contrabando de armas y, por supuesto, el combate a la delincuencia en Río de Janeiro. Tendencia que Samuel Soares y Paulo Loyolla han denominado como un nuevo profesionalismo militar, que si antes era *politizado*, ahora es *policializado*.<sup>125</sup>

El Ministerio de Defensa fue establecido en 1999. Ello significó el marco formal de la política civil de Defensa, si bien su estructura permite que ciertas áreas sean ocupadas indistintamente por civiles o militares. Ese mismo año se creó la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), cuyo proyecto de ley fue discutido en el Congreso y analizado en centros de investigación universitarios especializados en temas de defensa y militares.

Con el cambio de gobierno de Cardoso a Lula da Silva, el 1 de enero de 2003, no se modificó sustancialmente la política de defensa, manteniendo la misma estructura institucional y el mismo proyecto estratégico de disuasión, así como la participación de Brasil en misiones militares internacionales.

Lo cierto es que en este caso, las Fuerzas Armadas “aún mantienen enclaves de autonomía, lo que les permite establecer objetivos institucionales, definir los medios para alcanzarlos, cercarse de medidas de contención al control civil sobre áreas consideradas sensibles, en fin, de definir, con relativo margen de autonomía su misión.”<sup>126</sup>

---

*Democracia e Defesa Nacional. A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*, Ed. Manole, Sao Paulo, Brasil, 2004.

<sup>125</sup> Samuel Alves Soares y Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, *op. cit.*, p. 514.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p. 500.

Por su parte, en el caso de Chile cabría señalar que históricamente este país tuvo Ministros de defensa civiles o militares retirados.<sup>127</sup> Durante el gobierno de Pinochet se incrementó de forma sobresaliente el presupuesto militar, siendo uno de los más elevados de América Latina, y el gobierno militar logró institucionalizar su legitimidad con la Constitución de 1980.

Esta Constitución ubicó a las Fuerzas Armadas como las instituciones centrales del Estado, mediante el Consejo de Seguridad Nacional, legalizando la autonomía que habían conquistado en el periodo 1973-1980.<sup>128</sup> La autonomía se garantizaba en el presupuesto del gobierno con una legislación inédita en América Latina, la llamada “Ley del Cobre” que establece que el 10% de las ventas al exterior de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) son asignadas a las Fuerzas Armadas.<sup>129</sup>

De esta manera, el régimen militar dejó como herencia una pesada carga en las relaciones civiles-militares. El general Pinochet permaneció como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1999, sin que el Presidente tuviese facultad de removerlo.

---

<sup>127</sup> De acuerdo a Jaime García la cultura político-militar en las FF.AA. durante el siglo XX estuvo decididamente determinada por cuatro factores relevantes. En primer lugar, la pertenencia a una fuerza militar que nace paralela al Estado, con un singular sentido de nacionalidad y que por imperativo de las circunstancias ha tenido que asumir roles que exceden el ámbito propio de la defensa. En segundo lugar, un modelo de instrumento castrense preparado para resolver un eventual conflicto en un escenario muy amplio, por lo que su organización es eminentemente cuantitativa. En tercer lugar, al alineamiento con EE.UU. que marcó la formación militar y la actuación de las Fuerzas Armadas durante parte importante del siglo y, en cuarto lugar la influencia germana expresada en la filosofía militar y estratégica de Clausewitz, que se constituye en la fuente primaria del pensamiento militar chileno. Jaime García Covarrubias, “Las Relaciones civiles-militares en Chile”, en: José A. Olmeda. (comp.), *op. cit.*, p. 663.

<sup>128</sup> La concentración de poder llegó al límite de hacer legal la “inamovilidad” de los comandantes militares. Claudio Fuentes, “La respuesta civil al tema militar. Estrategias y espacios de negociación en Chile”, en: Rut Diamint (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, *op. cit.*, p. 305.

<sup>129</sup> Esta ley es del 29 de octubre de 1958 (Ley No. 13.196) Originalmente se asignaba a las Fuerzas Armadas el 15% de las utilidades de las empresas de minería. Se transforma el 31 de diciembre de 1973 (Ley No. 239), para que se asignen el 10% de las ventas del cobre al extranjero. Sin embargo, si los precios descienden, la ley estipula se debe otorgar a las Fuerzas Armadas un “piso” de 90 millones de dólares. Esta legislación no ha sido derogada, por ello, las Fuerzas Armadas chilenas gozan de presupuesto para modernizar todo su equipo militar. *Cfr.* Ministerio de Defensa Nacional, *Alternativas a la Ley Reservada del Cobre*, Santiago de Chile, marzo de 1997, pp. 9-10.

A inicios del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se emprendió la reforma del sector defensa. Sin embargo, el clima fue de tensión e incertidumbre, especialmente por que los militares (especialmente el Ejército) pretendían demostrar su autonomía frente a un Ejecutivo en cuyo programa de gobierno se había planteado temas como el restablecimiento de las prerrogativas del Presidente en materia de subordinación de las Fuerzas Armadas (nombramientos); resolver el tema de los derechos humanos (aboliendo la autoamnistía) y establecer una política de defensa.

El mandato de Aylwin arrancó con un periodo de consultas con las fuerzas políticas y la sociedad civil y el nombramiento de un civil, Patricio Rojas, como Ministro de Defensa. Asimismo, en el área de la defensa se planteó como misión “asegurar la conducción superior y la continuidad de funcionamiento operativo, cada vez más profesional de las Fuerzas Armadas, apartados de la contingencia política y dedicados a su vital misión de seguridad externa y a los múltiples y beneficiosos roles de paz que cumplen día a día.”<sup>130</sup>

Para ello, el elemento político fundamental era lograr aislar al general Pinochet de la Comandancia en Jefe del Ejército y de sus funciones legislativas (garantizadas en la Constitución de 1980), al tiempo que era necesario lograr el ajuste y coherencia de funcionamiento de las Fuerzas Armadas de orden y seguridad en la etapa de transición.

Al igual que sucedió en el caso de Argentina molestos por los cambios y por el “hostigamiento”, el 28 de mayo de 1993 el Ejército se declaró “en estado de alerta”. El movimiento militar terminó el 2 de junio por medio de una negociación entre gobierno y Fuerzas Armadas que incluyó la cuestión de los derechos humanos. A decir de Claudio Fuentes, en realidad el gobierno chileno actuó con pragmatismo para evitar una mayor confrontación y garantizar la subordinación militar.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Aylwin Patricio, *Mensaje Presidencial*, capítulo referido a la Defensa Nacional, 1991, *cit. pos.* Jaime García Covarrubias, *op. cit.*, p. 620.

<sup>131</sup> Claudio Fuentes, *op. cit.*, pp. 312-313.

Asimismo, el gobierno hizo uso de instrumentos como la asignación presupuestal,<sup>132</sup> el veto presidencial en materia de ascensos utilizada contra oficiales vinculados con violaciones a derechos humanos y el apoyo de la opinión pública. En tanto, respecto a la política de derechos humanos y los crímenes durante la dictadura, se establecieron cuatro objetivos: verdad (establecimiento de la Comisión Especial); reconciliación (sustentada en el “arrepentimiento cristiano” y la necesidad de rectificar); justicia “en la medida de lo posible” y reparación a las familias de los desaparecidos.

Los siguientes períodos de la Concertación se caracterizaron por un control de las Fuerzas Armadas mucho más eficiente. Se generó un diálogo más fluido, tendiente a buscar soluciones a problemas de la defensa en su conjunto y el tema de los derechos humanos estuvo en el centro de la atención pública, primero con las sentencias contra el exgeneral Contreras y el exbrigadier Espinoza por el asesinato de Orlando Letelier y, posteriormente en el marco de la detención domiciliaria de Pinochet en Londres en 1998 y los acontecimientos posteriores a su extradición a Chile como la pérdida de inmunidad y el sometimiento a proceso.

Durante el segundo gobierno de la Concertación, encabezado por Eduardo Frei (1994-2000) se profundizó el proceso de subordinación militar, esta vez el objetivo era centrar la atención mucho más en los temas de profesionalización (referentes a la política de defensa y la modernización) a través de:

- a) Una política explícita de defensa, el Ministerio de Defensa inició las consultas para redactar el Libro Blanco, proceso que culminó en 1997 con su publicación.
- b) Modernización del servicio militar, a partir de mejorar la imagen del mismo e incentivar a los jóvenes a participar por medio de campañas en medios.

---

<sup>132</sup> Como una forma de garantizar sus ingresos, en 1989 las Fuerzas Armadas establecieron un piso presupuestario con base a el presupuesto de ese año reajustado a la inflación anual. El gobierno de Aylwin aplicó esta lógica de asignación convirtiendo el piso en un techo máximo de asignación presupuestaria lo que le otorgó márgenes de negociación con las fuerzas armadas. Claudio Fuentes, *op. cit.*, p. 315.

- c) Proyección internacional de la defensa, lo que incluyó acuerdos de colaboración en la materia con Argentina, Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña y el desarrollo de la política de misiones de paz.
- d) Gasto militar y compra de armamentos, se aprobó un incremento escalonado de sueldos para el personal de las Fuerzas Armadas y un programa de renovación de armamento militar para las tres ramas que causó controversias.
- e) Desarrollo institucional y mejoras en la organización de las Fuerzas Armadas.<sup>133</sup>

Finalmente, durante el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) continuó el proceso de modernización del servicio militar y se elaboró el Segundo Libro de la Defensa, lo que colocó a Chile a la vanguardia de estos temas a nivel regional. No obstante, el Ministerio de Defensa “aún no goza de una capacidad óptima para diseñar, seleccionar y gestionar aquellos cursos de acción sujetos a las potestades ministeriales tradicionales. Dispone de mecanismos de evaluación y sanción (...) pero resultan insuficientes.”<sup>134</sup>

En el caso de Paraguay, durante la dictadura de Stroessner, las Fuerzas Armadas paraguayas fueron incorporadas al Partido Colorado, como uno de los pilares de la trilogía Gobierno-Partido-Fuerzas Armadas, si bien nunca tuvieron una real injerencia en las decisiones de gobierno. La proclama del golpe de Estado del General Andrés Rodríguez de 1989, dejó claras sus intenciones: liberar al pueblo paraguayo de la dictadura y “buscar la unificación plena y total del coloradismo al

---

<sup>133</sup> Cfr. Jaime García y Alejandro Iturra, “Análisis de las políticas de defensa nacional durante los gobiernos de la Concertación (1990-2000)”, documento de Trabajo, FLACSO, Santiago de Chile, 2000; Claudio Fuentes, *op. cit.*, pp. 320-323 y Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, 1997. Para el análisis del Libro Blanco se puede consultar: Gabriel Gaspar “El libro de la defensa nacional de Chile”, en: Juan Ramón Quintana (coord.), *Libros Blancos de Defensa. Concertación Política y Diseño Estratégico Comparado*, Ministerio de Defensa Nacional, La Paz, Bolivia, 2001, p. 127.

<sup>134</sup> Carlos Gutiérrez Palacios, “Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática”, en: Ernesto López, *op. cit.*, pp. 99-100

gobierno”<sup>135</sup>, situación que dejó en claro la identificación de los militares con el partido.

El contexto económico, político y social de la transición generó un ambiente hostil contra las Fuerzas Armadas. En un primer momento, los altos jefes militares se manifestaron a favor de la “institucionalización”, es decir la despartidización. Sin embargo, continuaron interviniendo en política y dominando los corredores comerciales del país hacia Bolivia, Brasil y Argentina, incluso algunos estuvieron involucrados en tráfico de vehículos robados y de pieles silvestres, entre otros ilícitos.

La Constitución de 1992 prohibió expresamente la participación de militares y policías en servicio activo en actividades político-partidarias, lo que posteriormente fue complementado con una serie de disposiciones legales orientadas a la desafiliación política automática de militares y policías en actividad y el establecimiento de sanciones para quien desatara tales medidas. No obstante, también se promulgaron leyes que resultaron conflictivas con relación a la participación de los militares en el mantenimiento de la seguridad interna y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.<sup>136</sup>

Las restricciones impuestas por la Constitución de 1992 no pudieron evitar que el General Lino Oviedo continuara con su actividad político-partidaria con el objetivo de llegar a la Presidencia, lo que incluyó el intento de Golpe de Estado de 1996 y la crisis institucional de 1999.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Jacinto Santa María, “Relaciones civiles-militares y transición a la Democracia en el Paraguay”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 14, núm. 1, 1999, p. 22. Disponible en internet en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41125ff03809b.pdf>.

<sup>136</sup> Juan Francisco Facetti, “La defensa en el Paraguay”, en: Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de Defensa de América Latina, Edición 2005*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 249.

<sup>137</sup> En 1996, el Presidente Wasmosy decidió destituir a Oviedo, quien en respuesta intentó un Golpe de Estado. Dos años más tarde, los opositores del Presidente dentro del Partido Colorado lograron nombrar candidato presidencial al ex-General quien fue excluido del partido en marzo de 1998 por un tribunal militar y fue acusado de sedición. Ante una eventual excarcelación de Oviedo se desataron fuertes rumores de golpe de Estado. La candidatura fue asumida por Raúl Cubas (aliado de Oviedo) que ganó las elecciones de mayo de 1998. Una vez en la Presidencia, Cubas decidió liberar a Oviedo generando una fuerte crisis institucional: el VicePresidente Luis Argana y sus partidarios se aliaron

Sin embargo, ni la condena de Oviedo, ni tampoco la expulsión de alrededor de 200 oficiales y suboficiales que lo habían acompañado, causaron reacciones en las Fuerzas Armadas, quienes se mantuvieron al margen de los acontecimientos de 1999. Ello demostró que, a pesar de la falta de apoyo a la modernización, el escaso presupuesto y las recurrentes crisis políticas del país, la evolución de las relaciones civiles-militares ha sido favorable.

En el período comprendido entre el fallido golpe de estado de 1996 y fines de 1998, los ciudadanos (líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil y académicos), partidos políticos, líderes del Congreso y las Fuerzas Armadas participaron en los debates sobre las políticas de seguridad y defensa. El debate concluyó en la elaboración de una propuesta de Política de Defensa, la Directiva de Defensa y varios proyectos de modernización.

Asimismo, el proceso de institucionalización de las Fuerzas Armadas impactó de forma positiva en las relaciones hemisféricas y, especialmente, en la construcción de

---

con la oposición para destituir al Presidente. A finales de marzo de 1999 Argana fue asesinado (Lino Oviedo fue señalado como el autor intelectual del crimen) con lo cual Cubas impidió el proceso de destitución. No obstante, los disturbios en el centro de Asunción se prolongaron por una semana provocando la renuncia del Presidente quien se refugió en Brasil, al tiempo que Oviedo huyó a Argentina. Luis González Macchi, Presidente del Congreso asumió la Presidencia. En 2004 Oviedo regresó a Paraguay para cumplir la condena de 10 años por el intento de Golpe, sin embargo en septiembre 2007 el Superior Tribunal Militar de Paraguay le concedió la libertad condicional. Oviedo se presentó como candidato presidencial a las elecciones de 2008 por su partido la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace) cuarta fuerza política de Paraguay, creado como escisión del Partido Colorado. En noviembre de 2009, el Presidente Fernando Lugo anunció el tercer relevo en 15 meses de gobierno de la cúpula militar, señalando que "podrían ser utilizados por la clase política", si bien se desmintieron los rumores de golpe de Estado cívico-militar. No obstante, la figura de Lino Oviedo se vuelve a hacer presente en la vida política de Paraguay en virtud de que recientemente (enero de 2010) ha sido acusado por la diputada oficialista Desirée Masi de orquestar un nuevo plan sedicioso contra el gobierno de Lugo con un sector del opositor Partido Colorado. Al respecto puede consultarse: José Carlos Rodríguez, "Paraguay.Transición sin alternancia", *Nueva Sociedad*, número 157, septiembre-octubre 1998, pp. 29-33; Raphaëlle Bail, "Paraguay, una democracia en liquidación", *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, número 48, junio 2003, pp. 14-15; Agencias, "Un tribunal militar paraguayo deja en libertad al ex general golpista Lino Oviedo", *El País*, Madrid, España, 07 de septiembre de 2007; César Sánchez Bonifato, "Tensión en Paraguay ante rumores de golpe", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 31 de enero de 1998 y Alejandro Rebossio, "Lugo niega un golpe de Estado pero destituye a la cúpula militar", *El País*, Madrid, España, 06 de noviembre de 2009.

alianzas para la participación conjunta con Argentina, Chile y Uruguay en las operaciones de paz en Chipre y Haití.<sup>138</sup>

La publicación del Libro Blanco continúa siendo una tarea pendiente. De hecho, “la ausencia de conducción y control civil y democrático sobre las Fuerzas Armadas ha permitido el resurgimiento del autoritarismo, así como también el relegamiento del tema en el debate público,”<sup>139</sup> a partir del año 2001.

En Uruguay las Fuerzas Armadas también gozaron de autonomía institucional media, resultado de la transición pactada. Al igual que sucedió en el caso chileno, los militares trataron de imponer condiciones para su salida del poder político, como la preservación de autonomía y poderes tutelares.

No obstante, la primacía de los civiles en las negociaciones posibilitaron que el único componente del Pacto del Club Naval intacto fuera el tema de los derechos humanos y juicios contra los militares, resuelto por la Ley de Amnistía (tanto para Fuerzas Armadas como para tupamaros) promulgada por el Presidente Sanguinetti y el plebiscito de 1989.<sup>140</sup>

De acuerdo a Juan Linz y Alfred Stepan, Uruguay rápidamente consolidó su democracia, no sólo porque se regresó al *statu quo* de las relaciones entre civiles y militares anterior a la dictadura, sino también porque para 1990 los militares uruguayos tenían menores prerrogativas que los chilenos, argentinos o brasileños y el rechazo a su participación en asuntos políticos era muy amplio.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Jacinto Santa María, *op. cit.*

<sup>139</sup> Juan Francisco Facetti, “El proceso de elaboración de la política de defensa en Paraguay”, en: Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de Defensa de América Latina, Edición 2008*, RESDAL, Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 255.

<sup>140</sup> Como resultado de las tensiones entre civiles y militares, el gobierno uruguayo realizó un Referéndum en 1989 sobre la decisión del Congreso de no procesar a los militares por violaciones de los derechos humanos. Una estrecha mayoría de los uruguayos (55.4%) votaron a favor de la ley que concedió la inmunidad a las Fuerzas Armadas.

<sup>141</sup> Juan Linz y Alfred Stepan, *cit. pos.* Arturo Sotomayor Velázquez, “Uruguay’s Peace Soldiers: From Praetorianism to Unchecked Peacekeeping”, en: Arturo Sotomayor V., *The peace soldier from the south: from praetorianism to peacekeeping?*, Draft, noviembre de 2003, p. 7. Disponible en internet en: <http://www.fcs.edu.uy>.

Sin embargo, los analistas conciben que en este caso, “la defensa nacional no ha constituido un escenario de desarrollo efectivo de políticas.”<sup>142</sup> Los reclamos ciudadanos sobre el tema de los derechos humanos ocasionaron que los temas de la relación civil-militar se centraran en este asunto; en tanto que la agenda política “ha obviado sistemáticamente el debate público de la política militar.”<sup>143</sup>

Como en los otros casos, la redefinición de las tareas de los militares se convirtió en una necesidad. En este caso, el Presidente Luis Alberto Lacalle apostó por la legitimación de aquéllas de orden interno a partir de la hipótesis de conflicto no convencional (haciendo referencia al terrorismo y al narcotráfico). Ello se logró vía la Ley Presupuestal para el periodo 1990-1994, que aludió a las “misiones tanto en el ámbito interno como el externo”.<sup>144</sup>

En realidad, fue en las Misiones de Paz de Naciones Unidas donde tanto civiles y militares encontraron una salida al tema de la redefinición de las tareas militares, la capacitación, los problemas de presupuesto y, por supuesto, su imagen nacional e internacional. Para 1995 Uruguay era el país con mayor número de soldados en el exterior en relación al tamaño de sus Fuerzas Armadas, ocupando uno de los primeros lugares en materia de participación internacional.

Sin embargo, es importante señalar que a pesar de que los sucesivos gobiernos prometieron reformar la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, el proyecto fue presentado hasta diciembre de 2003 y no fue discutido debido al escaso interés sobre el tema. Ello se explica por los tradicionales espacios de autonomía que históricamente han mantenido las Fuerzas Armadas y la centralización por parte del Ejecutivo de los temas relacionados con la seguridad y la defensa.

---

<sup>142</sup> Félix Besio, “El debate nacional sobre defensa”, en: Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo...* Edición 2008, *op. cit.*, p. 255.

<sup>143</sup> Julián González Guyer, “Relaciones FF.AA. y sociedad en Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno”, en: Ernesto López, *op. cit.*, p. 130.

<sup>144</sup> Selva López Chirico, “Las FF.AA Uruguayas en la Democracia Pos-dictatorial: Notas sobre misión y estrategias políticas”, en: Rut Diamint (ed.), *Control civil, op. cit.*, p. 272.

El tema de los derechos humanos fue retomado bajo el gobierno de Tabaré Vázquez, quien en marzo de 2006 ordenó a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas la elaboración de informes sobre el destino de los detenidos-desaparecidos y el inicio de trabajos de búsqueda de cementerios clandestinos en una unidad militar.

Hasta aquí se han expuesto las principales características de la evolución de las relaciones civiles-militares en cada uno de los países del Cono Sur. Independientemente de las particularidades de cada caso, lo cierto es que el progresivo avance del control civil sobre el poder militar ha impactado positivamente en el proceso de construcción de la comunidad de seguridad al tiempo que ésta, también ha influido directamente en la consolidación del poder civil. Diversos son los elementos que destacan al respecto:

- a. El control civil de las políticas de seguridad y defensa, a la par de la eliminación de las hipótesis de conflicto tradicionales, posibilitaron los acercamientos entre los países del Cono Sur en aras de transformar sus relaciones en la materia, abriendo el camino a la cooperación y al entendimiento.
- b. En el marco de la vinculación entre democracia y seguridad (tanto a nivel hemisférico como subregional), la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil es considerado como un elemento básico. El compromiso con este principio democrático quedó claramente manifestado ante las diversas crisis políticas de Paraguay, cuando los países miembros del Mercosur no sólo siguieron de cerca el proceso, sino que acompañaron las Misiones de la OEA y participaron activamente en el restablecimiento de las condiciones democráticas.
- c. La redefinición de las tareas de las Fuerzas Armadas derivó en una fuerte participación de todos estos países en las Misiones de Paz de Naciones Unidas, llegando a actuar de forma conjunta en los casos de Chipre (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) y recientemente en Haití en el marco de la MINUSTAH donde participa el Cono Sur en su conjunto. Ello despertó el interés de las Fuerzas

Armadas de realizar ejercicios conjuntos “y cooperación técnico-profesional que posibiliten encarar acciones comunes a nivel de los Ejércitos del área.”<sup>145</sup>

- d. Esta redefinición ha implicado también la diferenciación de los asuntos de seguridad y los de defensa, así como la necesidad de definir claramente las misiones propias de las Fuerzas Armadas y su área de operación (exterior o interior). Respecto a las misiones de los militares, existe un acuerdo en el Cono Sur sobre: la vigilancia del territorio, la participación en Misiones de Paz, la actuación en casos de desastres naturales (terremotos, inundaciones y situaciones que requieran de la actuación de los Ejércitos como respuesta inmediata); misiones de carácter transitorio decididas por la autoridad civil (como el control de fronteras en casos extraordinarios o apoyo a la policía si es superada por un problema concreto) y participación en esquemas cooperativos regionales.<sup>146</sup>
- e. Los recortes presupuestales, aunados a necesidades de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas, hicieron atractivo para los militares explorar las posibilidades de cooperación con sus vecinos en la materia. Al mismo tiempo, la redefinición de las amenazas a la seguridad nacional y la identificación de amenazas de carácter regional, abrieron las posibilidades de avanzar en temas como la interoperabilidad y el desarrollo de capacidades conjuntas para enfrentar los nuevos desafíos.

#### **2.4. Seguridad y Defensa: Perspectivas nacionales y consensos regionales.**

Sin lugar a dudas el Mercosur ha fungido como el motor y el marco para la intensificación de las relaciones en materia de seguridad y defensa entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, ámbito en el que se observan dos situaciones. En primer lugar, como bien señala Rut Diamint, se debe reconocer que “las mismas

---

<sup>145</sup> Comando General del Ejército Uruguayo, 1993, *cit. pos.*, Selva López, *op. cit.*, p. 274.

<sup>146</sup> Narcís Serra i Serra, “Globalización, Fuerzas Armadas y democracia en América Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO, núm. 4, octubre-diciembre, Santiago de Chile, 2002, p. 11.

políticas que han conducido a la integración regional exitosa, se han realizado mayormente sin consensos extra-partidarios y con un alto grado de personalismo del Ejecutivo.”<sup>147</sup>

Es decir, no obstante de la alta importancia que otorgan al sistema democrático los países miembros del Mercosur más Chile, colocándolo incluso como un requisito de pertenencia, los acuerdos en seguridad y defensa han sido alcanzados a través de negociaciones políticas entre civiles y militares, así como entre las élites nacionales de cada país.

En segundo lugar, esta concentración de la toma de decisiones ha conducido hacia una especie de movimiento pendular con relación a la continuidad de las políticas de integración. Las señaladas negociaciones políticas condicionan el acceso al círculo de toma decisiones a funcionarios especialistas y técnicos en temas de defensa y seguridad, dejando esos espacios para gente cercana a la ideología y la doctrina imperante entre la élite. Prevalece entonces la lógica del poder por encima de la lógica de un marco democrático.

Lo anterior hace que los cambios en las percepciones de seguridad sean más susceptibles de variar de acuerdo a los intereses estratégicos nacionales que a los intereses regionales. Por ello, es importante dejar asentados los conceptos que cada país ha formulado para desarrollar las estrategias de seguridad y defensa nacional plasmados en su mayoría en los libros blancos. De esta manera se podrá observar con mayor nitidez las convergencias y divergencias conceptuales en esta materia, así como los impulsos y obstáculos para la creación de una comunidad de seguridad.

#### **2.4.1. Seguridad Nacional: el imperativo del orden.**

---

<sup>147</sup> Rut Diamint, “Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos”, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 47.

Existe consonancia entre los países del Cono Sur con relación al concepto de seguridad nacional. Para todos, la vigencia de las instituciones, la democracia, las libertades fundamentales, los derechos humanos y la seguridad del patrimonio conforman los valores y factores de la seguridad nacional, misma que tiene que ser garantizada por el Estado.

En este sentido, estos países han incorporado a sus marcos legales la idea de enfocar la seguridad nacional en el individuo en lugar del Estado. El eje central de esta nueva concepción es el sistema democrático y el régimen de libertades que éste proyecta. Cabe señalar que en la geometría conceptual y legal, los valores y factores referidos son las condicionantes de la seguridad nacional, mientras que el medio para lograr esa condición es el orden interno.

Para el caso de Argentina de acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 24.059, por seguridad interior se entiende “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (...).”<sup>148</sup>

Como se observa, se trata de resguardar valores que generen las condiciones para la estabilidad política de acuerdo al sistema político constitucional. Para ello, se “requiere del imperio de la justicia, pero ese concepto debe ser social, es decir, que preservando los valores personales del hombre (la vida, la libertad, la dignidad, la subsistencia, etc.) supedita los intereses individuales en función del bien común de la sociedad en la cual convive.”<sup>149</sup>

Conforme lo establecido en el Libro Blanco de la Defensa, la seguridad interior “involucra básicamente a las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina), a la Policía Federal y a las policías de las provincias que

---

<sup>148</sup> José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos... op. cit.*, p. 205.

<sup>149</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Libro Blanco de Defensa de la República Argentina*, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 35.

hayan adherido al sistema (...).<sup>150</sup> Así, la seguridad es considerada como “la condición necesaria para el orden institucional y la convivencia pacífica que hace posible el desarrollo y el bienestar.”<sup>151</sup>

En la misma lógica, Brasil establece en el artículo 144 de la Constitución Federal que “la seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y su patrimonio(...)”.<sup>152</sup> Al igual que en Argentina, en esta definición establecida en la Constitución de 1988 fue omitido el concepto de *seguridad nacional* para introducir el de *seguridad pública*, el cual, es responsabilidad de todos los elementos constitutivos del Estado y no únicamente de las Fuerzas Armadas.

Brasil claramente ha adoptado la visión multidimensional de la seguridad. Ésta es definida en el documento *Política de Defensa Nacional* de 2005, como “la condición que permite al país la preservación de la soberanía y de la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.” En dicho documento se reconocen también los diversos instrumentos y medidas que son necesarios para garantizar la seguridad: defensa externa; defensa civil; seguridad pública; políticas económicas, de salud, educacionales, ambientales y en otras áreas.<sup>153</sup>

Asimismo, de acuerdo a la Ley Complementaria N° 117 del año 2004, en el artículo 15, secciones segunda a cuarta, las Fuerzas Armadas podrán actuar para garantizar la ley y el orden por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales y por mandato del Presidente de la República. Su actuación se empleará cuando las policías civiles hayan sido rebasadas y será por tiempo limitado.

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>151</sup> Ministerio de la Defensa de la República Argentina, *Revisión de la Defensa*, 2001, p. 4.

<sup>152</sup> Murillo de Moraes Rego Cobra Barbosa, “Novos conceitos e o papel das forças armadas. Visão Brasileira”, en: Wilhelm Hofmeister (ed.), *Segurança internacional: Políticas Públicas e Cooperação Bi-regional. Um diálogo Europa-América do Sul*, Fundação Konrad-Adenauer, Río de Janeiro, Brasil, 2005, p. 37.

<sup>153</sup> Ministerio de la Defensa de la República de Brasil, *Política de Defensa Nacional*, 2005, p. 3.

Por su parte, Chile estableció una categorización en torno a la acción del Estado en materia de seguridad. Así, como señala el Libro de la Defensa Nacional, “la seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función del Orden Interior, y la seguridad ante catástrofes se consigue por la función de Protección Civil y Ambiental”<sup>154</sup>

Consecuentemente, “la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico”.<sup>155</sup> Es decir, en Chile, la seguridad nacional se nutre de conceptos como seguridad humana y seguridad multidimensional emergidos del ámbito multilateral como se dejó establecido en el primer capítulo de esta investigación.

Por ello, en el *Libro de la Defensa Nacional* de 2010 se afirma que “la articulación o coordinación entre distintas políticas públicas puede dar origen a una estrategia de seguridad ante los distintos desafíos que enfrenta el Estado”, si bien deja claro que dicha estrategia “no debería entenderse como una política omnicompresiva que enmarque al conjunto de las políticas públicas bajo la perspectiva de la seguridad nacional.”<sup>156</sup>

Paraguay también se identifica con el concepto de seguridad nacional en un marco democrático. El artículo 37 de la Ley N° 1337/97 sobre Defensa Nacional y Seguridad Interna, define la seguridad nacional como “la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas

---

<sup>154</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2002, p. 80.

<sup>155</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>156</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, p. 109

y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.”<sup>157</sup>

De igual forma, en los artículos 43 al 45 se establece la coordinación, a través del Ministerio del Interior, entre las instituciones policiales y las fuerzas de seguridad. Tanto en la definición como en el andamiaje institucional, es evidente la coincidencia con los conceptos desarrollados en Argentina.<sup>158</sup>

Uruguay por su parte, concibe su seguridad nacional como la “situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado.”<sup>159</sup>

Asimismo, en el libro *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*, se advierte que “sin seguridad interior no hay seguridad exterior. La seguridad interior está dada por la ESTABILIDAD política e institucional (...).”<sup>160</sup>

Hasta aquí podemos identificar tres consensos en materia de seguridad en el Cono Sur: a) el carácter multidimensional de la misma; b) su vinculación con el desarrollo y c) la relación seguridad-democracia, donde la consolidación democrática se ha definido también en términos de seguridad, tal y como se manifestó con la firma de la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en 1996 y posteriormente con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático de 1998.

---

<sup>157</sup> Marcela Donadio (coord.) “Paraguay” en: *Atlas comparativo...*, Edición 2008, op. cit., p. 246.

<sup>158</sup> José Manuel Ugarte. *Los conceptos jurídicos ... op. cit.*, pp. 254-255.

<sup>159</sup> Marcela Donadio (coord.), “Uruguay”, en: *Atlas comparativo...*, Edición 2008, op. cit., p. 282.

<sup>160</sup> Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay, *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*, p. 31, disponible en internet en.: <http://www.mdn.gub.uy/pages/libroldn/tapa3.pdf>

## 2.4.2. Defensa Nacional: independencia y cooperación.

En materia de defensa destacan dos elementos principalmente. En primer lugar, en el marco de las transiciones a la democracia, los Estados del Cono Sur se preocuparon por diferenciar claramente la esfera de acción de las Fuerzas Armadas con relación a seguridad y defensa, ubicándola en ésta última. En segundo lugar, proyectaron la defensa nacional hacia el exterior y en esa medida, existe una vinculación con la política exterior de estos países, particularmente en los ámbitos regional y multilateral.

Así lo marca la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 de Argentina, que en su artículo 2° establece que “la Defensa Nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes; preservar los recursos naturales y coadyuvar al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.”<sup>161</sup>

En el Libro Blanco se establece que “la Defensa Nacional abarca los espacios continentales; Islas Malvinas; Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, y otros de interés nacional, así como el sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscritos por la Nación. Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacio aéreo internacional.”<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos ...*, op. cit., pp. 203-204.

<sup>162</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Libro Blanco de la República Argentina*, p. 40.

De la definición de defensa nacional que maneja Argentina destaca la palabra interés nacional y la ubicación geográfica de éstos, la región sur del país. Es en esta región, donde existe la cooperación más intensa en temas de defensa con Chile, donde destaca la cooperación entre los Departamentos Antárticos de ambos Ejércitos, los cuales acordaron efectuar actividades de reconocimiento y jalonamiento de rutas que faciliten el tránsito seguro y expedito entre las bases O'Higgins (Chile) y Esperanza (Argentina); organizar, a partir del año 2003, una patrulla terrestre combinada permanente de búsqueda y rescate; efectuar en forma permanente intercambio y cooperación logística, como apoyo sanitario entre ambas bases, información meteorológica y sobre procedimientos medioambientales."<sup>163</sup>

De igual importancia son el Mecanismo de Consulta y Cooperación entre Estados Mayores de las Fuerzas Armadas creado en 1994 y que ha tenido una función relevante para el establecimiento de las MFCS entre ambos países; así como el Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino (COMPERSEG) donde participan los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa.<sup>164</sup> El acercamiento más reciente entre ambos países es la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, en octubre de 2009, que incluye temas de defensa.

En su *Revisión de la Defensa* del año 2001, Argentina hace énfasis en el nuevo escenario regional donde las hipótesis de conflicto han sido superadas en el marco del proceso de integración del Mercosur. Desde su perspectiva, el país debe ser autosuficiente para el cumplimiento de las misiones militares (a partir de la lógica de la disuasión y la protección), no obstante reconoce que la integración en materia de defensa con los países de la región "implica hacer más eficientes las inversiones y gastos (...) sumando esfuerzos para la obtención del bien común de la seguridad,"<sup>165</sup> lo que permitirá participar en una forma más eficaz tanto en el Sistema Interamericano como a nivel subregional y permitirá adaptar en forma conjunta a las Fuerzas Armadas y los sistemas de defensa de la región a los nuevos desafíos.

---

<sup>163</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2002, p. 98.

<sup>164</sup> *Ibíd.*, p. 101.

<sup>165</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Revisión de la Defensa*, 2001, p. 19.

De esta manera, la integración regional es considerada como un interés estratégico para el país, dentro del cual la integración en materia de defensa “desempeña un papel sustancial, por cuanto condensa la voluntad política de las naciones de Mercosur de trabajar en función de sus objetivos comunes.”<sup>166</sup>

Brasil maneja una definición de defensa muy similar. En el documento *República Federativa de Brasil-Política de Defensa Nacional* de 1996, está claramente señalado que “la política de defensa nacional, dirigida hacia amenazas externas, tiene como finalidad fijar los objetivos para la defensa de la nación, así como orientar la preparación y el empleo de la capacitación nacional en todos los niveles y esferas del poder, y con la participación de los sectores civil y militar.”<sup>167</sup>

En el artículo 15 de la Ley Complementaria LC117/04, se establece que “el empleo de las Fuerzas Armadas para la defensa de la patria y la garantía de los poderes constitucionales, de la ley, el orden y para la participación en Operaciones de Paz, es responsabilidad del Presidente de la República (...)”.<sup>168</sup>

Así, los objetivos de la defensa nacional se enumeran de la siguiente manera:

1. La garantía de la soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial.
2. La defensa de los intereses nacionales y de las personas, de los bienes y de los recursos brasileños en el exterior.
3. La contribución para la preservación de la cohesión y unidad nacionales.
4. La promoción de la estabilidad regional.
5. La contribución para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.
6. La proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en

---

<sup>166</sup> *Ídem.*

<sup>167</sup> José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos ...*, *op. cit.*, pp. 227-228.

<sup>168</sup> Wilhelm Hofmeister (ed.), *Segurança internacional...*, *op. cit.*, p. 36.

procesos decisorios internacionales.<sup>169</sup>

El gobierno de Lula Da Silva ha señalado que la estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo,<sup>170</sup> por lo que la organización y presencia de las Fuerzas Armadas, el impulso a la industria militar nacional y la proyección internacional de Brasil son temas prioritarios.

Al igual que sucede con Argentina, Brasil señala la importancia de contar con los recursos necesarios para ser independiente en materia de defensa (a partir de la lógica de la disuasión y que sus Fuerzas Armadas tengan capacidad de monitoreo y control del territorio, movilidad y presencia efectiva), si bien se opta abiertamente por impulsar la cooperación regional en la materia.

Ya en el *Documento de la Defensa* de 2005, se señalaba que “la integración regional de la industria de defensa, a ejemplo del Mercosur, debe ser objeto de medidas que propicien el desarrollo mutuo, la ampliación de los mercados y la obtención de autonomía estratégica.”<sup>171</sup> Esta visión se refuerza en la *Estrategia Nacional de Defensa* de 2008 donde se afirma que la integración vía el Mercosur y el Consejo Sudamericano de Defensa “no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, [sino que] posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa.”<sup>172</sup>

Brasil ubica las fajas fronterizas de las regiones norte y occidente de su territorio como las más vulnerables a amenazas externas. A través del programa *Calha Norte* (Canal del Norte), estrechamente ligado al Ministerio de Defensa, busca desarrollar e integrar la frontera norte con el resto del país. En el Occidente, la región amazónica ha visto el incremento de las Fuerzas Armadas en los últimos años en la faja

---

<sup>169</sup> Ministerio de Defensa de la República de Brasil, *Política de Defensa Nacional*, 2005, p. 11.

<sup>170</sup> Ministerio de Defensa de la República de Brasil, *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*, 2008, p. 9.

<sup>171</sup> Ministerio de Defensa de la República de Brasil, *Política de Defensa Nacional*, 2005, p. 13.

<sup>172</sup> Ministerio de Defensa de la República de Brasil, *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*, 2008, p. 17.

fronteriza. El Sistema de Vigilancia y Protección del Amazonas (SIVAM) representa el esfuerzo tecnológico más importante del país para resguardar ambas regiones.<sup>173</sup>

Por su parte, Chile define la defensa nacional “como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.”<sup>174</sup>

El analista Gabriel Gaspar advierte que, bajo el entendido de que Chile tiene sus fronteras delimitadas a través de tratados con sus vecinos, el carácter estratégico de la política de defensa es disuasivo y su orientación defensiva.<sup>175</sup> El *Libro de la Defensa* de 2002 estableció que las actividades en esta materia se orientan por un lado a la protección de la población del territorio y de las actividades al interior de las fronteras nacionales y, por otro, a apoyar la política exterior de Chile basada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado.<sup>176</sup>

Los objetivos de la política de defensa nacional de Chile se enumeran de la siguiente manera:

1. Conservar la independencia y soberanía del país.
2. Mantener la integridad del territorio nacional.
3. Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
4. Apoyar la proyección internacional de Chile.
5. Contribuir a la paz y la seguridad internacionales.
6. Contribuir al desarrollo nacional y a la preservación de la institucionalidad

---

<sup>173</sup> Wilhelm Hofmeister (ed.), *Segurança internacional...*, op. cit., pp. 39-40.

<sup>174</sup> Ministerio de Defensa de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2002, p. 74.

<sup>175</sup> Gabriel Gaspar, “La política de defensa de Chile”, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile ...*, op. cit., pp. 187-188.

<sup>176</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 2002, p. 77.

democrática de Chile.<sup>177</sup>

Como se señaló anteriormente, Chile ha desarrollado una intensa comunicación y entendimiento con Argentina en materia de defensa. Pero también ha avanzado en este sentido con Perú y Brasil. Para el caso de Perú, se estableció el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política enfocado al desarrollo de sistemas para el cálculo de gastos de defensa y para la erradicación de minas antipersonales en el marco del Convenio de Ottawa. Se conformó también el Comité de Seguridad y Defensa el cual se ha constituido en el foro para la reunión de los altos mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países. En ambos comités asisten los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores.<sup>178</sup>

Por su parte, con Brasil estableció el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa desde julio de 2000, el cual funciona como mecanismo de consultas políticas en materia de defensa, cooperación científica y tecnológica, así como para la promoción del intercambio de oficiales en las academias de ambos países.<sup>179</sup> En tanto que para 2007 se firmaron acuerdos bilaterales de cooperación en materia de defensa con Brasil y Uruguay.

El concepto uruguayo de defensa consiste en “la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, de sus habitantes, de sus instituciones y de su desarrollo.”<sup>180</sup>

Al igual que Chile, Uruguay concibe la postura estratégica de la Defensa Nacional de forma defensiva con el objetivo fundamental de apoyar sus relaciones exteriores

---

<sup>177</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, p. 111.

<sup>178</sup> *Ibíd.*, p. 101.

<sup>179</sup> *Ibíd.*, p. 102.

<sup>180</sup> Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay. *La Defensa Nacional ...*, op. cit., p. 31.

particularmente hacia la diplomacia preventiva. De hecho, comparte con ese país, así como con Brasil y Argentina el interés estratégico de participar en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en el marco de las Naciones Unidas.

Quien enfrenta los problemas más serios en materia de Defensa sin duda es Paraguay cuestión en la que el gobierno civil parece tener mayor responsabilidad, ya que las Fuerzas Armadas han mostrado plena disposición para adaptarse al sistema democrático desde 1993.<sup>181</sup>

De acuerdo al artículo 2° de la Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna 1.337/97, Defensa Nacional es el “sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente.”<sup>182</sup>

Sin embargo, como señala Santa María “las principales dificultades están dadas por la falta de definiciones claras relacionadas con los intereses que defender, las amenazas a enfrentar, los roles de las instituciones que deben intervenir, las capacidades que deben desarrollar tales instituciones para cumplir sus funciones y los mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones del Estado, entre otras.”<sup>183</sup> Es decir, la definición conceptual y legal es insuficiente además de resultar inoperante frente a la falta de subsidiaridad institucional, la cual en el marco democrático vigente es responsabilidad primordial de los civiles.

Así, queda claro que existe el interés, especialmente entre el ABC, de fortalecer los mecanismos de cooperación regional que les permitan fortalecer sus capacidades y optimizar recursos, como una forma de complementarse sin que ello signifique renunciar a su independencia. De hecho, únicamente Brasil y Argentina hacen

---

<sup>181</sup> Jacinto Santa María, *Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay*, Documento de Trabajo, Insitut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, enero de 2005, p. 3. Disponible en: <http://www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere>.

<sup>182</sup> Marcela Donadio (coord.) “Paraguay”, *op. cit.*, p. 246.

<sup>183</sup> Jacinto Santa María, *Nuevas amenazas ...*, *op. cit.*, p. 10.

énfasis en el tema de la posible integración regional, situación que se vislumbra lejana en virtud de las percepciones nacionales sobre la importancia del factor militar y de la disuasión.

### **2.4.3. La definición de las amenazas.**

En términos generales, existe un consenso entre los países de la subregión acerca de la naturaleza de las amenazas. Por una parte, a excepción de Uruguay, los países afirman en sus documentos oficiales que las amenazas llamadas “clásicas” no han desaparecido de la región y, por otra parte, incorporan en su agenda de seguridad a las llamadas “nuevas amenazas”.

La construcción de la comunidad de seguridad se fundamenta en los valores compartidos (derechos humanos, democracia), las visiones similares (sobre las relaciones civiles-militares, las bondades las misiones de paz bajo la bandera de las Naciones Unidas, etcétera) y el compartir las percepciones de la seguridad y las amenazas que se enfrentan.

Sin duda, la democracia y centralmente el fin de la confrontación ideológica, contribuyeron a replantear el concepto de seguridad. Ésta ya no está vinculada a la guerra, sino a amenazas relacionadas con el bienestar ciudadano, incluyendo asuntos de recursos naturales, medio ambiente y demografía. El Cono Sur, “es la zona donde los temas de seguridad de la agenda de seguridad tradicional han quedado más claramente subordinados a los nuevos temas de una agenda de cooperación e integración.”<sup>184</sup>

El desarrollo de la investigación señala que se ha avanzado conceptualmente hacia la convergencia en materia de seguridad y defensa nacional, desde las declaraciones y

---

<sup>184</sup> Cfr. Gabriel Gaspar, “Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la Posguerra Fría”. en: María Cristina Rosas (ed.), *Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM, México, 2003.

resoluciones tanto en la OEA como en las reuniones de los Ministros de defensa a nivel hemisférico y subregional, hasta los documentos oficiales que elabora cada Estado. Cabe ahora revisar cuáles son las amenazas específicas que cada uno de los países bajo estudio considera que vulneran su seguridad nacional.

Para Argentina, las amenazas a su seguridad son de carácter trasnacional y son tanto históricas como emergentes “bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones.”<sup>185</sup>

La degradación medioambiental, el crimen organizado internacional, las amenazas a la institucionalidad democrática en países de la región, el tráfico ilegal de armas, el contrabando, las migraciones clandestinas y el narcoterrorismo, son señalados como amenazas no tradicionales en el documento Revisión de la Defensa 2001. Al respecto, llama la atención el énfasis que el gobierno puso al tema del narcoterrorismo afirmando que “de todas esas [amenazas] éste ha demostrado que su poder corruptor puede derivar en una influencia significativa en los gobiernos de los Estados. Su expansión está generando dificultades de compleja resolución (...).”<sup>186</sup>

En la óptica de Argentina, el carácter trasnacional de las nuevas amenazas puede incidir negativamente sobre los intereses del Estado en vista de que “existen fuentes de inestabilidad, que engloban todos los bolsones de esta característica que afloran en el mundo, en función de las disputas extra o intra-fronteras de raíz histórica, cultural o territorial y que aparecen ante la percepción internacional como situaciones potencialmente críticas, que en función de su evolución, pueden incidir

---

<sup>185</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Libro Blanco de Defensa de la República Argentina*, p. 15.

<sup>186</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Revisión de la Defensa*, 2001, p. 17.

sobre su seguridad.”<sup>187</sup> De tal forma que, en la medida en que se afecten los intereses del Estado, las Fuerzas Armadas actuarán con toda legitimidad.

Cabe entonces identificar cuáles son los intereses nacionales de Argentina. La Política de Defensa establece una división entre intereses nacionales, tales como la democracia y los derechos y libertades fundamentales de la población; intereses vitales e intereses estratégicos. Los primeros tienen que ver con la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial, su capacidad de autodeterminación, la protección de la vida y la libertad de sus habitantes.

Los intereses estratégicos pueden enumerarse de la siguiente manera:

1. La paz y seguridad internacionales.
2. Las restricciones de armas de destrucción masiva.
3. La integración y seguridad regionales.
4. El crecimiento económico-social.
5. El crecimiento científico-tecnológico.
6. La preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales.
7. Los recursos naturales, renovables y no renovables.
8. La preservación del medio ambiente.
9. Los espacios marítimos, insulares y fluviales de interés.
10. El espacio aéreo argentino.
11. Los pasajes interoceánicos.
12. La preservación de vacíos geopolíticos.
13. La preservación del posicionamiento argentino en el Sistema Antártico.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>188</sup> Enumerados tanto en el *Libro Blanco* (p. 36) como en el documento de *Revisión de la Defensa* de 2001.

Como se puede observar, los intereses estratégicos oscilan entre los ámbitos de la seguridad y la defensa nacional de acuerdo a las diferenciaciones que se realizan en las leyes N° 24.059 y 23.554 referidas en los apartados anteriores.

Por su cuenta, Brasil señala como principales amenazas transnacionales al narcotráfico, el lavado de dinero, el terrorismo y el contrabando entre otros. A pesar de considerar que la situación estratégica de América del Sur es de baja intensidad en cuanto a conflictos interestatales, no se soslaya la posibilidad de factores de desestabilización de la zona.<sup>189</sup>

Bajo esta lógica, la principal amenaza que percibe el Ministerio de Defensa brasileño proviene de Colombia y la región Andina, de ahí el despliegue de las Fuerzas Armadas bajo el programa *Calha Norte* y el desarrollo del SIVAM. La naturaleza de esta amenaza radica en la conjunción de la guerrilla y el narcotráfico (narcoguerrilla), traducidos en el control físico de una porción del territorio en la frontera con Brasil, así como el uso de una porción del Amazonas como paso de tráfico ilegal de drogas y armas y de refugio para estas bandas de traficantes.<sup>190</sup>

Se observa en Brasil una coherencia entre las amenazas identificadas y la defensa de sus intereses nacionales. Además de considerar la garantía de la soberanía e independencia del país, la prioridad es asegurar las fajas fronterizas norte y occidente (Venezuela, Colombia y región Andina), así como la cooperación en la región del Mercosur para ubicarlo como polo estratégico emergente.

En su Libro Blanco de 2002 Chile presentó una división clara en cuanto a amenazas, subdividiéndolas de la siguiente manera: “a) Amenazas Internas: Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las

---

<sup>189</sup> Clóvis Brigagão, “O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa” y Eliézer Rizzo de Oliveira “O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: un enfoque hemisférico”, en: Ministerio de la Defensa de la República de Brasil, *Reflexões sobre defesa e segurança: Uma estratégia para o Brasil*, Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 1, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Brasília, 2004, p. 81 y 92.

<sup>190</sup> Eliézer Rizzo de Oliveira, “O Brasil diante dos desafios internacionais ...”, *op. cit.*, p. 93.

instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales; y b) Amenazas Externas: son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.”<sup>191</sup>

Por otro lado, las amenazas no convencionales “corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional.”<sup>192</sup>

Estas amenazas no son responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas chilenas, aún cuando éstas tienen la facultad de prestar su apoyo a las autoridades del Estado y a las fuerzas policiales, en esta materia, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente.<sup>193</sup> Las amenazas no convencionales más significativas para el Estado son el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones masivas.<sup>194</sup>

Respecto a las discusiones sobre la conceptualización de las amenazas, en el *Libro de la Defensa* de 2010 hace una diferenciación entre éstas y lo que denomina “problemas de seguridad”. Así, se hace referencia al concepto tradicional de amenaza relacionado con “la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y tiene la capacidad para materializarlo”; en tanto que fenómenos como el terrorismo, narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza y pandemias se incluyen en lo que denominan como “problemas de seguridad”.<sup>195</sup>

Asimismo, es importante observar que ante la dificultad de conformar una agenda única a nivel regional y hemisférico, así como para homogeneizar el orden de prioridades de las amenazas no convencionales; la propuesta concreta de Chile es

---

<sup>191</sup> Ministerio de Defensa de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2002, p. 63.

<sup>192</sup> *Ídem.*,

<sup>193</sup> *Ibíd.*, p. 64.

<sup>194</sup> *Ibíd.*, pp. 50-51.

<sup>195</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, p. 130.

ubicarlas en la esfera de la seguridad y no de la defensa nacional, por lo que plantea la necesidad de cooperar en materia de inteligencia.

Se advirtió antes que Paraguay presenta los principales problemas a nivel de subsidiaridad institucional en materia de seguridad y defensa y que a pesar de contar con definiciones legales éstas no son suficientes. Quizá es por ello que es difícil ubicar en documentos oficiales la definición de amenazas.

En un documento preparado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA de octubre de 2002, se señala que “las nuevas amenazas a la seguridad, desde la perspectiva del gobierno paraguayo, están dadas principalmente por el narcotráfico y delitos conexos; el terrorismo; la corrupción; el crimen organizado; la trata de personas; las migraciones ilícitas, el contrabando en todas sus modalidades y el tráfico de materiales peligrosos.”<sup>196</sup>

Ello no impide que Paraguay se muestre proactivo en el combate a estas amenazas. Así lo evidencian los acuerdos firmados con Argentina, Brasil, Estados Unidos y las Naciones Unidas, los cuales “han posibilitado avanzar en la realización de ejercicios combinados; cooperación militar; entrenamiento conjunto; control integrado de tráfico aéreo ilícito y la incorporación efectiva del Paraguay a los esfuerzos internacionales de mantenimiento de la paz dentro del marco de las operaciones de Naciones Unidas.”<sup>197</sup>

Uruguay es el único país que no habla oficialmente de amenazas directas al Estado. A nivel internacional y regional, el país promueve el combate al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y el tráfico de armas pequeñas. De esta manera, en 2003, el Canciller Didir Operti Badán sostuvo que “(...) cuando hablamos de seguridad, hablamos de la búsqueda de un mejor hábitat para cada una de las personas, para cada una de las sociedades y de los Estados mismos y como sumatoria

---

<sup>196</sup> Jacinto Santa María, *Nuevas amenazas ...*, op. cit., p. 5.

<sup>197</sup> *Ídem*, p. 7.

de todo ello, una mayor seguridad en toda la comunidad internacional. En tal sentido, se apuesta a la cooperación regional (...)."<sup>198</sup>

El Cono Sur puede ser considerado como una región estable en términos de conflictos inter-estatales,<sup>199</sup> al eliminar las hipótesis de conflicto y transitar a las visiones de comunidad en el marco de la integración, se empezó a gestar la idea de la seguridad como bien común para todos los Estados miembros. Ello significa que existen consensos mínimos sobre las definiciones de seguridad, los alcances de la defensa y, sobre todo, la identificación de amenazas.

De esta manera, si bien no se pueden descartar totalmente los conflictos entre los Estados (como lo demuestran el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay, la crisis del gas entre Argentina y Chile y como continúa siendo el tema chileno-boliviano) éstos se dirimen por medios diplomáticos.

Así, en términos generales podemos identificar como fuentes de inseguridad en América del Sur: 1) las actividades del crimen organizado transnacional; 2) las crisis de gobernabilidad democrática y la violencia social generada por las condiciones económicas; 3) la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay como espacio de acción para el crimen organizado e incluso el terrorismo y 4) la regionalización del conflicto colombiano, que le preocupa especialmente a Brasil e incluye el tema del control del Amazonas.

Sin embargo, es de destacar que ni el terrorismo, ni el narcotráfico y otras formas de delito organizado (tráfico de armas, personas, contrabando, piratería) aparecen con capacidad para provocar conflictos armados o violentos. Aún las expresiones más cruentas del narcotráfico en ciudades como Río de Janeiro o Sao Paulo en Brasil, se

---

<sup>198</sup> Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay. *La Defensa Nacional ...*, op. cit., pp. 52-53.

<sup>199</sup> Los últimos conflictos fueron la Guerra del Chaco Boreal (1932-1935) y la Guerra de las Malvinas (1982). A la fecha, únicamente persiste el reclamo Boliviano a Chile de salida al mar, que perdiera en la Guerra del Pacífico (1879-1883) y que no forma parte de esta investigación.

mantienen dentro del ámbito de la seguridad pública. Si bien el caso de Paraguay genera reservas dada su fragilidad institucional y su historia de corrupción.<sup>200</sup>

Las crisis internas que en los últimos años protagonizaron Paraguay (1996, 1999) y Argentina (2001) no constituyeron una fuente de inestabilidad y conflicto en el ámbito subregional. Al contrario, en el caso de Paraguay el accionar de la diplomacia del Mercosur (encabezada por el ABC) coadyuvó a la salida a la crisis.

En tanto que en los casos de la Triple Frontera y la Amazonia se ha optado por esquemas de cooperación que permitan tener el control de estos espacios geográficos y eviten la proliferación de actividades relacionadas con el crimen organizado que atenten contra las seguridades nacionales y regional.

De acuerdo a Francisco Rojas Aravena, el Cono Sur prioriza las amenazas a su seguridad en el siguiente orden: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, medio ambiente y desastres naturales, pobreza y carencias sociales y guerrillas.<sup>201</sup>

Asimismo, podemos identificar las siguientes prioridades estratégicas del Cono Sur:

1. Resolución de disputas por vías pacíficas y eliminación de focos de tensión en la zona.
2. Participación en organismos internacionales, particularmente en temas de desarme y no proliferación y en misiones de paz, a fin de evitar el aislamiento.
3. No introducción de armas nucleares y evitar una carrera armamentista en la región.

---

<sup>200</sup> José Manuel Ugarte, "Estudio subregional sobre prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en dicha materia, en el Cono Sur", en: Andrés Serbin, *Paz, Conflicto y Sociedad Civil en América Latina y el Caribe*, Icaria Editorial-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Barcelona, España, 2007, pp. 161-211.

<sup>201</sup> Francisco Rojas Aravena, "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes", *Nueva Sociedad*, núm 198, julio-agosto 2005, Caracas, Venezuela, p. 63.

4. Prevenir la militarización que puede surgir de la presencia de Estados ajenos a la zona (preocupación por el Plan Colombia).
5. Preservación de las potencialidades comerciales, tales como los recursos pesqueros.
6. Preservación de los recursos naturales y del medio ambiente (vinculación desarrollo sustentable-seguridad).
7. Defensa de las áreas de comunicación geográfica, tales como estrechos, canales y pasos, y de la libre circulación pacífica en los mares y océanos.
8. Garantía de acceso a sus plataformas continentales y mares territoriales.
9. Control de la Amazonia (Brasil).
10. Gestión de espacios fronterizos con potencial riesgo para la operación del crimen organizado (Triple Frontera).
11. Desaparición del colonialismo (Malvinas-Argentina).
12. Control de las costas del Atlántico Sur y de sus recursos actuales y potenciales, y su preservación como zona de paz.
13. Garantía de acceso a las riquezas de la Antártida.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Los primeros ocho puntos tomados de: Marcela Donadio, "Integración y Defensa Nacional en el Cono Sur", 1995. Fuente: [www.ser2000.org](http://www.ser2000.org) Con algunas adecuaciones propias.



### **3. Construyendo la Comunidad de Seguridad.**

En el capítulo anterior se hizo énfasis en los cambios en las políticas de seguridad y defensa de los países del Cono Sur y de su impacto en las relaciones regionales en el marco de las transiciones a la democracia y el fin de la Guerra Fría. A ello hay que agregar la identificación de intereses y amenazas compartidas (necesarios para el desarrollo de las identidades comunes) y el carácter estratégico que cada uno de estos países ha otorgado a las relaciones con los vecinos.

Los acuerdos entre el ABC a favor de la distensión de las rivalidades regionales en el marco de las transiciones a la democracia (Argentina-Brasil en materia nuclear y Argentina-Chile respecto a las delimitaciones fronterizas) allanaron el camino para la construcción institucional en materia de seguridad, siendo el Tratado de Asunción de 1991 que dio origen al Mercosur el punto de partida formal de este proceso.

Durante la década de los noventa la institucionalización de la cooperación en materia de seguridad y defensa en el Cono Sur se realizó tanto en el ámbito regional (Mercosur más Chile) como en el bilateral, de lo que dan cuenta las MFCS, el establecimiento de mecanismos específicos para hacer frente a las amenazas comunes y el impulso a la cooperación en materia de defensa.

El desarrollo del Mercosur de la Seguridad y la Defensa se convirtió en un eje sustantivo de las políticas exteriores, de seguridad y defensa de cada uno de los países involucrados. No sólo por la relación de éste con la consolidación democrática (en materia de relaciones cívico-militares), sino también porque el regionalismo fue considerado como una herramienta para posicionarse de mejor forma en el concierto internacional.

Aún con su acercamiento a Estados Unidos durante el gobierno de Menem, que incluso llegó a ser definido como de “relaciones carnales”, Argentina ha mostrado un

fuerte interés por el desarrollo del Mercosur, tanto en materia económica como de seguridad y defensa. De acuerdo a Mónica Hirst, desde inicios de la década de los noventa, “se sostiene en círculos académicos, militares y diplomáticos argentinos la idea de un sistema de seguridad para el Cono Sur.”<sup>203</sup> Tras la crisis económica de 2001 y el distanciamiento con Estados Unidos, el país optó por reafirmar su interés en la integración subregional y ampliar sus relaciones con los dos socios clave: Brasil y Chile.

En tanto, desde Itamaraty se considera al Cono Sur como parte de la estrategia de seguridad global y regional más amplia. Desde la perspectiva de Brasil, su condición de potencia media se ve reforzada al liderar el proceso de integración en Sudamérica, así a partir del objetivo de consolidarse como el hegemón de América del Sur ha promovido el fortalecimiento de las instituciones democráticas y los valores compartidos, asumiendo la responsabilidad de mantener la estabilidad regional.<sup>204</sup>

Por otra parte, si bien Chile decidió mantener su *status* de miembro asociado al Mercosur, su participación en los temas referentes a la seguridad y defensa ha sido muy activa, a través de la promoción de la visión de la seguridad humana y la cooperación. Su objetivo también es claro: una mayor participación en los foros internacionales que le permita alcanzar sus intereses nacionales.

En Uruguay también hay un reconocimiento de la importancia de la integración en Mercosur, este país se ha distinguido por su estabilidad democrática y por su contribución a la seguridad internacional a través de las misiones de paz de Naciones Unidas. Mientras que Paraguay ha representado un problema, debido a su continua inestabilidad política, la debilidad del Estado ante las amenazas transnacionales y, por supuesto, sus relaciones con Estados Unidos.

---

<sup>203</sup> Monica Hirst, *Integración regional y seguridad internacional: el caso Mercosur*, documento electrónico publicado en el portal web del Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa Portugal, s/f. Disponible en: [http://www.ieei.pt/files/Regular\\_Democratizar.Hirst.Integracion\\_Regional.pdf](http://www.ieei.pt/files/Regular_Democratizar.Hirst.Integracion_Regional.pdf).

<sup>204</sup> Cfr. Mónica Hirst, *An Overview of Brazilian Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, South Africa Institute of International Affairs (SAIIA) Policy Briefing, número 6, noviembre de 2009; y Matias Spektor, *Brazil as a Regional Emerging Global Power*, SAIIA Policy Briefing, número 9, noviembre de 2009. Ambos disponibles en: <http://www.saiia.org.za>.

La securitización de la agenda internacional tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos y la convergencia de los gobiernos de izquierda tuvieron como consecuencia la profundización de esta tendencia, marcando definitivamente la etapa de ascenso en la construcción de la comunidad de seguridad.

Para 2005 los países del Cono Sur, excepto Paraguay, estaban gobernados por la izquierda: Néstor Kirchner en Argentina, "Lula" Da Silva en Brasil, Ricardo Lagos en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay. La tendencia se reforzaría con la elección de Michelle Bachelet en Chile (2006), la reelección de Da Silva (2007), el triunfo de Cristina Fernández en Argentina (2007) y el de Fernando Lugo en Paraguay en 2008.

Estos gobiernos han insistido en el carácter multidimensional de la seguridad. Así, por ejemplo, en el marco de la Cumbre de las Américas de 2004, Néstor Kirchner afirmó que "las amenazas contemporáneas a la paz provienen tanto de la acción criminal del terrorismo como de la proliferación de armas de destrucción masiva, de las violaciones masivas a los derechos humanos como de la ausencia de participación política". Mientras que en la Cumbre de Líderes Mundiales para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, del año 2007, Lula Da Silva señalaba que "no habrá seguridad ni estabilidad hasta que en el mundo se establezca un orden más justo y democrático".

El énfasis en la importancia estratégica de la integración regional ha sido común en las políticas exteriores de estos gobiernos, por lo que además han profundizado los acuerdos en materia de seguridad y defensa, al considerar que la unidad es también un buen vehículo para la promoción de sus intereses nacionales.

A la par de las transformaciones internas y la identificación de amenazas e intereses comunes, entre las sociedades del Cono Sur se ha venido desarrollando un incremento de la confianza y el conocimiento mutuo como socios en el marco de la globalización. Tal y como señalan Adler y Barnett, en el modelo teórico de las

Comunidades de Seguridad, las transacciones económicas y sociales generan nuevas percepciones de la realidad social y posibilitan el nacimiento de identidades compartidas.

En este sentido, las encuestas de opinión muestran que los ciudadanos del Cono Sur tienen una imagen positiva de sus vecinos y consideran que el Mercosur es provechoso para su país. Así, por ejemplo, de acuerdo la encuesta del año 2006 del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) tanto líderes (91%) como población en general (86%) consideran que formar parte de Mercosur es importante.<sup>205</sup> Opinión similar tuvieron los uruguayos ese mismo año: 50.4% de los encuestados apoyaron el proyecto de integración, en tanto que un 67.7% expresaron que, en el caso de existir un referéndum sobre la pertenencia del país al Mercosur, votarían a favor.<sup>206</sup>

En este tercer y último capítulo se presentan los acuerdos y estrategias en el seno de la comunidad de seguridad del Cono Sur, a fin de dar cuenta del nivel de desarrollo en el que se encuentra. Así, la primera sección pone especial atención a la institucionalización de las relaciones, con énfasis en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y los acuerdos en aras de controlar las llamadas “áreas sin gobierno” como la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Posteriormente se aborda el tema de la cooperación en el área de la defensa, desde las MCFS hasta la participación conjunta de estos países en las Misiones de Paz de Naciones Unidas, siendo emblemático el caso de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Por último tocamos dos temas sustantivos para el desarrollo de la Comunidad: las relaciones con Estados Unidos y, por supuesto, el Consejo Sudamericano de Defensa.

---

<sup>205</sup> Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *La opinión pública argentina sobre política exterior y la defensa*, CARI, Buenos Aires, Argentina, 2006.

<sup>206</sup> Carmen Estrades, “Opinión Pública y Mercosur: Conocimiento y apoyo de los uruguayos al proceso de integración regional”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Núm. 15, 2006, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Montevideo, Uruguay, pp. 107-127.

### 3.1. Mecanismos, acuerdos y estrategias de la comunidad de seguridad.

A partir de la década de los noventa los países del Cono Sur llegaron a acuerdos sustantivos en aras de institucionalizar la cooperación en materia de seguridad y defensa. El establecimiento del Comando Tripartito de la Triple Frontera en 1996 entre Argentina, Brasil y Paraguay fue el antecedente de la creación de la Conferencia de Ministros del Interior, por medio de la Decisión 7/96 del Consejo del Mercado Común (CMC) de ese mismo año.

En el seno de la Conferencia se han alcanzado importantes acuerdos, entre los que destacan el Acuerdo sobre Intercambio de Informaciones de Seguridad, el Plan General de Seguridad de la Triple Frontera y el Plan General de Cooperación y Asistencia Recíproca en materia de Seguridad Regional en Mercosur.<sup>207</sup>

En 1998 los países del Mercosur más Chile establecieron el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), cuya prioridad es “la expansión y sistematización de la cooperación política.”<sup>208</sup> En materia de política exterior, la finalidad es presentar posturas comunes frente a las instituciones internacionales y terceros Estados; así como trabajar en aras de que el bloque sea percibido como un actor responsable y comprometido.

El FCCP tomó relevancia a partir de 2002, tras la decisión 2/02 del Consejo, que lo instruye a acompañar y coordinar el trabajo de las Conferencias de Secretarios del Interior, así como los grupos de trabajo contra el terrorismo, comercio ilegal de armas y tráfico de drogas. En consecuencia, los Ministros de Relaciones Exteriores comenzaron a trabajar de forma conjunta con el FCCP a fin de preparar las posiciones frente al

---

<sup>207</sup> Cfr. Daniel Flandes, *Institution Building in Mercosul's Defence-and Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats*, Documento de Trabajo núm. 22, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, 2004; Daniel Flandes, “Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, enero-junio de 2006, FLACSO, Chile, pp. 163-180 y José Manuel Ugarte, “Estudio subregional ... *op. cit.*”

<sup>208</sup> Mercosur, *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*, Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/98.

Grupo de Río, la Cumbre de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas y las reuniones de la OEA; así como para coordinar los votos en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>209</sup>

Al respecto, destacan las posiciones comunes que se tuvieron frente a la guerra de Irak en 2003, cuando de forma unánime rechazaron la intervención de Estados Unidos y se rehusaron a enviar tropas de apoyo para la estabilización y reconstrucción ante la solicitud de ese país.

En cuanto a los mecanismos de cooperación bilateral, destacan los establecidos entre el ABC. En el caso de Argentina y Chile, en 1995 se estableció el COMPERSEG, que se reúne dos veces por año y tiene una función ejecutiva. Entre los temas del COMPERSEG destacan “el fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa, la oportuna notificación de las maniobras militares que las partes acuerden notificarse y la promoción de actividades académicas que alienten la cooperación en materia de interés mutuo.”<sup>210</sup>

Asimismo, mantienen un Mecanismo de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa (2+2). El fortalecimiento de la cooperación en el seno de ambos mecanismos constituye uno de los objetivos del “Tratado de Maipú de Integración y Cooperación” firmado en octubre de 2009 por las mandatarias Michelle Bachelet y Cristina Fernández.

Por su parte, en 1997 Argentina y Brasil acordaron en Itaipava el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación (2+2) en el que participan los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, a partir del cual se originó el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (MAE) y un Memorándum de Entendimiento que estableció un Grupo de Trabajo de Defensa Bilateral (GTDB) con cuatro

---

<sup>209</sup> Daniel Flemer, *Regional Security Community in Latin America*, Working Papers Global and Area Studies, núm. 13, 2005, Deutsches Übersee-Institut (DÜI) Hamburgo, Alemania, p. 21.

<sup>210</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, p. 160.

secciones: política de defensa, cooperación en defensa, ciencia y tecnología y cooperación bilateral.<sup>211</sup>

### 3.1.1. No proliferación y transparencia en la adquisición de armas.

Tras la firma del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear entre Argentina y Brasil en 1991, se estableció la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), encargada de verificar el cumplimiento de los acuerdos y de administrar el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC).

Estos convenios fueron acompañados del Acuerdo Cuatripartito INFCIRC/435 con la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y de la adhesión de Argentina y Brasil al TNP y al Tratado de Tlatelolco.<sup>212</sup> A ello hay que agregar la firma entre el ABC del Compromiso de Mendoza sobre Prohibición del Armas Químicas y Biológicas en septiembre de 1991, al que posteriormente se adhirió Uruguay; así como la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, firmada en Ushuaia el mes de julio de 1998.

Por otra parte, los Libros Blancos militares de Argentina y de Chile constituyeron una base importante para un acuerdo sobre mutua transparencia de los gastos de defensa de estos países, que se alcanzó en agosto del 2001. A iniciativa de ambos países, entre 1999 y 2001 la CEPAL desarrolló un procedimiento denominado *Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa de Argentina y Chile*<sup>213</sup> para determinar los gastos y comparar los datos recopilados en forma diferente en los dos países.

---

<sup>211</sup> Rut Diamint, "Una mirada estratégica sobre Argentina", en: Joseph Tulchin, Raúl Benítez y Rut Diamint, *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica del siglo XXI*, Prometeo Libros-Universidad de Bologna, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp. 368-369.

<sup>212</sup> José Manuel Ugarte, "Estudio subregional ... *op.cit.*

<sup>213</sup> CEPAL, *Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 14, CEPAL, Santiago de Chile, 2001. El documento se puede consultar en el sitio web de RESDAL. <http://www.resdal.org/Archivo/cepal-metodologia.pdf>.

Junto a la información proporcionada por los gobiernos, el estudio se basa en fuentes internacionales como el Instituto de Estudios Estratégicos (IISS), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas. Se trata de un modelo de Medida para el Fomento de la Confianza de tercera generación, que ha llevado a que tanto la OEA como la ONU intenten extender su aplicación a otros países.<sup>214</sup>

Respecto al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, Argentina, Brasil y Chile han participado de manera continua desde su establecimiento en 1992, mientras que Uruguay lo hace desde 1998 y Paraguay a partir de 1999. La calidad de la información que los países latinoamericanos presentan ha suscitado críticas, no obstante se reconoce la fidelidad de los datos que el ABC y, con limitaciones, Uruguay envían al Registro.

De ellos, únicamente Brasil ha informado desde el inicio datos sobre su *stock* de armas, en tanto que Argentina y Chile solo los dieron a conocer en los años 1993-1996 y 1992-1993, respectivamente. Por su parte, Paraguay ha remitido informes nulos (señalando que no efectuaron transparencias) en momentos en que efectuó importaciones de armas de acuerdo a datos del SIPRI.<sup>215</sup>

### **3.1.2. Lucha contra las amenazas transnacionales: narcotráfico, terrorismo y tráfico de armas pequeñas y ligeras.**

A partir de mediados de la década de los noventa, los países del Cono Sur empezaron a desarrollar un fuerte proceso de cooperación de cara a las amenazas no

---

<sup>214</sup> Daniel Flandes, *Uma Comunidade de Segurança na América do Sul: Notas Teóricas Sobre A Cooperação na Política de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile*, febrero de 2004. Publicado en el portal web de la RESDAL <http://www.resdal.org>.

<sup>215</sup> Cfr. Michael Radseck, "Examinando la transparencia de América del Sur en materia de adquisiciones de armas: La política de información de los Estados sudamericanos frente al registro de armas convencionales de las Naciones Unidas, 1992-2002", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, julio-diciembre de 2004, FLACSO, Chile, pp. 211-252.

convencionales a la seguridad, específicamente contra las del crimen organizado y el terrorismo.

En 1996 se estableció la Conferencia de Ministros del Interior y equivalentes, considerado el mecanismo más importante de cooperación subregional en materia de seguridad pública. En el seno de este mecanismo han tenido lugar la elaboración y firma de múltiples acuerdos, entre los que se incluye la creación del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME), la cooperación de las instituciones policiales; el establecimiento del Centro de Coordinación de Capacitación Policial del Mercosur y, por supuesto, la elaboración y entrada en vigor del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional de 1999.

Asimismo, en materia de cooperación jurídica destacan tres instrumentos: el Protocolo de San Luis de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal<sup>216</sup> de 1996, el Acuerdo de Recife para la Aplicación de los Controles Integrados de Frontera<sup>217</sup> de 1993, complementado por el Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones de Aduanas del Mercosur Relativo a la Prevención y Lucha Contra los Ilícitos Aduaneros, de 1997 y modificado en el año 2000; y el Acuerdo sobre Extradición, firmado en Río de Janeiro en noviembre de 1998.<sup>218</sup>

La cooperación entre las policías de Mercosur inició con el establecimiento del Comando Tripartito de la Triple Frontera en 1996 entre Argentina, Brasil y Paraguay. Éste tiene como misión la cooperación policial, actividades coordinadas e

---

<sup>216</sup> El Protocolo tiene por objeto regular la cooperación en materia de recepción y producción de pruebas (documentos, testimonios, peritajes, registros, etc.), los procedimientos particulares para la localización de personas, el traslado de las personas sujetas a proceso penal, las medidas cautelares sobre bienes, la emisión y la ejecución de órdenes de captura o de citaciones, entre otros. Alejandro E. Álvarez, "La Internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del Mercosur", en: Jan Woischnik (dir.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2003*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Montevideo, Uruguay, 2003, p. 492.

<sup>217</sup> Que tiene como finalidad la instalación de sistemas únicos e integrados de control fronterizo, así como el desarrollo de la cooperación entre los Estados partes con el fin de prevenir la comisión de infracciones a las disposiciones vigentes y asegurar la asistencia recíproca para la investigación de esas infracciones. Alejandro E. Álvarez, *op. cit.*, p. 492.

<sup>218</sup> Para un estudio sobre la cooperación en esta materia ver: Alejandro E. Álvarez, *op. cit.*, pp. 485-505.

intercambio de información sobre temas relacionados con el terrorismo, tráfico de narcóticos, armas, material nuclear y automóviles robados y lavado de dinero. Cabe señalar que en sus reuniones de coordinación participan en calidad de Miembros Invitados los representantes de las fuerzas de seguridad y policiales de Uruguay y Chile.

Bajo esta misma lógica se establecieron 14 Unidades de Coordinación Conjunta de carácter bilateral entre Argentina y Paraguay (siete), Argentina y Brasil (tres) y Argentina y Uruguay (cuatro), cuyos objetivos son: a) intercambiar información que contribuyen a la planificación de acciones en la zona; b) desarrollar un Sistema Integrado de Información de Seguridad; c) fomentar intercambios interinstitucionales de carácter profesional y d) desarrollar mecanismos orientados a prevenir y combatir hechos delictivos.<sup>219</sup>

Para mayo de 2001 se firmó en Buenos Aires el Acuerdo sobre la Cooperación Policial en la Investigación, Prevención y Control de Hechos Delictivos, en el marco de la Conferencia de Ministros del Interior. El objetivo fue intensificar la cooperación y coordinación entre las policías federales del Mercosur, especialmente en aquellos casos “que la preparación o ejecución de un acto criminal afecte directamente a la mayoría de los Estados del Mercosur o en los que existan razones de interés de varios Estados”.<sup>220</sup>

El Centro de Coordinación de Capacitación Policial de Mercosur, fue creado en el año 2000 por los cuatro miembros plenos: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su

---

<sup>219</sup> Cada Unidad de Coordinación Conjunta tiene como sede operativa, en forma rotativa, las dos ciudades fronterizas que integra, renovándose cada seis meses, por orden alfabético de los países miembros:

Argentina Paraguay: Clorinda - Asunción; Pto Pilcomayo - Itá Enramada; Formosa - Alberdi; Pto Bermejo - Pilar; Ituzzaingó - Ayolas; Posadas - Encarnación y Eldorado - My Otaño.

Argentina-Brasil: Bdo Irigoyen - Dionisio Cerqueira; Santo Tomé - Sao Borja y Paso de Los Libres - Uruguayana.

Argentina-Uruguay: Monte Caseros - Bella Unión; Concordia - Salto; Colón - Paysandú y Gualaguaychú - Fray Bentos. Cfr. Comandante de Gendarmería, Ramón Osvaldo Quiroga, *Política de Seguridad y Defensa en América del Sur*, RESDAL, 2002. Documento electrónico disponible en: <http://www.resdal.org>.

<sup>220</sup> Daniel Flandes, *Regional Security Community in Latin America*, op. cit., p. 25.

finalidad es “favorecer la articulación y coordinación de la capacitación y actualización de las fuerzas de seguridad y/o policiales respecto a seguridad pública desde un enfoque interdisciplinario, cooperativo y abierto a la permanente evolución de los conocimientos científico-tecnológicos.”<sup>221</sup>

El Centro fomenta el intercambio de experiencias entre las escuelas nacionales de policías; al tiempo que está en posibilidades de asesorarlos en términos pedagógicos y técnicos. Esta coordinación de programas de capacitación, es positiva para el desarrollo de las medidas comunes de prevención y combate de las amenazas transnacionales.<sup>222</sup>

Por su parte, las normas generales para la implementación del SISME, así como su reglamento de organización y funcionamiento fueron aprobados en 1999 y para 2004 se sancionó un nuevo diseño operacional. No obstante, el intercambio de información entre Mercosur más Chile, Bolivia y Ecuador inició en junio de 2007<sup>223</sup>, tras el reconocimiento de la importancia de este instrumento para luchar contra las amenazas transnacionales y con la finalidad de realizar “diagnósticos regionales sobre las distintas modalidades delictivas y para orientar las investigaciones que se desarrollen en cada Estado Parte y/o Asociado.”<sup>224</sup>

El SISME es un mecanismo de intercambio de información amplio, abarca desde los tradicionales datos sobre personas (pedidos de captura, localización), hasta bienes vinculados con delitos y operaciones policiales, a éstas últimas se han agregado las operaciones relacionadas con crimen organizado, material nuclear y radioactivo;

---

<sup>221</sup> Mercosur, *Creación del Centro de Coordinación de Capacitación Policial entre los Estados Parte del Mercosur*, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 11/00, Buenos Aires, Argentina, 16 de junio de 2000. Disponible en: <http://presidenciamercosur.org>.

<sup>222</sup> Daniel Flandes, *Regional Security Community in Latin America*, op. cit., p. 26.

<sup>223</sup> La fecha corresponde a la entrada en operación del SISME, anterior a ello había intercambios de información limitada vía correo electrónico encriptado.

<sup>224</sup> Mercosur, *Acuerdos emanados de la XXI Reunión de Ministros del Interior*, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 30/07, Anexo I “Acuerdo de Autorización para el Intercambio de Información a través del SISME y la formalización de su reglamentación”, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 01/07, 01 de junio de 2007. Disponible en: <http://presidenciamercosur.org/>.

lavado de dinero, narcotráfico, tráfico de armas, etcétera.<sup>225</sup>

En el caso del comercio exterior, con el objetivo de crear un banco de datos común para el comercio intra y extra regional y establecer servicios de enlace entre las aduanas de los Estados partes, en 2001 se puso en operación el Programa de Acción del Mercosur al Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional.<sup>226</sup>

El Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Mercosur, Bolivia y Chile es el instrumento más importante para la cooperación regional en la materia. Su objetivo es “optimizar los niveles de seguridad comunitaria ante hechos delictivos en general, y en particular los que trascienden las fronteras, con el fin de lograr el desarrollo sustentable de la región’ y establece (...) un sistema de objetivos y acciones comunes,”<sup>227</sup> a partir del intercambio de información, la cooperación y coordinación para el desarrollo de actividades operativas y de control y la implementación de sistemas informáticos y de comunicaciones.

El Plan incluye acciones específicas en materia de combate a las siguientes amenazas: narcotráfico, tráfico de personas (especialmente mujeres y niños) y de migrantes ilegales; contrabando y tráfico ilícito de productos derivados del tabaco; robo de automotores, crimen organizado; delitos económico/financieros (lavado de dinero); robo de mercancías en tránsito; ilícitos ambientales; tráfico ilícito material nuclear y/o radiactivo y terrorismo.

Las disposiciones del Plan General se han ido adecuando a las necesidades de los Estados miembros, así por ejemplo, en el año 2001 se determinó la inclusión del

---

<sup>225</sup> José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa: del MERCOSUR a UNASUR”, en: Alfonso Laneydi, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 94., pp. 146-147.

<sup>226</sup> Mercosur, *Programa de Acción del Mercosur al Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional*, MERCOSUR/CMC/ DEC. no. 03/01, Asunción, Paraguay, 22 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.mercosur.int>.

<sup>227</sup> Mercosur, *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Mercosur, Bolivia y Chile*, (Apartado II, Objetivos). Disponible en: <http://www.mercosur.int>.

ámbito terrorismo (hasta entonces incluido como una sección más del llamado “ámbito delincencial”) al tiempo que diversas disposiciones han sido perfeccionadas por medio de “adecuaciones” a los temas.

En el año 2004 los Ministros del Interior aprobaron el Acuerdo Macro para la Seguridad Regional entre los Estados de Mercosur, Bolivia y Chile, con la finalidad de “optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales (...).”<sup>228</sup>

Lo anterior impulsando las siguientes formas de cooperación:

- a) Intercambio de información, análisis y apreciaciones.
- b) Desarrollo de actividades operativas coordinadas, simultáneas o complementarias.
- c) Capacitación y generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en seguridad pública, seguridad de las personas y sus bienes.<sup>229</sup>

Finalmente, en el año 2006 se aprobó un nuevo Acuerdo Marco que incorporó a Colombia, Ecuador y Venezuela y amplió la cooperación policial a estos países.<sup>230</sup>

En virtud de la complejidad de abordar todas las aristas del crimen organizado transnacional y para efectos de la presente investigación, centraremos el estudio en

---

<sup>228</sup> Art. 1 del *Acuerdo Macro de Cooperación para la Seguridad Regional*, cit. pos., José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa...op. cit., p. 149.

<sup>229</sup> José Manuel Ugarte, “Integración subregional en seguridad pública y defensa...op. cit., p. 149.

<sup>230</sup> *Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela*, MERCOSUR/CMC/DEC no. 16/06 aprobado por el Consejo Común en Córdoba, Argentina el 20 de julio de 2006. Disponible en: <http://www.sice.org>.

tres amenazas identificadas como prioritarias dentro de la agenda de seguridad del Cono Sur: el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de armas pequeñas y ligeras.

- *Narcotráfico.*

De acuerdo a los principales organismos multilaterales especializados en temas relacionados con el combate al narcotráfico (como la ONUDC y CICAD) y a los informes del Departamento de Estado de Estados Unidos, los países del Cono Sur constituyen corredores de tránsito internacional de drogas ilegales. Sin embargo, en los últimos años estos países han desarrollado nuevas tendencias, como resultado directo de la convergencia de diversos factores: los efectos del Plan Colombia en las organizaciones criminales; el crecimiento del consumo y la articulación de nuevos mercados; el incremento del contrabando de precursores químicos en Argentina, Brasil y Chile; el incremento de la producción y el tráfico desde Bolivia y la conformación de nuevos circuitos para el lavado de dinero.<sup>231</sup>

Argentina es país de tránsito para la cocaína producida en Bolivia, Perú y Colombia hacia Europa, Asia y Estados Unidos. Es también un importante productor de precursores químicos, que son enviados a los países vecinos para la producción de cocaína y drogas sintéticas. De acuerdo al Departamento de Estado de Estados Unidos, hay evidencia del incremento de vuelos que transportan la droga desde Bolivia y Paraguay, en tanto que la forma de transporte privilegiada para la cocaína que deja el país es la marítima. A nivel interno, destaca al consumo de “paco” (derivado de cocaína) en los barrios más pobres por su precio accesible y su disponibilidad. En tanto, la mayoría de la marihuana consumida en el país proviene de Paraguay traficada a través de las fronteras de las provincias de Misiones y Corrientes.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Cfr. Marcelo Fabián Saín, *La problemática del narcotráfico en la Argentina*, ponencia presentada en el “Seminario sobre técnicas de interdicciones sobre el tráfico ilícito de drogas en aeropuertos, Policía de Seguridad Aeroportuaria-Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos”, Buenos Aires, Argentina, 26-29 de agosto de 2008.

<sup>232</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos, *International Narcotics Control Strategy Report 2010*. Disponible en: <http://www.state.gov>.

Al igual que Argentina, Chile es un país de tránsito para la cocaína andina destinada a Europa y se ha convertido en una importante fuente de precursores químicos, tanto para el proceso de la cocaína en Perú y Bolivia, como para las metanfetaminas en México. De acuerdo con el Reporte Mundial de Drogas de Naciones Unidas de 2009, es el segundo consumidor de cocaína *per cápita* y primero en marihuana en Sudamérica.<sup>233</sup>

Uruguay no es un país importante en términos de producción o tránsito. No obstante, el Departamento de Estado de Estados Unidos señala que los traficantes externos son muy activos en el país, como sucede en Argentina y Brasil. Al mismo tiempo, el consumo interno de la “pasta base” (cocaína base) se ha incrementado. Mientras que por su parte, Paraguay, presenta un doble perfil: es país de tránsito de la cocaína boliviana hacia Europa, África y otros países del Cono Sur, pero es también el segundo productor de marihuana (precedido por México) a nivel hemisférico. En virtud de que la demanda es baja, la mayoría de esta producción es enviada a los países vecinos.<sup>234</sup>

Finalmente, el país que presenta el panorama más complicado en materia de narcotráfico y crimen organizado es Brasil. No sólo por las actividades de éste al interior del país, sino también por el tema de la Amazonía y el conflicto colombiano que complican aún más el escenario, mismo que trataremos posteriormente.

Brasil es el único país en el mundo con fronteras con tres productores de cocaína (Colombia, Bolivia<sup>235</sup> y Perú), lo que lo convierte en el mayor país de tránsito para las drogas ilícitas destinadas a Europa, África y, con menor incidencia, hacia Estados Unidos. Además, el país es el segundo consumidor más importante del mundo de

---

<sup>233</sup> *Ídem.*

<sup>234</sup> *Ídem.*

<sup>235</sup> Bolivia se ha convertido en la principal fuente de cocaína base y crack para el consumo interno, de hecho en marzo de 2010 el director de la Policía Federal brasileña, Luis Fernando Correa, señaló que tiene informes de la presencia de carteles internacionales del narcotráfico en Bolivia. En tanto, la cocaína proveniente de Colombia y Perú generalmente son traficados a través de Brasil en ruta a otros mercados.

cocaína base y crack, sólo después de Estados Unidos y recibe importantes cantidades de marihuana desde Paraguay.<sup>236</sup>

La violencia callejera en Brasil producto de la delincuencia organizada se ha incrementado. Durante 2009 la mayoría de los homicidios estuvieron relacionados con el narcotráfico. La droga es distribuida por organizaciones criminales y pandillas como el *Primeiro Commando da Capital* en Sao Paulo y el *Commando Vermelho* de Río de Janeiro, que controlan además el tráfico de armas, contrabando, etcétera.<sup>237</sup>

Así, conviven cuatro países de tránsito y diversos niveles de consumo interno como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; con países productores como lo son Bolivia, Colombia, Perú y Paraguay. En cada uno de estos países la percepción social de riesgo ante las actividades del narcotráfico ha aumentado. Las muertes relacionadas al consumo de drogas en Uruguay, Argentina y Chile se han incrementado considerablemente, en tanto que la violencia relacionada con las actividades del crimen organizado en ciertas áreas de Brasil, como las favelas en Río de Janeiro es mundialmente conocido.

A nivel interno, los países del Cono Sur han mantenido la lucha contra esta amenaza en el ámbito de la seguridad pública, encargando de su combate a las instituciones policiales.<sup>238</sup> Destacan igualmente los programas antinarcóticos en Argentina, Brasil,

---

<sup>236</sup> *Ídem.*

<sup>237</sup> *Ídem.*

<sup>238</sup> En el caso de Argentina hay una expresa prohibición de la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. La Ley de Seguridad Interior (Ley 24.059) establece la intervención de las Fuerzas Armadas ante situaciones de crisis extremas, brindando apoyo logístico, de comunicaciones y transporte, restableciendo el orden cuando el sistema de seguridad interior sea sobrepasado en condiciones excepcionales. Desde finales de la década de los noventa está abierto el debate sobre la utilización de las mismas en acciones anti-narcóticos y antiterrorismo. Situación similar sucede en Chile, cuyo gobierno descarta el empleo de las Fuerzas Armadas resguardando la división entre seguridad pública y defensa; asegurando además que los medios policiales están suficientemente capacitados para hacer frente a esta amenaza. Sin embargo, las Fuerzas Armadas tienen representación en el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) y aportan información de inteligencia. Por su parte, las Fuerzas Armadas uruguayas rechazan involucrarse en misiones antinarcóticos, al considerarlas ajenas a su esfera profesional y porque podrían comprometerlas en tareas de control de la población civil. De hecho, los problemas de equipamiento de la Fuerza Aérea afectan su capacidad de control efectivo del espacio aéreo, especialmente en las fronteras con Brasil y Argentina. En Brasil, a partir de 1996 dentro de los círculos militares se empezó

Chile y Uruguay centrados en dos temas: 1) el combate a las organizaciones más que a la detención y castigo a los pequeños consumidores (a través del fortalecimiento de sus capacidades de interdicción, investigación y procuración de justicia); 2) la prevención y rehabilitación, considerando a las adicciones como un tema de salud pública.<sup>239</sup>

---

a señalar al narcotráfico como un problema de seguridad nacional, al tiempo que se plantearon posibles reformas que incluían especialización de contingentes para el combate interno del narcotráfico. El establecimiento de la Secretaría Nacional Antidrogas dependiente de la Casa Militar y el envío de oficiales a realizar cursos de combate al narcotráfico fueron los primeros indicios de la tendencia de utilizar en adelante a las Fuerzas Armadas frente a esta amenaza. En 1998 el Jefe del Gabinete Militar del gobierno, General Alberto Cardoso, afirmó que las Fuerzas Armadas podrían ser convocadas para el combate al narcotráfico en aquellos casos que justificasen operaciones de apoyo a la policía federal. En 2001, un decreto de Cardoso estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes, confiriendo al Ejército el poder de policía. La pérdida de confianza en la policía militar y el incremento de la violencia callejera han incrementado el debate sobre la utilización de las Fuerzas Armadas en seguridad pública. En los hechos, el Ejército ya está siendo utilizado en este tipo de operaciones, como ocurrió en Río de Janeiro en 1994 y 1995 y en Bahía en 2001; asimismo se creó un proyecto para la intervención urbana denominado "Plan de Acción Estándar para Garantizar la Ley y el Orden". Finalmente, en Paraguay las Fuerzas Armadas apoyan y colaboran permanentemente con la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD). Sin embargo, en este caso la sociedad percibe que los militares están involucrados en hechos de corrupción y vínculos con el crimen organizado. Cfr. Rut Diamint, *Políticas antidrogas y militares en el Cono Sur*, ponencia presentada en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES, 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003; Jorge Zaverucha, "La Militarización de la seguridad pública en Brasil", *Nueva Sociedad*, núm. 213, enero-febrero 2008, Buenos Aires, Argentina, pp. 128-146 y EFE, "Militares Brasileños contra el Narco", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 29 de junio de 1998.

<sup>239</sup> En Argentina el organismo responsable de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las drogas es la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Sus trabajos se realizan sobre dos ejes: reducción de la demanda de drogas (prevención y rehabilitación) y reducción de la oferta. En septiembre de 2009, se estableció la Comisión Nacional Coordinadora de Política Pública sobre la Prevención y Control del Tráfico Ilícito de Drogas, Crimen Organizado Internacional y Corrupción, que será pieza fundamental en la implementación del Plan Nacional Antinarcóticos. Asimismo, las políticas antinarcóticos de Brasil han cambiado en los años recientes. En 2006 se aprobó una ley que señaló al abuso de drogas como un problema social y médico. Las personas atrapadas con cantidades de "uso personal" no son encarceladas, se les ofrece rehabilitación y servicio comunitario. Se mantienen las sanciones para los distribuidores de drogas y se fortalecen las capacidades de interdicción de las mismas y la persecución de las organizaciones criminales. En Chile el organismo responsable de formular e implementar las políticas antinarcóticos es la Comisión Nacional para el Control de Drogas (CONACE). Al igual que en Argentina, hay un especial énfasis en los programas de prevención y rehabilitación, al tiempo que se trata de combatir a los grupos de delincuencia organizada más que ir contra los pequeños consumidores. En respuesta al incremento del tráfico de drogas desde Bolivia, a partir de 2008 se ha implementado el "Plan Vigía" bajo responsabilidad de los Carabineros. Finalmente, en el caso de Uruguay el junio de 2009 se puso en marcha el Plan Nacional contra el Tráfico de Drogas y el Lavado de Dinero, al tiempo que se pretende profundizar los esfuerzos de en materia de prevención, rehabilitación y tratamiento. El Centro Nacional de Rehabilitación de las Drogas trabaja en el entrenamiento de profesionales de la salud y patrocina entrenamiento y programas en centros comunitarios y clubes. Asimismo, Uruguay cuenta con un programa de educación contra el narcotráfico que es impartido en todas las escuelas del país y puso en operación el "Portal Amarillo",

A nivel regional, el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional contempla una serie de acciones específicas en materia de combate al narcotráfico y el lavado de dinero, entre las que destacan:

- Compatibilizar en toda la región, especialmente en las zonas fronterizas, las actividades de control y fiscalización para la detección del tráfico ilícito.
- Coordinar el trabajo de las Unidades Especiales de Lucha Contra el Narcotráfico y delitos conexos. Perfeccionar las operaciones simultáneas y coordinadas. Realizar operaciones sorpresivas de control y fiscalización.
- Mejorar los sistemas de comunicación, a fin de intercambiar información de forma segura sobre grupos e ilícitos del crimen organizado; así como de ilícitos económicos financieros que se experimenten en la región.
- En caso de que no exista, crear al interior de los Estados un registro para el control de los precursores químicos controlados (padrón de usuarios).
- Fortalecer los controles fronterizos (patrullajes simultáneos).<sup>240</sup>

Además de las actividades desarrolladas en el seno de la Conferencia de Ministros del Interior y sus acuerdos relacionados con la delincuencia organizada transnacional, los organismos nacionales encargados de la lucha contra el narcotráfico son las responsables de coordinar los esfuerzos regionales en el seno de la Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Rehabilitación de Dependientes de Drogas del Mercosur (Comisión Especial RED), en la que Chile participa como observador junto

---

sitio web del programa de tratamiento y prevención. Cfr. Departamento de Estado de Estados Unidos, *International Narcotics Control Strategy Report 2010*, op.cit.

<sup>240</sup> Secciones “Narcotráfico”, “Crimen Organizado” y “Delitos Económicos Financieros” del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur, Bolivia y Chile*, op.cit.

con Bolivia y Perú.

Al igual que sucede en los ámbitos nacionales, uno de los ejes prioritarios de la RED es precisamente la prevención del uso, que incluye la represión de la oferta y la rehabilitación de los adictos. Siendo el tema de los precursores químicos uno de los más importantes en el combate a la producción de narcóticos, durante los años 2002 y 2003 la Comisión Especial RED coordinó la operación transnacional Seis Fronteras: incursiones coordinadas que se realizaron paralelamente en todos los Estados del Mercosur, que resultaron muy exitosas al lograr la detención de narcotraficantes e incautar narcóticos.<sup>241</sup>

Asimismo se puso en marcha un proyecto piloto de reducción de la demanda de droga en el que participaron distritos administrativos argentinos, bolivianos, brasileños, paraguayos y uruguayos, en el que desarrollaron actividades transnacionales de prevención (pesquisas policiales e información/sensibilización social/seminarios de información) y se establecieron consejos binacionales ocupados de aspectos relacionados con el consumo y la demanda.<sup>242</sup>

En lo referente al lavado de dinero, el Cono Sur decidió trabajar en la armonización de sus estándares y métodos de control; incrementar la cooperación en materia de intercambio de información relativa a este ilícito y la cooperación entre sus Bancos Centrales en las investigaciones y persecuciones de crímenes financieros. Compromisos establecidos formalmente en el año 2000 por medio del Convenio de Cooperación entre los Bancos Centrales de los Estados del Mercosur para la Prevención y Represión de Maniobras para la Legitimación de Activos provenientes de Actividades Ilegales.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Daniel Flandes, "Respuestas del Mercosur a las amenazas..." *op. cit.*, p. 173.

<sup>242</sup> Daniel Flandes, *Institution Building in Mercosul's Defence-and Security Sector (II). The Common...* *op. cit.*, p. 23.

<sup>243</sup> *Ibíd.* p. 30.

Asimismo, la cooperación multilateral en esta materia se desarrolla a través del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) establecido en diciembre del año 2000 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

- *Terrorismo.*

Argentina es el único país en el Cono Sur que ha sido víctima del terrorismo islámico. En 1992 una camioneta cargada de explosivos chocó contra el edificio de la Embajada de Israel en Buenos Aires. Dos años después, tocaría el turno de la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA).

De acuerdo al ex Ministro argentino del Interior, Carlos Corach, los hechos se atribuyen al apoyo del gobierno menemista a la invasión de Irak por parte de Estados Unidos y a las posiciones de Argentina sobre los derechos históricos del Estado de Israel en el marco del conflicto de Medio Oriente. A lo que hay que agregar que Argentina concentra la mayor población judía de América del Sur.<sup>244</sup>

Además de emprender una investigación sobre los hechos, el gobierno decidió fortalecer sus capacidades en la materia, a fin de evitar otro atentado. De esta manera, se estableció una Unidad de Investigaciones Antiterroristas (cuyos agentes fueron entrenados con apoyo de Estados Unidos e Israel) fortalecieron la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) así como los sistemas de información y seguridad en puertos, aeropuertos y fronteras.

Los informes de inteligencia del gobierno argentino y sus aliados (específicamente Estados Unidos) señalaron como responsables a organizaciones islámicas vinculadas con el gobierno de Irán. Al tiempo que se afirmó que los atentados habían sido planificados en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, señalado como

---

<sup>244</sup> Carlos V. Corach y Mario Baizán, *La respuesta argentina frente al terrorismo*, Fundación de Estudios para el Tercer Milenio (FUPOMI) Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 22.

espacio de operación de células de Hezbolá, Hamas y la Hermandad Musulmana Egipcia.

A partir de esta situación, Argentina convocó a la Primera Reunión de Ministros del Interior y Justicia de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en noviembre de 1996, lo que significó el inicio formal del llamado “Mercosur de la Seguridad” con el posterior establecimiento del Comando Tripartito de la Triple Frontera.<sup>245</sup>

De acuerdo a Carlos Corach, el establecimiento del Comando “permitió desarrollar la tarea de prevención en esa zona crítica, creando a la vez vínculos y mecanismos de cooperación hasta entonces desconocidos para las fuerzas de seguridad para la región, y aún para los organismos y agencias de seguridad e inteligencia de los países más comprometidos en la lucha contra el terrorismo que, según su propio testimonio, hasta ese momento no habían podido generar una experiencia de cooperación de este tipo en ningún lugar del mundo.”<sup>246</sup>

Para 1999 se aprobó la creación del Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE) dentro del Plan General de Cooperación para la Seguridad Regional, que entre otras acciones contempla:

- Conformar un foro especializado de intercambio y análisis de información sobre Terrorismo en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior.
- Crear un Sistema Integrado de Intercambio de Información que contenga datos disponibles sobre personas u organizaciones que en forma real o potencial puedan apoyar o ejecutar acciones terroristas.

---

<sup>245</sup> Cabe señalar que Argentina fue la promotora de la Primera Conferencia Interamericana de Expertos en la Lucha contra el Terrorismo en 1995 y de las reuniones posteriores que posibilitaron el establecimiento en 1998 del Comité Interamericano de Lucha Contra el Terrorismo (CICTE) si bien éste no operó hasta 2001, luego de los atentados del 11 de septiembre.

<sup>246</sup> Carlos V. Corach y Mario Baizán, *op. cit.*, p. 30.

- Intercambiar experiencias y capacitación de técnicos y especialistas, incluso con aportes provenientes de terceros países.
- Establecer mecanismos de prevención en materia de lucha contra el bioterrorismo.<sup>247</sup>

La respuesta de los países americanos a los atentados del 11-S fue de solidaridad y compromiso. Además de la invocación al TIAR por parte de Brasil y de la aprobación de la resolución “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, los países americanos fueron más lejos al adoptar, en junio de 2002, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, el primer tratado internacional contra el terrorismo adoptado desde los atentados del 11 de septiembre.<sup>248</sup>

A nivel subregional se emitió la Declaración Conjunta de los Ministerios del Interior y Justicia del Mercosur, por la que rechazaron los ataques terroristas contra Estados Unidos y se anunció “la extensión del trabajo conjunto en contra de las nuevas formas de la amenaza terrorista”.<sup>249</sup>

Tras las modificaciones del Plan General, el GTE fue complementado por un Grupo de Trabajo Permanente (GTP). El GTE es responsable de coordinar las reuniones de los especialistas contra el terrorismo (oficinas ministeriales del Exterior, Hacienda e Interior y representantes de servicios de inteligencia); mientras que las tareas del GTP están orientadas al intercambio y análisis de información; la evaluación de posibles actividades terroristas y la supervisión constante de áreas comunes.

Tres iniciativas del GTE y del GTP han sido adoptadas por la Conferencia de

---

<sup>247</sup> Capítulo VI, “Ámbito terrorismo” del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur, Bolivia y Chile*, *op. cit.*

<sup>248</sup> A excepción de Dominica, todos los países americanos firmaron la Convención que a la fecha ha sido ratificada por: Antigua y Barbuda, Canadá, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. La Convención entró en vigor el 7 de octubre de 2003, una vez que se contaba con el mínimo de ratificaciones necesarias (6) para ello.

<sup>249</sup> Daniel Flandes, “Respuestas del Mercosur a las amenazas...” *op. cit.*, p. 175.

Ministros: a) el acuerdo sobre el trabajo conjunto operacional de los servicios de inteligencia policiales en la lucha contra el terrorismo; b) el acuerdo sobre la cooperación en la lucha contra el tráfico aéreo ilegal con fines de actividades criminales transfronterizas y c) un acuerdo para la lucha contra la corrupción en las fronteras del Mercosur.

Adicionalmente, el GTP y el GTE establecieron un mecanismo de comunicación institucional denominado Sistema de Consulta Rápida con la finalidad de garantizar la comunicación inmediata de los expertos antiterrorismo de los países del Mercosur en caso de un incidente de este tipo. Al tiempo que cada mes, el GTE presenta un documento de evaluación identificando los riesgos potenciales de actividades terroristas en el área.<sup>250</sup>

- *Tráfico de armas pequeñas y ligeras.*

El tema de la proliferación y tráfico de armas pequeñas y ligeras en el Cono Sur ingresó a la agenda regional a partir de mediados de la década de los noventa, estrechamente vinculado al incremento de la delincuencia común y los problemas de seguridad pública. De hecho, la demanda de armas pequeñas y ligeras en la región no proviene necesariamente de carteles de droga u organizaciones armadas que se dedican también al narcotráfico, como ha sido el caso de Perú y Colombia.<sup>251</sup>

A la par del incremento de los niveles de pobreza y exclusión social a partir de la década de los noventa, Argentina ha experimentado el incremento de los hechos delictivos, una mayor proliferación y uso de las armas y el incremento de muertes y accidentes por esta causa. Después de Brasil, este país es el segundo productor más importante de armas pequeñas y ligeras en el Mercosur y es el tercero a nivel hemisférico. Una situación preocupante es el desvío de armas de las Fuerzas

---

<sup>250</sup> Daniel Flandes, *Institution Building in Mercosul's Defence-and Security Sector (II). The Common Containment... op. cit.*, p. 28.

<sup>251</sup> Khatchik Derghougassian y Paula Varone, "El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de los flujos de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *op. cit.* p. 335.

Armadas e instituciones policiales, en particular granadas, hacia bandas especializadas en robos a bancos y vehículos; así como hacia traficantes de drogas en Río de Janeiro Brasil.<sup>252</sup>

A datos del 2005 en Argentina existía un arma por cada dos hogares. De acuerdo a un estudio de victimización realizado por la Dirección Nacional de Política Criminal en el país circulan 4.800.000 armas, de las cuales el Estado no sabe dónde están 1.200.000. Más del 50% de los homicidios dolosos se producen por armas de fuego, de ellos aproximadamente el 80% de las víctimas son jóvenes de bajos recursos que viven en los centros urbanos más importantes del país.<sup>253</sup>

Por su parte, con un estimado de 106 defunciones diarias en 2004 Brasil ocupó el segundo lugar mundial en muertes por armas de fuego, responsables del 64% de los homicidios acontecidos.<sup>254</sup> El país es el segundo productor a nivel continental de armas pequeñas y ligeras y su industria (tanto nacional como privada) controla el 8% del mercado internacional de las mismas. Se calcula que circulan en el país 7 millones

---

<sup>252</sup> Tanto el uso personal como el comercio legal, el armamento militar y las incautaciones policiales son fuente del mercado ilegal; del cual una parte importante está compuesta por armas de bajo calibre y mala calidad, bajos precios o de fabricación nacional. Esto sucede por la falta de controles adecuados de los depósitos policiales o judiciales y de algunas armerías que operarían en el llamado mercado gris, es decir, que venden tanto armas legales como ilegales. 11% del total de los fusiles de asalto y pistolas ametralladoras incautados por la policía de Río de Janeiro entre 1951 y 2001 (la incautación aumenta a partir de 1992) en operaciones contra el tráfico de drogas son de fabricación argentina y 23.4% de las granadas de mano antipersonal (103 granadas) incautadas en Río de Janeiro en operaciones contra el tráfico de drogas durante enero a octubre 2002 también son de fabricación argentina. Cfr. Liza Zuñiga, *Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación*, Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía, núm.7, FLACSO, Santiago de Chile, septiembre de 2006; y Pablo Dreyfus y Carolina Iooty de Paiva Dias, et.al., *Control de Armas Pequeñas en el Mercosur*, Viva Río-Proyecto de Control de Armas de Fuego, Serie América Latina No.3, junio 2003, p. 18.

<sup>253</sup> Red Argentina para el Desarme, *Datos Estadísticos 2005*, Red Argentina para el Desarme. Disponible en: <http://www.redparaeldesarme.org.ar>.

<sup>254</sup> El primer país es Venezuela. Según un estudio de la UNESCO, de 1979 a 2003 fallecieron en Brasil más de 500.000 personas por esa causa. En tanto que para 2007 las estadísticas revelaban que el número de muertos por armas de fuego había aumentado en la última década más de un 32% en el país alcanzando un total de 35.060 víctimas. A pesar de los esfuerzos a favor del desarme, los únicos sitios de reducción de muertes por este tipo son Sao Paulo y Río de Janeiro, en tanto que el número de víctimas en los estados del nordeste (cuyas principales capitales son Recife, Fortaleza y Salvador de Bahía) se han duplicado. Valentina Álvarez, "Brasil: menos muertes por armas", *BBC Mundo*, 03 de septiembre de 2005, disponible en: <http://news.bbc.co.uk> y Henrique Mariño, "35.000 muertos por armas de fuego en Brasil en 2007, un 32 más que hace una década", *Noticias ADN.es*, 17 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.adn.es>.

de armas registradas (incluyendo las de las policías) en tanto que las cifras de armas ilegales rondan entre 9 y 11.5 millones.<sup>255</sup>

En este caso, el tráfico de drogas, la pobreza y las disparidades sociales se conjugan con la carencia de una efectiva regulación de la producción, comercio y utilización de las armas de fuego a nivel nacional. De hecho, la mayoría de las armas incautadas por la policía son armas producidas en el país, que llegan al mercado ilegal por la falta de controles, si bien se han identificado armas provenientes de los países vecinos como Colombia y de otras regiones del mundo introducidas especialmente por las fronteras con Surinam, Argentina, Bolivia, Paraguay y Colombia.<sup>256</sup>

En Chile el tema de las armas pequeñas y ligeras está asociado con la delincuencia y la inseguridad ciudadana. En comparación con sus vecinos, Chile no tiene un grave problema relacionado con las armas pequeñas, al tiempo que el mercado para uso civil es limitado y dependiente de las importaciones.<sup>257</sup> De acuerdo a los datos oficiales, a 2004 se contabilizaban 695.968 armas legales, en tanto que se estimaba que en el circuito ilegal la cifra oscilaba entre 100 y 300 mil.<sup>258</sup>

Uruguay por su parte continúa siendo uno de los países con menor violencia en América Latina. Lo que resulta irónico es el hecho de que es uno de los países más armados *per cápita*. El número de armas registradas asciende a 522.000, no obstante las estimaciones sobre armas ilegales de la policía, Ejército e inteligencia varían entre 10.000 y un millón. Tomando la estimación conservadora de 200.000 armas, ello significaría que en el país existe un arma por cada tres adultos.<sup>259</sup>

Nuevamente Paraguay es el país que presenta mayores problemas, el país destaca por ser un lugar de triangulación y tráfico hacia los países vecinos, especialmente

---

<sup>255</sup> BBC Mundo, "Brasil dice 'sí' a las armas", *BBC Mundo*, 24 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/mundo>.

<sup>256</sup> Pablo Dreyfus, "Mapeo del crimen organizado de Brasil", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *op. cit.*, pp. 300-301.

<sup>257</sup> Pablo Dreyfus y Carolina Iooty de Paiva Dias, *op. cit.*, p. 42.

<sup>258</sup> Khatchik Derghougassian y Paula Varone, *op. cit.*, p. 336.

<sup>259</sup> Pablo Dreyfus y Carolina Iooty de Paiva Dias, *op. cit.*, p. 57.

Argentina y Brasil; al tiempo que el fácil acceso a las armas ha tenido impactos directos en la seguridad ciudadana. A 2004, la cantidad de armas registradas era de 316.093, no obstante de acuerdo a los funcionarios de la Dirección de Material Bélico las armas ilegales podrían alcanzar 1 millón.<sup>260</sup>

Con la Declaración Presidencial sobre cómo Combatir la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas, Municiones y Materiales Relacionados en el Cono Sur de abril de 1998, Mercosur se convirtió en la primer subregión latinoamericana en crear su propio mecanismo de control de armas de fuego, tema que igualmente es contemplado en el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional, dentro de las acciones contra el crimen organizado.

Resultado de la mencionada Declaración, los Ministros del Interior del Cono Sur decidieron establecer el registro de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales afines en el marco del SISME, que incluye registros de: a) individuos y personas jurídicas que compren, vendan, intercambien, importen, exporten y distribuyan armas de fuego; b) puertos de embarque e importación, incluyendo puertos intermedios y c) registros nacionales de propietarios de armas de fuego, tanto de personas como de instituciones.<sup>261</sup>

Asimismo, se acordó usar el marco del Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones de la CICAD para establecer centros nacionales de procesamiento de datos.<sup>262</sup>

En el seno de Mercosur se estableció el Grupo de Armas de Fuego del Mercosur y Estados Asociados, al tiempo que se ha trabajado en la capacitación conjunta de policías especializados en el tema del tráfico de armas.<sup>263</sup>

---

<sup>260</sup> Khatchik Derghougassian y Paula Varone, *op. cit.*, p. 336.

<sup>261</sup> William Godnick, *La Organización de Estados Americanos y la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos sus Aspectos de 2001: cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*, Proyecto Biting the Bullet y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2002, Costa Rica, p. 9.

<sup>262</sup> Pablo Dreyfus y Carolina Iootty de Paiva Dias, *op. cit.*, pp. 8-9.

A pesar de los esfuerzos a nivel nacional<sup>264</sup> y regional contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras, estas acciones aún no tienen los resultados esperados. No sólo porque no se ha podido frenar el contrabando de armas, especialmente hacia Brasil, sino por indicios sobre la participación de las Fuerzas Armadas de Argentina, Paraguay, Uruguay, Surinam y Bolivia en estos ilícitos.

### **3.1.3. Triple Frontera y Amazonía: el control de los “territorios sin gobierno”.**

La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay y la Amazonía Brasileña, específicamente la zona de Leticia-Tabatinga en la frontera entre Brasil y Colombia, son prioritarias en materia de seguridad y defensa en el Cono Sur. Su extensión territorial, la porosidad de las fronteras y el limitado control que tenían los gobiernos de estos espacios a mediados de la década de los noventa, los han colocado en el centro de la atención de las políticas de seguridad.

Tras los atentados terroristas del 11-S, Estados Unidos insistió en señalar estos espacios como “áreas sin gobierno” (*ungovernment areas*), vinculando la Triple Frontera con posibles actividades y financiamiento terroristas y poniendo atención en los

---

<sup>263</sup> A agosto de 2009 se habían realizado seis ediciones del Entrenamiento para el Control de Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos, en Brasilia. “Mercosur entrena policías contra tráfico de armas”, *Mercosur Noticias*, 11 de agosto de 2009. Disponible en: <http://data.com.uy/mercosur-entrena-policias-contra-traffic-de-armas>.

<sup>264</sup> Así, por ejemplo el tema de las armas de fuego es una prioridad en la agenda de la seguridad pública brasileña. Se han llevado adelante importantes esfuerzos desde la sociedad civil, como desde el gobierno para enfrentar esta amenaza; destacando diversos programas de canje de armas, la Campaña Nacional de Desarme y la Ley de Control de Armas de Fuego y Municiones de diciembre de 2003, conocida como el “Estatuto de Desarme”. Si bien es cierto que en el referéndum sobre la prohibición de ventas de armas (primero en el mundo en su tipo) realizado en octubre de 2005 triunfó la opción de seguir permitiendo el comercio de las mismas con el 64%. En Argentina, a partir de 2004 se impulsaron nuevas medidas para el control de armas de fuego: reformas legislativas, creación del Registro de Armas Incautadas y fortalecimiento de las actividades del Registro Nacional de Armas (RENAR), entre las que destacan la destrucción de armas, la obligatoriedad del certificado final de las exportaciones y una política más restrictiva para los permisos de portación así como el Plan de Desarme de 2007 y la campaña “Basta de Armas” en conjunto con la Red Argentina para el Desarme. Actualmente, el país es considerado como el más estricto en materia de legislación, control y registro de armas en el marco del Mercosur.

corredores del crimen organizado y las actividades de la guerrilla colombiana (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC) en el caso de Brasil.<sup>265</sup>

La respuesta ante los desafíos de la Triple Frontera ha sido de carácter multilateral, impulsada en un primer momento por Argentina tras los atentados de la década de los noventa contra la Embajada de Israel y la AMIA, y profundizada a partir del 11-S a fin de impedir una intervención directa de Estados Unidos en la zona.

En el caso de la Amazonía, el gobierno de Brasil ha desarrollado una estrategia específica de control y vigilancia de la zona, al tiempo que impulsa acuerdos de cooperación con sus vecinos andinos a fin de garantizar la seguridad de la zona.

- *Triple Frontera.*

La zona de la Triple Frontera comprende las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Ciudad del Este (Paraguay) y Foz do Iguazú (Brasil), cuya principal actividad económica ha sido el comercio especialmente entre Foz do Iguazú y Ciudad del Este a través del “Puente de la Amistad” por el que se realizan 20 mil cruces diarios aproximadamente. Su población asciende a 470 mil habitantes, cifra que incluye a unas 25,000 personas de la comunidad árabe (tanto musulmanes como cristianos) y otros grupos de migrantes de China, Taiwán, Corea del Sur e India.<sup>266</sup>

Dadas sus características físicas, con gran riqueza natural, el dinamismo de los intercambios y las complicaciones de gestión entre los tres países, éste ha sido considerado por mucho tiempo como un espacio poroso y “sin ley” donde convergen diversas actividades del crimen organizado como tráfico de armas y narcóticos; lavado de dinero, explotación sexual, piratería y contrabando. La Triple Frontera es

---

<sup>265</sup> Ignacio Labaqui, “Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre”, en: Claudio Fuentes (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*, FLACSO, Santiago de Chile, Chile, 2004, p. 73.

<sup>266</sup> BBC Mundo, “Radiografía de la Triple Frontera”, *BBC Mundo*, 22 de febrero de 2005. Disponible en internet en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_4286000/4286701.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4286000/4286701.stm).

considerada como la mayor economía ilícita del Hemisferio Occidental.<sup>267</sup> Se calcula que anualmente se lavan aproximadamente 12 mil millones de dólares, que posiblemente son transferidos a células terroristas; de allí que se señale que “constituye un claro ejemplo de los vínculos entre el narcotráfico, el terrorismo y el lavado de dinero.”<sup>268</sup>

El interés de Estados Unidos sobre la zona se intensificó tras los atentados del 11-S, señalando este espacio como el centro de financiamiento de los movimientos islámicos radicales e incluso se manejó la posible existencia de una célula de Al-Qaeda en la región. De hecho, surgieron una serie de análisis en los que se aseguraba que dicha organización terrorista tenía relaciones con la Triple Frontera manteniendo al tanto de sus actividades a algunos miembros de la colectividad árabe en el lugar (hipótesis de mínima), o poseyendo facilidades logísticas y seguidores (hipótesis de máxima).<sup>269</sup>

En una presentación ante el Congreso estadounidense, el comandante en jefe del Comando del Sur, Garry Speer, sostuvo que grupos como Hezbolá, Hamas y Al Gama'at al Islamiyya estaban generando importantes remesas para financiar actividades de narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos, lavado de dinero, contrabando, piratería y terrorismo.<sup>270</sup>

De acuerdo a Rut Diamint, estas suposiciones se fortalecieron a partir de que la ABIN señaló que Osama Ben Laden estuvo en Foz do Iguazú en 1995, procedente de

---

<sup>267</sup> Rachel Brown, *The Tri-Border Area: a profile of the largest illicit economy in the Western Hemisphere*, Task Force on Financial Integrity and Economic Development, junio 2009. Disponible en: <http://www.financialtaskforce.org>.

<sup>268</sup> Rex Hudson, *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America*, Reporte preparado por la División Federal de Investigaciones, Librería del Congreso de los Estados Unidos, Congressional Research Service, Washington, D.C., Estados Unidos, julio de 2003, pp. 1-3.

<sup>269</sup> Mariano César Bartolomé y Elsa Llenderozas, *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*, ponencia presentada en el marco del Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES), CHDS, Brasilia, Brasil, 7-10 de agosto de 2002, p. 10

<sup>270</sup> Rut Diamint, “Confluencias y Divergencias entre Defensa y Seguridad”, en: Francisco Rojas Aravena y Paz V. Millet, *Seguridad y Defensa en las Américas: la búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO, Santiago de Chile, 2003, p. 293.

Argentina. En tanto, tras su captura, Khalid Sheikh Mohammed tercer hombre en la estructura de poder de Al-Qaeda, reveló que había estado de viaje en Foz do Iguazú en 1995.<sup>271</sup>

Por su parte, en mayo de 2001 el entonces Viceministro del Interior de Paraguay, Mario Sapriza, afirmó que la Triple Frontera funcionaba como base de operaciones de células del islamismo extremista, vinculado con el terrorismo. Incluso, afirmó que estas organizaciones usaban la región para planear sus acciones, obtener recursos y vivir allí hasta concretar sus acciones en otros países.<sup>272</sup>

Los árabes en la Triple Frontera han negado las acusaciones en su contra, asegurando que no hay un sólo terrorista y que Washington los ha colocado bajo sospecha para militarizar la zona. Para ellos, Estados Unidos codicia las riquezas y la importancia estratégica de la región.

En tanto, los tres países involucrados han activado mecanismos de cooperación para hacer frente a este problema y garantizar el control y la seguridad de la Triple Frontera. Por obvias razones Argentina ha puesto especial interés en el tema, mientras que Brasil ha señalado insistentemente que no existe “información oficial concluyente” de actividades de grupos terroristas.

Argentina, Brasil y Paraguay han trabajado conjuntamente desde mediados de la década de los noventa para controlar y garantizar la seguridad de la Triple Frontera. En agosto de 1995 se realizó en Buenos Aires una Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional, en la que participaron Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay.

---

<sup>271</sup> Rut Diamint, *Políticas antidrogas y militares en el Cono Sur*, op. cit.

<sup>272</sup> Rex Hudson, op. cit., p. 20

Los compromisos asumidos en esta Reunión<sup>273</sup> se tradujeron en la firma del Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras en marzo de 1996 por el que los tres países “se comprometieron a coordinar la acción contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera, lo que incluyó la creación de una base común de datos y el establecimiento de mecanismos conjuntos de lucha contra la criminalidad y el terrorismo.” Es decir, la creación del Comando Tripartito en ese mismo año, que fue acompañado del Acuerdo Tripartito sobre Seguridad en las Áreas Comunes de la Frontera.

Lógicamente, los acuerdos y acciones desarrollados para combatir el terrorismo en el Cono Sur están íntimamente relacionados con este tema. Resultado de la Reunión Extraordinaria de los Ministros del Mercosur, Bolivia y Chile en 1996 se aprobó el Plan General de Seguridad para la Triple Frontera (junto con el SISME), que posteriormente fue sustituido por Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur, Bolivia y Chile de 1999. Mientras que en diciembre de 1997 se acordó crear un mecanismo permanente de control de la Triple Frontera

Tras el 11-S y de cara a los señalamientos de Washington sobre la Triple Frontera, los países involucrados han coordinado esfuerzos para investigar y eliminar las actividades ilícitas.<sup>274</sup> Además de desplegar un número importante de personal policial y de inteligencia en el área; en 2002 invitaron a Estados Unidos a formar parte de un mecanismo de consulta y cooperación antiterrorista encargado de analizar y combatir toda amenaza relacionada con el terrorismo en la Triple Frontera:

---

<sup>273</sup> Relacionados con afianzar la cooperación existente para el intercambio de información sobre organizaciones y actividades terroristas; fortalecer las legislaciones nacionales en la materia y adoptar medidas internas de carácter preventivo, incluso las necesarias para someter a juicio o extraditar a terroristas. Asimismo se acordó promover acuerdos bilaterales y subregionales en materia de cooperación judicial, policial y de inteligencia para la prevención, persecución y represión de actividades terroristas internacionales, y fortalecer la cooperación en materia de seguridad de fronteras y transporte, de migraciones y de capacitación en técnicas de contraterrorismo.

<sup>274</sup> Cfr. Alejandro Chanona Burguete, *La Nueva Agenda de Seguridad en las Américas, desafíos posteriores a la guerra en Irak, e-Working papers* Vol. 2, No. 5, Junio 2004. Centro de Estudios Europeos, FCPyS, UNAM Proyecto PAPIIT IN30952, “La UE y el TLCAN: Una perspectiva comparada ¿Regionalismos Convergentes o divergentes”.

el “Tres más uno”, considerado por el Departamento de Estado de Estados Unidos “un ejemplo excelente de prevención del terrorismo y la previsión regional.”<sup>275</sup>

Durante la reunión del “Tres más uno” celebrada en Asunción en diciembre de 2003, los países reafirmaron su compromiso de profundizar la cooperación fronteriza e incrementar el diálogo entre las instituciones nacionales responsables de prevenir y luchar contra el terrorismo. Asimismo, se dio a conocer el propósito de establecer un Centro de Inteligencia Regional Conjunto, que contaría con amplio apoyo financiero de Estados Unidos.<sup>276</sup>

El Centro Regional de Inteligencia (CRI) fue establecido en 2006 en las instalaciones de la Policía Federal brasileña en Foz do Iguazú. Su principal objetivo es prevenir el surgimiento del terrorismo y a luchar contra el lavado de dinero y otras actividades de delincuencia organizada en la Triple Frontera.<sup>277</sup>

El CRI incluye por partes iguales agentes de investigación de nacionalidad argentina, brasileña y paraguaya que operan en forma conjunta sobre la zona delimitada por las ciudades de Puerto Iguazú, Foz do Iguazú y Ciudad del Este. Además de inaugurar una nueva etapa en la cooperación, el CRI es una clara respuesta a los reclamos de Estados Unidos sobre la ausencia de “gobierno” en la región.

Por su parte, los Ministros de Defensa de Argentina y Brasil firmaron un Acuerdo de Cooperación para el control del tránsito de aeronaves presuntamente comprometidas en actividades ilícitas. No obstante, la Triple Frontera no es un objetivo prioritario para Brasil, concentrado en los eventuales conflictos en la frontera de Colombia.<sup>278</sup>

---

<sup>275</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *Patters of Global Terrorism 2002, Western Hemisphere Overview*, Washington, 30 de abril de 2003.

<sup>276</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *Patters of Global Terrorism 2003, Western Hemisphere Overview*, Washington, 30 de abril de 2004.

<sup>277</sup> Eleonora Gosman, “Triple Frontera: Argentina, Brasil y Paraguay coordinan su espionaje”, *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 09 de agosto de 2006.

<sup>278</sup> Rut Diamint, *Políticas antidrogas y militares en el Cono Sur*, op. cit.

Es un hecho que no se ha podido comprobar fehacientemente la existencia de actividades de grupos terroristas vinculados a la zona, en tanto que la comunidad libanesa señala que los envíos de remesas que realizan a Medio Oriente van a los bolsillos de sus familias. Lo cierto es que, como señala Diamint, “esta área no genera riesgos de terrorismo, sino que (...) es un corredor de contrabando, falsificaciones, evasiones y corrupción”.<sup>279</sup>

Ahora bien, al igual que sucede con el tema del narcotráfico las preocupaciones están centradas en Paraguay, un país con alta incidencia de contrabando, piratería, narcotráfico, y que es considerado un paraíso del lavado de dinero. Existen importantes espacios del territorio no controlados por el Estado como los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay, zonas de plantaciones de marihuana. En la frontera con Brasil el Estado de Derecho es nulo: traficantes de drogas, armas, contrabandistas y delincuentes paraguayos y brasileños ejercen control *de facto*; en tanto que aeródromos clandestinos se sitúan en varias zonas del Chaco y en el extremo sureste Ñeembucú se ha convertido en una plataforma de tráfico hacia Argentina.<sup>280</sup>

#### ▪ *La Amazonía.*

Si bien no compete directamente al Cono Sur, la importancia estratégica de la Amazonía y la forma en que Brasil ha enfrentado el problema de la seguridad y defensa de esta zona merecen un breve recuento. Ello, en virtud del valor que el área reviste a nivel sudamericano y de la trascendencia de los mecanismos de cooperación que Brasil ha alcanzado con sus vecinos con una sola finalidad: resguardar su soberanía sobre el área y evitar una intervención externa teniendo como pretexto la idea de las “áreas sin gobierno”.

---

<sup>279</sup> *Ídem.*

<sup>280</sup> Cfr. Diego Abente Burn, “Paraguay: Fronteras, ausencia del Estado y la Seguridad Regional en el 2008”, en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, Bogotá, Colombia, 2009, pp. 126-133.

La geopolítica brasileña considera el control y defensa de esta zona como uno de los elementos fundamentales de la soberanía y proyección internacional del país, amenazado por diversos factores entre los que destacan los intereses externos. De acuerdo a la tradición clásica de las Fuerzas Armadas, particularmente del Ejército, los militares “lusobrasileños” fueron los artífices de su creación (con el establecimiento de fuertes a lo largo del S. XVII) por lo que la Amazonía se relaciona directamente con la nacionalidad, territorialidad y preparación militar, de allí que su defensa continúa siendo una prioridad.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, las Fuerzas Armadas identificaban como amenazas la poca densidad poblacional, los bajos niveles de desarrollo, el deterioro del medio ambiente, el tema de zonas reservadas para los indígenas, las disputas fronterizas entre Guyana y Venezuela, así como la inestabilidad de Guyana y Surinam en el marco del conflicto este-oeste.<sup>281</sup> Sin dejar, por supuesto de enfatizar los riesgos de interferencia internacional sobre las riquezas naturales del área, a partir de argumentos relacionados con la defensa del medio ambiente y las áreas indígenas.<sup>282</sup>

Tras el tránsito a la democracia y las nuevas condiciones de las relaciones civiles-militares, las Fuerzas Armadas Brasileñas encontraron en la defensa de esta zona las posibilidades de mantener márgenes de autonomía frente al poder civil, al tiempo que la importancia y necesidad de resguardar la zona implica necesariamente capacitación, recursos y armas. En este contexto, la resolución de los conflictos con Argentina permitió centrarse en el problema de las fronteras del norte del país.

Desde entonces, se identificaron como principales amenazas: a) los problemas de la degradación medioambiental, el contrabando de maderas y riquezas naturales

---

<sup>281</sup> Fue justamente en esta región, en el norte del estado de Pará, que se instaló a fines de la década del 60 un foco guerrillero, al mismo tiempo en que aumentaban las denuncias sobre el M-19, guerrilla colombiana que actuaba muy próxima a la frontera brasileña. Suzeley Kalil Mathias y Ednéia Fazio, “Nuevas amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, julio-diciembre, 2004, FLACSO, Santiago de Chile, Chile, pp. 71-72.

<sup>282</sup> João Roberto Martins Filho, “La visión militar sobre las nuevas amenazas en el escenario de la Amazonía Brasileña”, en: Ernesto López y Marcelo Fabian Sain (comps.), *op. cit.*, pp. 264-273.

(biopiratería/tráfico de especies); b) las áreas sin control del gobierno y la falta de desarrollo, que pueden prestarse para la operación del crimen organizado; c) la asociación entre los narcotraficantes y los grupos guerrilleros, tal y como sucedió en Colombia, y la expansión de los conflictos al interior de las fronteras de Brasil; y d) la posible transferencia de las actividades del narcotráfico y otras formas de crimen organizado a Brasil como efecto del Plan Colombia, especialmente en el corredor Leticia-Tabatinga.<sup>283</sup>

En este contexto el Proyecto de Desarrollo y Seguridad en la Región Norte de los Ríos Solimões y Amazonas, conocido como *Calha Norte* fue puesto en marcha en 1985. Se trata de un programa multiministerial desarrollado con el objetivo de garantizar la efectiva vigilancia de la zona, al tiempo que se desarrolla infraestructura y servicios públicos. Asimismo, el Sistema de Control de Tránsito Aéreo Nacional (SINDACTA) fue ampliado a la región amazónica.

Tras la Conferencia de Río de 1992, fue establecido el Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM), como un sistema de administración integrada de las cuestiones amazónicas, caracterizado por la participación coordinada y articulada de diversas instituciones del gobierno y la sociedad civil. Su finalidad es generar y difundir información que posibilite el planeamiento de acciones para la seguridad, la protección ambiental y la sustentabilidad de los recursos naturales de la Amazonía.

Por su parte, el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) fue planeado desde mediados de la década de los noventa y puesto en operación a partir del año 2002. Se trata de una red integrada de recolección y procesamiento de información sobre la región, compuesto por un sistema de radares primarios y secundarios, que incluyen

---

<sup>283</sup> Cfr. Adriana A. Marques, *A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina*, Working Paper núm. 21, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, 2004 y João Roberto Martins Filho, "La visión militar sobre las nuevas amenazas en el escenario de la Amazonía Brasileña", *op. cit.*

monitoreo ambiental, de los recursos naturales y la vigilancia y control del tráfico aéreo.<sup>284</sup>

De acuerdo a Thomas Guedes da Costa, el factor decisivo para el establecimiento del SIVAM fue la intensificación de las operaciones de detección e intercepción de vuelos por parte de Estados Unidos contra el tráfico de drogas de origen colombiano, peruano y boliviano en el arco Venezuela-Colombia.<sup>285</sup>

Ante la actividad de Estados Unidos en la región y el ascenso de las actividades del crimen organizado en la zona, Brasil promueve la cooperación regional. Además de establecer las Comisiones Mixtas Antidrogas con los países del Mercosur y con Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; el país ha abierto la posibilidad de incorporar a otros países del área al SIPAM/SIVAM, tal es el caso de Perú.

Asimismo, el poder de fuego y los niveles de violencia desatados por el crimen organizado en algunas ciudades del país ha llevado al Ministro de Justicia a calificarlas como “guerrillas urbanas”, lo que ha propiciado el acercamiento con el gobierno colombiano. Por primera vez en la historia, el Ministerio de Defensa calificó a las organizaciones armadas que operan en Colombia como terroristas y si bien, se ha insistido en que no se combatirá al narcotráfico como una amenaza territorial, se considerará a las FARC como una “fuerza irregular de intervención”, por lo que en el caso de que operen en la Amazonía se requerirá del uso de las Fuerzas Armadas.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> La empresa Raytheon (Estados Unidos) provee los radares y servicios. El sistema contempla, además, que la Fuerza Aérea brasileña utilice 25 turbohélices Súper Tucano y de cinco a ocho aviones radar con capacidad sensorial y seguimiento terrestre. A 2006 el Ejército aportaba al sistema 3.000 soldados en alerta permanente, con lanchas y helicópteros; en tanto que la Marina 1.100 hombres, navíos de patrullaje fluvial y grupos de apoyo a poblaciones ribereñas. Carlos Malamud, Carlota García Encina, *¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?*, Documento de trabajo núm. 31/2006 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, España, diciembre de 2006.

<sup>285</sup> Thomaz Guedes da Costa, *Brazil's SIVAM: As it Monitors the Amazon, Will it Fulfill its Human Security Promise?*, ESP Report, núm. 7, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., Estados Unidos, 2001, p. 7.

<sup>286</sup> Rut Diamint, *Políticas antidrogas y militares en el Cono Sur*, op. cit.

En este contexto, destaca el Acuerdo de Tabatinga firmado por los Ministros de Defensa de Brasil, Colombia y Perú con la finalidad de intercambiar información y coordinar acciones contra el narcotráfico y grupos guerrilleros e irregulares; así como la abierta posibilidad de que Brasil comparta información del SIVAM con Colombia.

Claramente la estrategia de protección de la Amazonía de Brasil se caracteriza por su fuerte componente militar. La lógica es ampliar la presencia del Estado en estas zonas a través de las Fuerzas Armadas y desarrollar las capacidades necesarias de detección, control y contención de amenazas tanto provenientes del crimen organizado transnacional como de las relativas a los temas medioambientales.

La influencia de los militares en la definición y desarrollo de la política amazónica de Brasil es muy clara: en 2008 ante el establecimiento del área indígena Raposa Serra do Sol en la frontera con Guyana y Venezuela, el Ejército logró la autorización presidencial para el desarrollo de un plan de ampliación de la presencia de unidades militares en tierras indígenas ubicadas en las fronteras, como una forma de resguardar la soberanía nacional. Este ambicioso plan conocido como Amazonía Protegida contempla la creación de nuevos batallones de frontera y el gradual incremento de los ejercicios de las operaciones combinadas en la región.<sup>287</sup>

### **3.2. Defensa: cooperación, proyección internacional y modernización.**

Como hemos señalado a lo largo de la investigación, el nacimiento de la comunidad de seguridad en el Cono Sur está vinculado estrechamente con los procesos de democratización, la eliminación de las viejas hipótesis de conflicto entre sus miembros y el reconocimiento de las potencialidades de la cooperación en estas esferas. Situaciones que tuvieron un impacto directo en las políticas de Defensa Nacional, así como en la redefinición de las funciones de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>287</sup> Alcides Costa Vaz, "Brasil: Defensa, seguridad y perspectivas regionales en 2008", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *op. cit.*, pp. 42-43.

Argentina, Chile, Uruguay y Brasil han preservado celosamente la división entre seguridad y defensa, haciendo énfasis en ubicar las tareas y responsabilidades de las Fuerzas Armadas en el ámbito de esta última. Si bien, se contempla su utilización en situaciones específicas (en casos de extrema urgencia y cuando las fuerzas civiles sean rebasadas) y como apoyo a las fuerzas de seguridad pública, como ya fue explicado.

Ante la redefinición de las doctrinas de seguridad y defensa y en el marco de la denominada "crisis de identidad" de las Fuerzas Armadas de estos países, las MCFS en el área militar, la cooperación y la participación en las Misiones de Paz de Naciones Unidas cumplen una doble finalidad: al interior, generan una opción digna para las Fuerzas Armadas, reduciendo las tensiones civiles-militares y abriendo opciones ante la reducción de los presupuestos. En tanto que al exterior, estas estrategias coadyuvaron a mejorar la imagen de estos países tras las dictaduras al tiempo que se proyectan en el sistema internacional no sólo como una zona estable y pacífica, sino también como partícipes activos de la promoción de la paz y la seguridad a través de su participación en las Misiones de Paz.

La cooperación e integración en materia de defensa está clasificada por Adler y Barnett dentro de los parámetros de las Comunidades de Seguridad maduras. En este caso específico, los acercamientos militares han contribuido positivamente al desarrollo de la Comunidad, por lo que podemos afirmar que, en realidad, constituyen uno de los elementos más importantes de la misma que da cuenta de la profundidad y el alcance de la idea de comunidad dentro de los miembros y los compromisos a largo plazo por consolidarse como un eje importante de la paz y la seguridad internacional.

En cuanto a los presupuestos de defensa, la tendencia a la reducción o el estancamiento se ha revertido en la última década, especialmente en los casos de Chile y Brasil, lo que ha sido acompañado de una estrategia de modernización (renovación) de los equipos militares.



### 3.2.1. Confianza Mutua: cooperación y ejercicios combinados.

Las MFCS son disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado, por lo que están esencialmente abocadas al intercambio de información entre adversarios.<sup>288</sup> En el siguiente cuadro se presentan las MFCS, desarrolladas en el Cono Sur a partir de la década de los noventa.

**Tabla 2**  
**MFCS en el Cono Sur**

<b>Construcción de Confianza</b>	<b>Fortalecimiento de la confianza</b>	<b>Cooperación militar</b>
Visitas a unidades de frontera. Intercambio de información sobre desarrollo de ejercicios. Intercambio de experiencias en misiones de paz. Participación en seminarios, simposios o conferencias. Reuniones bilaterales. Participación protocolar en conmemoraciones y formaciones.	Intercambio de profesores y alumnos de institutos militares. Designación de oficiales de enlace ante Ejércitos amigos. Desarrollo de ejercicios combinados. Intercambio de información sobre materiales de defensa. Determinación de principios para delinear un pensamiento estratégico militar común. Libros Blancos de la Defensa. Conversaciones para desarrollar un sistema de cooperación regional.	Investigación y producción para la defensa de materiales comunes. Determinación de pautas para las relaciones con otros países u organismos. Firma de acuerdos o pactos de cooperación regional. Organización de unidades combinadas para misiones de paz. Publicación de presupuestos militares y de adquisición de material.

Elaboración propia con base en: Diego Escuder Leira, *Cooperación internacional: la regionalización y las Comunidades de Seguridad. El caso del MERCOSUR*, Universidad Nacional de la Defensa, Washington, Estados Unidos, s/f. p. 6.

<sup>288</sup> Las MFCS se dividen en tres categorías: a) medidas de información y comunicación, que buscan fomentar el conocimiento mutuo de las capacidades y actividades militares nacionales y facilitar una comunicación regular y en tiempos de crisis entre adversarios. Incluyen el intercambio de información militar sobre fuerzas nacionales y arsenales, notificación previa de actividades militares importantes y contactos militares; b) medidas de observación e inspección, a fin de generar confianza entre adversarios, permitiéndoles dar seguimiento a sus actividades militares. Éstas autorizan a las partes a enviar observadores a los ejercicios militares relevantes de la contraparte y a visitar instalaciones y sitios seleccionados para confirmar que no se están realizando actividades prohibidas o se está almacenando en ellos equipo prohibido y c) restricciones militares, que limitan las actividades y despliegues del mismo género a nivel nacional. Steve Tulliu y Thomas Schmarlberger, *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, United Nations Institute for Disarmament Research, Ginebra, Suiza, 2003, p.135.

Las reuniones anuales de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil y Uruguay, en las que participan en calidad de observadores Paraguay y Chile, se sustentan en la Declaración de Iguazú de 1985 y tienen como objetivo impulsar la cooperación entre estos países. En materia de educación e intercambio de experiencias, desde 1993 representantes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de estos países participan en los coloquios y conferencias de Estudios Estratégicos, junto con sus pares latinoamericanos.

Por su parte, los ejercicios militares combinados registraron un incremento a partir de 1990. Éstos tienen como finalidad perfeccionar el adiestramiento militar y reforzar la cooperación y desarrollar capacidades de interoperabilidad, en diversos escenarios: a) Misiones de Paz; b) amenaza externa común; c) desastres naturales o humanos; d) protección de buques mercantes o pesqueros en zonas en conflicto; e) rescate y salvamento en la Antártida, entre otros.

Así, teniendo como antecedente la participación del ABC y Uruguay en los ejercicios navales UNITAS,<sup>289</sup> realizados desde la década de los sesenta con participación de Estados Unidos y otras armadas latinoamericanas, los países del Cono Sur empezaron a desarrollar ejercicios navales conjuntos y a coordinarse para el patrullaje y vigilancia del Área Marítima de América del Sur (AMAS)<sup>290</sup> a través de un acuerdo sobre su control (COAMAS).

---

<sup>289</sup> Los ejercicios conjuntos UNITAS se realizan desde 1959 y participan Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay y México. Su acrónimo originalmente significaba: *United International Antisubmarine Warfare*. El carácter de estas operaciones ha cambiado acompañando los cambios en las percepciones hemisféricas de seguridad y defensa, como el desarrollo de medidas de confianza mutua y construcción de espacios subregionales de seguridad. Actualmente, estos ejercicios, conocidos también como *Annual US - South American Allied Exercise*, tienen como objetivos impulsar la capacidad de acción conjunta en caso de una amenaza no tradicional (por ejemplo piratería o terrorismo), el resguardo de puntos estratégicos (considerando la seguridad marítima como un bien común y como un área estratégica en Canal de Panamá, por ejemplo); así como de alguna hipotética amenaza clásica a nivel extra-continental. Asimismo, tienen como finalidad impulsar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas de la región y desarrollar capacidades para estabilizar conflictos regionales.

<sup>290</sup> El Plan para la Coordinación de la Defensa del Tráfico Marítimo Interamericano que estableció el aprobado en 1996 por la II Conferencia Naval Interamericana Especializada en Control Naval de Tráfico Marítimo dividió la zona de seguridad del TIAR en cuatro áreas de coordinación: Área Marítima del Atlántico Norte - AMAN (Colombia, Estados Unidos, México y Venezuela); Área Marítima del Atlántico Sur - AMAS (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); Área Marítima del

En 1994 se realizó el primer ejercicio conjunto sobre operaciones tácticas entre los Ejércitos de Brasil, Chile y Paraguay, en el que también participaron Perú y Bolivia. En el 2000 se llevó a cabo “Cruz del Sur”, en el que participaron los Ejércitos de los países del Mercosur y posteriormente vendría “Integración” (operaciones convencionales de los Ejércitos del Cono Sur más Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela) que hasta hoy forma parte de estas actividades.<sup>291</sup>

Al tiempo que participan en “Cabañas”, UNITAS y PANAMAX junto con Estados Unidos y otros países latinoamericanos y se realizan este tipo de ejercicios con países externos a la región, tal es el caso de “Cruzeiro do Sul” (Fuerzas Aéreas de Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Francia).

A nivel bilateral, en 1994 se establecieron las reuniones anuales de Estados Mayores Institucionales y de la Defensa como mecanismo de consulta y coordinación entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile. En 1998 las Armadas de ambos países desarrollaron su primer ejercicio combinado.

Resultado de la Declaración Conjunta sobre Cooperación Técnica, Científica y de Desarrollo Logístico en Materias de Defensa del año 2005, se estableció un mecanismo de intercambio de informes periódicos sobre el avance de la agenda bilateral y se consideró la posibilidad de desarrollar acciones comunes en materia tecnológica e industrial. Planteamientos que, junto con el tema de la Fuerza de Paz Combinada (Cruz del Sur) fueron refrendados por el reciente Acuerdo de Maipú.

Entre los proyectos conjuntos de los Ministerios de Defensa destaca la construcción de patrullas de alta mar equipados para la lucha contra la pesca ilegal, el cuidado

---

Pacífico Norte - AMPAN (Estados Unidos, El Salvador, Honduras, México) y Área Marítima del Pacífico Sur - AMPAS (Chile, Ecuador y Perú). A la fecha, la única área en operación es AMAS. Cfr. Sitio de Internet del Coordinador del Área Marítima del Atlántico Sur, <http://www.coamas.org/>.

<sup>291</sup> Cfr. “Durante 2004 se incrementaron significativamente los ejercicios militares con fuerzas extranjeras”, *Nueva Mayoría*, 22 de diciembre de 2004. Disponible en: [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com).

ecológico de los mares y búsqueda y rescate; asimismo ambos países mantienen un acuerdo de cooperación sobre Catalogación de Materiales de Defensa.

De acuerdo al Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile, las relaciones en el marco del COMPERSEG han permitido desarrollar esta serie de medidas de cooperación e integración militares, que incluyen el intercambio de oficiales en unidades operativas; la cooperación en materia antártica; el control del tráfico marítimo y de búsqueda; cooperación en materia logística; ejercicios combinados terrestres, aéreos y anfibios; intercambio de instructores en los centros de capacitación para operaciones de la paz y participación de oficiales chilenos en el batallón argentino en la Misión de Paz de Chipre.<sup>292</sup>

Por su parte, desde 1978 las Armadas de Argentina y Brasil llevan adelante los ejercicios conjuntos “Fraterno” que forman parte de una estrecha cooperación naval y de programas de intercambio con la finalidad de incrementar la eficiencia de la defensa del Atlántico Sur. La cooperación entre ambos países incluye numerosos ejercicios combinados, intercambios entre las instituciones académicas de oficiales, desarrollo de la industria de defensa y cooperación en entrenamiento y capacitación de fuerzas.<sup>293</sup>

Es importante señalar que Brasil ha impulsado el establecimiento de GTDBs con Argentina y Chile en el Cono Sur. En el primer caso, la primera reunión del GTBD realizada en 2001 incluyó tres temas:

1. La cooperación en políticas de defensa (acuerdos bilaterales, programas de intercambio y reuniones de políticas de defensa) que quedó bajo la coordinación del GTBD.

---

<sup>292</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, pp. 160-161.

<sup>293</sup> Cfr. Daniel Flandes, *Institution Building in Mercosul's Defence and Security Sector I. Brazil's Defence Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism*, Documento de Trabajo núm. 20, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, 2004.

2. El Acuerdo para el Control del Tránsito de Aeronaves Presuntamente Comprometidas en Actividades Ilícitas, que implica mejorar las comunicaciones y la coordinación entre las Fuerzas Aéreas para controlar el espacio común y combatir el tráfico aéreo ilegal de armas y drogas.
3. El establecimiento de un Centro Estratégico Regional para el entrenamiento y estudios, iniciativa de Argentina que es analizada por Brasil.

En febrero de 2008, Argentina y Brasil firmaron un Protocolo Complementario del Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa de 2005. En dicho documento, se reafirmó el interés mutuo de potenciar la investigación en materia de investigación, desarrollo y producción en esta área, en la que destaca el proyecto “gaucho-gaúcho” para un vehículo militar y el desarrollo del avión IA-63 Pampa.<sup>294</sup>

Por su parte, en el marco de GTBD Brasil-Chile se acordó coordinar las políticas de defensa y el establecimiento de tres subgrupos de trabajo: a) cooperación militar, planeación y organización; b) inteligencia estratégica y ciencia; y c) tecnología e industria armamentista. Desde su creación en el año 2000 el GTDB se convirtió en un importante foro de consulta y coordinación entre ambos países que en diciembre de 2007 firmaron un Acuerdo de Cooperación en Defensa que, entre otros aspectos, incluye:

1. Formación y capacitación: intercambio de instructores, profesores, alumnos de instituciones militares y establecimientos académicos de la defensa; cursos teóricos y prácticos, seminarios, conferencias en entidades militares y civiles.
2. Desarrollo de capacidades militares: desarrollo de programas y proyectos de aplicación de tecnología de defensa, en las que pueden participar entidades militares y civiles de interés estratégico.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Anuario 2008, Informe de Gestión*, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 89.

<sup>295</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, p. 156.

En tanto, Argentina y Paraguay mantienen acuerdos sobre cooperación bilateral, la profesionalización de las Fuerzas Armadas a través de cursos y programas de entrenamiento, incluidos los intercambios, y ejercicios combinados como el “Sirena”; mientras que con Uruguay se desarrollan ejercicios combinados como el “Ceibo” para desarrollar capacidades conjuntas e interoperabilidad en casos de asistencia humanitaria y misiones de paz.

Paraguay y Brasil también realizan ejercicios combinados de carácter bilateral; mientras que Chile y Uruguay firmaron en 2007 un Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa que contempla intercambios profesionales y de experiencias en operaciones de paz, promoción de la cooperación entre industrias de defensa y establecimiento de canales de comunicación.

En la siguiente tabla se presenta la información relativa a los ejercicios combinados realizados entre los años 2008 y 2010.

**Tabla 3**  
**Ejercicios combinados de los países del Cono Sur**  
**Septiembre 2008-Septiembre 2010\***

Países	Nombre	Objetivo	Año
<b>MULTILATERALES</b>			
Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay	ACRUX	Adiestramiento en el río Paraná.	2009
Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	INTEGRACIÓN II	Operaciones convencionales con tropas en el terreno.	2008 2009
<b>BILATERALES</b>			
Argentina-Brasil	FRATERNOS	Adiestramiento en el mar.	Anual, desde 1978
Argentina-Brasil	ARAEX	Adiestramiento en operaciones aéreas desde portaviones.	Anual
Argentina-Brasil	SAR SUB	Adiestramiento en el mar.	Anual
Argentina-Brasil	DUENDE	Entrenamiento entre ambos Ejércitos, operaciones convencionales con tropas en el terreno.	Anual, desde 2004
Argentina-Brasil	GUARANÍ	Operaciones convencionales con tropas en el terreno.	2008
Argentina-Brasil	SACI	Operaciones convencionales (aerotransportadas) con tropas en el terreno.	Anual, desde 2004
Argentina-Brasil	PLATA	Control del tránsito aéreo no identificado intrafronterizo y práctica de intercepción de transitos aéreos irregulares.	Anual desde 2002
Argentina-Brasil	ANFIBIO COMBINADO	Ejercicio anfibia entre ambas Armadas.	2009
Argentina-Chile	INTEGRACIÓN	Ejercicio entre las unidades de combate para optimizar el grado de interoperabilidad entre las Armadas.	Anual
Argentina-Chile	VIEKAREN (Canal Beagle)	Operaciones de mantenimiento de la paz, control de la contaminación y defensa del ambiente marítimo.	Anual
Argentina-Chile	AURORA AUSTRAL	Aumentar lazos de confianza.	2007, 2008 y 2009
Argentina-Chile	SOLIDARIDAD	Acciones ante catástrofes naturales.	Anual
Argentina-Chile	ÁGUILA III	Restablecer la paz en zona de conflicto.	
Argentina-Chile	INALAF IV	Ejercicio combinado entre las armadas.	Anual
Argentina-Chile	ANDES	Planeamiento y ejecución de búsqueda y rescate.	Anual
Chile-Argentina	PASSEX	Ejercicios navales.	
Chile-Brasil	PASSEX	Ejercicios navales.	
Argentina-Uruguay	SAR SUB	Adiestramiento en el mar.	Anual
Argentina-Uruguay	SAREX	Búsqueda y salvamento marítimo.	Anual

Argentina-Uruguay	TANQUE	Práctica de procedimientos de reabastecimiento de combustibles en vuelo.	Anual
Argentina-Uruguay	RÍO	Control del tránsito aéreo no identificado interfronterizo y práctica de interceptación de tránsitos aéreos irregulares.	Anual desde 2008
Argentina-Paraguay	SIRENA	Operativo Naval y Terrestre.	Desde 1980
Brasil-Paraguay	NINFA	Maniobras navales y terrestres.	Anual desde 1980
<b>MULTILATERALES CON ESTADOS UNIDOS</b>			
ABC + EEUU	SALITRE	Operación aérea.	
Chile, Brasil, Estados Unidos + Perú y Uruguay (incorporados)	INTERCAMBIO SUR	Adiestramiento en operaciones de mantenimiento de la paz, seguridad y apoyo, ayuda humanitaria, alivio de desastres, Derecho Internacional de los Conflictos Armados.	2008, 2009, 2010
Argentina, Brasil, Venezuela, EEUU, Chile, etc.	UNITAS UNITAS GOLD 2009	Ejercicio de las armadas-desarrollo de capacidades e interoperabilidad.	*Fase Atlántico 2010
Argentina, Chile, Rep. Dominicana, Canadá, Ecuador, EEUU, Honduras, Panamá Perú, El Salvador, Nicaragua, etc.	PANAMAX	Control del mar, interoperabilidad y planeamiento y ejecución de operaciones de vigilancia e interdicción del Canal de Panamá.	Anual El ejercicio 2010 está planeado para el mes de agosto.
Comando Sur	CABAÑAS	Operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.	Desde 1970
<b>MULTILATERALES PAÍSES EXTERNOS A LA REGIÓN</b>			
Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Francia, Perú y Venezuela	CRUSEX	Planeamiento y empleo de grandes fuerzas en un escenario de alta complejidad.	Anual desde 2004
Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Francia	CRUZEIRO DO SUL IV		Enero 2009

\*Conforme a lo previsto en el Cronograma de Ejercicios Militares 2008-2009 y 2009-2010 aprobado por el Senado de la República Argentina.

Elaboración propia con información de: Emmanuel Ferrario, Tabla "Ejercicios Militares Combinados en América del Sur", publicada en: Raúl Benítez Manaut, Pablo Celi y Rut Diamint, "Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *op. cit.*, p. 10; *El Senado Aprobó Ejercicios Militares con Naciones Latinoamericanas y otros países*, septiembre de 2008; *Defensa Presentó al Congreso el Cronograma de Ejercicios Militares*, julio de 2009 (ambos en: [www.inforo.com.ar](http://www.inforo.com.ar)).

### 3.2.2. Misiones de Paz: MINUSTAH y “Cruz del Sur”.

Las Misiones de Paz de Naciones Unidas se encuentran entre los instrumentos multilaterales más importantes de promoción de la paz y la seguridad internacional, al incidir directamente en el cese de hostilidades de un conflicto, permitir acuerdos de paz, apoyar la reconstrucción de los países y prevenir futuras confrontaciones.

Los continuos cambios en el sistema internacional experimentados tras el fin de la Guerra Fría y los nuevos desafíos para la paz y estabilidad internacionales, impactaron las operaciones de paz que adquirieron mayor importancia y sufrieron cambios significativos en:

- a) El número de misiones y el tipo de conflicto: las operaciones se incrementaron considerablemente resultado de los nuevos conflictos, fundamentalmente intraestatales (El Salvador, Nicaragua, Los Balcanes, etcétera.).
- b) La ampliación y diversificación de sus actividades: de la interposición de fuerzas y mantenimiento *-Peacemaking* y *Peacekeeping-* a la reconstrucción *-Peace Bulinding*, lo que requiere el despliegue de operaciones de carácter multidimensional que incluyen componentes militares, policías y civiles especializados en diversas disciplinas para responder a las necesidades de reconstrucción de un Estado. <sup>296</sup> Al tiempo que se desarrollan otro tipo de operaciones, como Misiones Políticas como las desplegadas en Timor Oriental y Afganistán y Misiones de Estabilización o “Mixtas”, como es el caso de la MINUSTAH en Haití.
- c) La incorporación de la figura de “imposición de la paz” (*Peace Enforcement*), sustentado en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas bajo los argumentos de la intervención de carácter humanitario con la consecuente “responsabilidad

---

<sup>296</sup> Cfr. Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* (The Capstone Doctrine), Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2008.

de proteger” o ante una inminente amenaza a la paz y la seguridad internacional, por lo que no necesariamente se requiere el consentimiento del Estado en cuestión.

- d) A la par del incremento del número de operaciones, se registró un cambio en la composición de su personal. Por una parte, el carácter multidimensional de las operaciones conlleva la necesaria inclusión de personal militar, policial y civil; por otra parte, los países desarrollados contribuyen cada vez menos con personal, por lo que son los países en desarrollo los que aportan el mayor número de tropas, destacando entre los 10 principales contribuyentes los del Sur de Asia (Bangladesh, Pakistán, India, Nepal), África (Egipto, Ghana, Ruanda) y América Latina (Uruguay).<sup>297</sup>

Una de las actividades más emblemáticas en materia de política exterior y defensa de los países del Cono Sur a partir de la década de los noventa, ha sido precisamente su participación en las Misiones de Paz. Si bien Argentina, Brasil y Chile habían formado parte de este tipo de operaciones durante la Guerra Fría, su contribución había sido limitada e intermitente.<sup>298</sup>

En el contexto de las transiciones a la democracia, la recomposición de las relaciones civiles-militares y las nuevas doctrinas de seguridad y defensa de estos países, las Misiones de Paz han jugado un papel importante tanto a nivel interno como internacional. Especialmente para Argentina, Chile y Uruguay, el envío de tropas bajo la bandera de la ONU se convirtió en elemento positivo de la recomposición de las relaciones civiles militares, por diversas vías, entre las que destacan:

---

<sup>297</sup> Naciones Unidas, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, Reporte Mensual 31 de marzo de 2010. Disponible en internet en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/>.

<sup>298</sup> Chile participó por vez primera en una operación de paz en 1948, con la misión en Medio Oriente (UNTSO); Brasil lo hizo en 1947 en la Misión Especial de Naciones Unidas para los Balcanes, si bien su participación fue modesta, por lo que se considera que su incorporación formal a las misiones de paz la hizo en 1957 con su participación en UNEF I establecida ante la crisis del Canal de Suez. Argentina en 1958 con su participación en UNOGIL en el Líbano. No obstante, la participación de los tres países durante este periodo fue mínima (por ejemplo Chile únicamente participó en tres misiones) llegando a ser prácticamente nula durante las dictaduras de seguridad nacional. Uruguay, por su parte, únicamente participó como observador en los casos del Sinaí e India-Pakistán.

- a) El fortalecimiento del liderazgo civil, siendo el caso argentino emblemático en materia de distensión de la situación entre civiles y militares.
- b) La provisión de una nueva misión externa que, además de paliar la llamada “crisis de identidad” modificó la estructura y organización de las Fuerzas Armadas. Al tiempo que coadyuvó a mejorar su imagen frente a la sociedad.
- c) Las compensaciones económicas, que se convirtieron en un incentivo ante los recortes presupuestales, especialmente en los casos argentino y uruguayo.<sup>299</sup>
- d) La profesionalización de las Fuerzas Armadas, ya que es necesario mejorar los programas de capacitación, recibir instrucción especial y desarrollar capacidades de interoperabilidad, objetivos presentes en el desarrollo de los ejercicios combinados.<sup>300</sup>

Al tiempo que la participación en el mantenimiento de la paz, se enmarca en los nuevos objetivos en materia de relaciones exteriores: proyección internacional, contribuir activamente con la paz y la seguridad internacionales, apoyar al multilateralismo y recuperar el prestigio tras las dictaduras de seguridad nacional. Para Brasil, por ejemplo, esta participación forma parte de su interés por lograr un

---

<sup>299</sup> En el caso de Uruguay las operaciones de paz habrían reportado entre 1991 y el año 2002 alrededor de 129 millones de dólares para las Fuerzas Armadas, una cifra cercana al presupuesto anual del total del Ministerio de Defensa en el período. Sin embargo, se han registrado denuncias sobre el manejo de los recursos extras de Naciones Unidas que no necesariamente han llegado al personal que participa en las operaciones. Cfr. Juan Rial, “La relevancia de las Misiones de Paz para las FFAA uruguayas”, *Revista Naval*, agosto 2005, Uruguay. Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org) y Arturo Sotomayor, *La participación uruguaya en las Operaciones de Paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos*, Documento de trabajo núm. 128, CIDE, México, 2005.

<sup>300</sup> Para un estudio sobre las motivaciones y los efectos de la participación en las Misiones de Paz de Naciones Unidas se sugiere consultar: Arturo Sotomayor, *The Peace Soldier from the South: From Pretorianism to Peacekeeping*, Ph D Dissertation, Columbia University, Nueva York, Estados Unidos, 2004 y Arturo Sotomayor, “Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”, *International Security Studies*, vol.19, núm. 1, 2010, Routledge, Reino Unido, pp. 160-195. Respecto a la participación de América Latina en las Operaciones de Paz, se sugiere también consultar: Raúl Benítez, “América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las Fuerzas Armadas”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 1, enero-marzo 2007, El Colegio de México.

asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante una posible reforma del organismo internacional.

A lo largo de la década de los noventa, la participación de estos países en los contingentes de paz de Naciones Unidas se incrementó considerablemente. Argentina, por ejemplo se convirtió en el principal contribuyente de cascos azules latinoamericanos entre 1992 y 1996, situándose entre los cinco principales a nivel mundial; en tanto que en el transcurso de una década (entre 1992 y 2003) Uruguay se erigió como el país que mayores aportaciones per cápita realizó a las operaciones.<sup>301</sup>

Respecto al tipo de misiones a las que se incorporan, en el documento *Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz*, de 1999 se señala claramente que el país puede participar en cualquiera de las misiones (tanto en las de mantenimiento como en las de imposición), siempre que respondan al compromiso con la paz y la seguridad internacional así como con sus intereses nacionales.

En Argentina ningún documento clarifica en qué tipo de misiones se participa, quedando en consecuencia a decisión del Presidente y ratificado por el Senado. La misma indefinición existe en Uruguay país donde se desataron interesantes debates entre diplomáticos y militares respecto a la misión en el Congo. Brasil, por su parte, mantiene una política clara respecto a las Misiones de Paz: únicamente se participa en aquellas que tengan consentimiento de las partes afectadas, a fin de no quebrantar los principios del derecho internacional.

Por otra parte, ante la necesidad de capacitar al personal y desarrollar procedimientos de entrenamientos específicos, se establecieron los siguientes centros de entrenamiento:

---

<sup>301</sup> Cfr. Arturo Sotomayor, *La participación en Operaciones de Paz de la ONU y el control civil de las Fuerzas Armadas : los casos de Argentina y Uruguay*, Documento de trabajo núm. 129, CIDE, México, 2005.

- Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), creado en 1995.
- Escuela de Operaciones de Paz del Ejército "Mayor Juan Sosa Machado" (EOPE) de Uruguay en 1998.
- Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ) en Paraguay en 2001.
- Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAZ) en el 2002.
- Centro de Instrucción de Operaciones de Paz del Ejército (CIOPPAZ) de Brasil en 2005.

Los resultados de la participación de los países del Cono Sur en las operaciones de paz han sido positivos, tanto para el tema del afianzamiento democrático al interior de sus países, como porque muestran su compromiso con la paz y la seguridad internacional.

A nivel regional, a partir de la década de los ochenta estos países realizaron importantes esfuerzos a favor de la pacificación en Centroamérica, a través del Grupo de Apoyo a Contadora<sup>302</sup> y, posteriormente, con su participación en las Misiones de Paz en Guatemala (MINGUA), El Salvador (ONUSAL) y Centroamérica (ONUCA). Asimismo, el ABC participó junto con Estados Unidos como mediadores en el conflicto entre Perú y Ecuador de 1995.

Actualmente estos países se encuentran entre los principales contribuyentes de personal a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Uruguay y Brasil se encuentran entre los primeros 15, ocupando el lugar 10 y 12 respectivamente; mientras que Argentina se encuentra en el 25, Chile en el 32 y

---

<sup>302</sup> Establecido en 1985 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú, y Uruguay, con el fin de ampliar la acción multilateral del Grupo Contadora establecido en 1983 por México, Venezuela, Colombia y Panamá, para promover una salida negociada a los conflictos en Centroamérica y como contrapeso a Estados Unidos que había endurecido su postura frente al conflicto, al que consideraba en el marco de la confrontación Este-Oeste.

Paraguay en una posición muy lejana se ubica en el lugar 69.<sup>303</sup> En la siguiente tabla se presentan las misiones en las que actualmente forman parte estos países y el personal con el que participan.

**Tabla 4**  
**Misiones de Paz en las que participan los países del Cono Sur**  
**(Tropas y observadores)**

Misión	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum in el Sahara Occidental (MINURSO)	Expertos de misión: 3	Expertos de misión: 8		Expertos de misión: 5	Expertos de misión: 3
Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)	Policías: 16 Contingente militar: 710	Policías: 4 Contingente militar: 2,187	Policías: 125 Contingente militar: 510	Contingente militar: 31	Policías: 4 Contingente militar: 1,131
Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP)	Contingente militar: 265	Contingente militar: 1	Contingente militar: 15	Contingente militar: 14	
Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)	Policías: 9	Expertos de misión: 1 Contingente militar: 2		Expertos de misión: 2 Contingente militar: 1	Policía: 3
Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (UNOCI)	Policías: 3	Expertos de misión: 4 Contingente militar: 3		Expertos de misión: 7 Contingente militar: 2	Policía: 3 Expertos en misión: 2
Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO)	Expertos de misión: 5		Expertos de misión: 3		
Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad.(MINURCAT)		Expertos de misión: 3			

Grupo de			Expertos de		Expertos de
----------	--	--	-------------	--	-------------

<sup>303</sup> Naciones Unidas, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, reporte mensual al 30 de junio de 2010. Disponible en: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/june10\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/june10_2.pdf)

Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Paquistán. (UNMOGIP)			misión: 2		misión: 2
Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República del Congo. (MONUSCO) [antes MONUC]				Expertos de misión: 17	Expertos de misión: 44 Contingente militar: 1,368
Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)					Expertos de misión: 1
Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN)		Expertos de misión: 6		Expertos de misión: 4	Expertos de misión: 1
Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS)		Policías: 2 Expertos de misión: 20 Contingente militar: 2		Expertos de misión: 6	Policía: 1
Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT)		Policías: 6 Expertos de misión: 4			Policía: 2
Total de personal	1,011	2,254	545	89	2,566

Elaboración propia con base en la información de Naciones Unidas, *UN Mission's Summary detailed by Country Month Report*, 30 de junio de 2010.

Estas actividades han sido igualmente positivas en el marco de la construcción de la Comunidad de Seguridad: además de la realización de algunos ejercicios combinados orientados para el entrenamiento en esta área y de los programas de formación que incluyen los intercambios y el acercamiento; Argentina y Chile han desarrollado las llamadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz combinadas, incorporando una fracción de treinta y dos efectivos chilenos al contingente argentino que forma parte de la Fuerza de Paz de Naciones Unidas en Chipre

(UNFICYP), desde abril del año 2003 o el embarque de cadetes en el Buque Escuela de la Armada de Chile, Esmeralda.<sup>304</sup>

La participación en Haití a través de la MINUSTAH es emblemática tanto para la comunidad de seguridad en el Cono Sur como para los demás países latinoamericanos que forman parte de este esfuerzo. La estabilización del país caribeño fue concebida por los latinoamericanos como una responsabilidad que había que tomar. Para Brasil, Argentina y Chile ha representado una oportunidad de mostrar al mundo sus capacidades de hacerse cargo de un conflicto en su zona inmediata, al tiempo que ha permitido fortalecer los vínculos en la comunidad de seguridad.

#### ▪ *MINUSTAH*

A pesar de haber sido el primer país latinoamericano que declaró su independencia en 1804, la historia de Haití se ha caracterizado por los golpes de Estado,<sup>305</sup> la endémica pobreza, la corrupción de su clase política y la polarización política y social que han dado como resultado un Estado en proceso de desintegración, prácticamente fallido.

Tras el golpe de Estado de 1991 contra el gobierno de Aristide iniciaron los esfuerzos de la comunidad internacional por la paz y la estabilidad del país, que fueron desde

---

<sup>304</sup> "Cadetes argentinos en la Esmeralda", *El Periodista*, Buenos Aires, año 3, núm. 79, 11 de Marzo de 2005.

<sup>305</sup> En 1957 llegó al poder François Duvalier, "Papa Doc", quien se proclamó Presidente Vitalicio, para 1971 fue sucedido por su hijo Jean-Claude Duvalier "Baby Doc" quien gobernó hasta 1986. Fue un régimen caracterizado por el terror y la represión a partir de los llamados *Tonton macut*, el éxodo de haitianos, el incremento de la pobreza y la corrupción y enriquecimiento de los líderes. Tras el levantamiento popular que ocasionó la huida de Baby Doc a Francia, se instaló en el poder una Junta Militar dirigida por el general Henri Namphy, mismo que posteriormente protagonizó un golpe de Estado contra la presidencia de Leslie Manigat (electo en 1988). El general Prosper Avril gobernó el país hasta 1990, abriendo el paso a las elecciones en las que triunfó Jean Bertrand Aristide. *Cfr.* David Nicholls, "Haití 1930-c. 1990", en: Varios autores, *Historia del Caribe*, Editorial Crítica, Barcelona, España, 2001 pp. 121-135; y Thomas J. D'Agostino, "Caribbean Politics", en: Richard S. Hillman y Thomas J. D'Agostino, *Understanding Contemporary Caribbean*, Lynne Rienner Publishers, segunda edición, Reino Unido, 2009, pp. 87-132.

el bloqueo petrolero y de armas de 1993 hasta el despliegue de diversas misiones bajo el amparo del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

**Tabla 5**  
**Misiones de la ONU y la OEA en Haití**  
**1993-2002**

Nombre	Mandato/Características
MICIVIH: Misión Civil Internacional 1993	Primer Misión Conjunta entre la OEA y la ONU para verificar los derechos humanos
*UNMIH: Misión de ONU en Haití (septiembre 1993 - junio 1996)	Prestar asistencia al Gobierno en la preservación del entorno estable, la profesionalización de las Fuerzas Armadas y la creación de una fuerza policial. Establecer un entorno propicio para las elecciones.
Fuerza Multinacional Resolución 940 del Consejo de Seguridad	Se autorizó el uso de la fuerza en la isla y abrió el camino para la intervención encabezada por los Estados Unidos para reinstalar en el poder al Presidente Jean Bertrand Aristide. En su calidad de miembro del Consejo de Seguridad Argentina votó a favor de la resolución y Brasil se abstuvo.
UNSMIH: Misión de Apoyo de ONU en Haití (junio 1996-julio 1997)	Asistencia para profesionalizar la policía y mantener un entorno seguro y estable para lo dicho y promover el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití.
*UNTMIH: Misión de Transición de ONU en Haití (agosto-noviembre de 1997)	Prestar asistencia al Gobierno contribuyendo a la profesionalización de la Policía Nacional. Continuar con los esfuerzos de reconciliación nacional y rehabilitación económica.
*MIPONUH: Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (diciembre 1997 - marzo 2000)	Compuesta por elementos civiles (policías) su mandato era asistir en la profesionalización de la Policía Nacional y la creación de unidades especializadas.
MICAH (establecida en 2000, conjunta ONU-OEA)	Consolidar los resultados conseguidos por las misiones anteriores. Labor conjunta para fomentar el respeto por los derechos humanos en Haití y fomentar la eficiencia del sistema judicial.
Misión Especial OEA-CARICOM (establecida en 2002)	Enfocada en cuatro temas: democracia, derechos humanos, seguridad y administración de justicia. Posteriormente Plan de Acción de 2004 que contempló el cumplimiento de las resoluciones de la OEA, el desarme de las pandillas armadas y la designación de un nuevo gobierno.

\*Participación de Argentina.

Elaboración propia con información de RESDAL (<http://www.resdal.org>) y la página web de la MINUSTAH, "Antecedentes" (<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html>).

René Preval pudo concluir su primer mandato presidencial (1996-2001) gracias al apoyo de las diversas misiones internacionales. Sin embargo, el triunfo de Jean Bertrand Aristide en las elecciones de 2000 detonó una nueva crisis política y social: tanto la oposición como la comunidad internacional señalaron una serie de irregularidades en el proceso. La crisis escaló y en febrero de 2004 Aristide abandonó la Presidencia en el marco de un conflicto armado.

Atendiendo una solicitud del gobierno interino, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1529 autorizando el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (MIFH), que en el mes de abril fue sustituida por la MINUSTAH. Establecida mediante la resolución 1542 y sustentada en el capítulo VII de la Carta, esta operación tiene como mandato trabajar a favor de un entorno seguro y estable; coadyuvar a la reconstrucción de las instituciones políticas, desarrollar programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y promover los derechos humanos.<sup>306</sup>

Asimismo, MINUSTAH es la primer experiencia conjunta de los países del Cono Sur en una Misión de Paz, y es también la primer operación encabezada por diplomáticos latinoamericanos: en la primer etapa el jefe de la Misión era el Embajador Juan Gabriel Valdés, de Chile, y el jefe de la misión militar el General Heleno Pereira, de Brasil. Actualmente, el Representante Especial del Secretario General es el guatemalteco Edmond Mulet, el Comandante de la Fuerza el brasileño Floriano Peixoto Vieira Neto, y el argentino Geraldo Chaumont es el Comisionado de la Policía.<sup>307</sup>

Hasta ese momento, de los países del Cono Sur únicamente Argentina había participado en tres misiones en el país; en tanto que Chile participó junto con las tropas de Estados Unidos, Canadá y Francia en la MIFH. Por ello, como señala Raúl

---

<sup>306</sup> Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada el 30 de abril de 2004.

<sup>307</sup> Página web de la MINUSTAH, "Haití-MINUSTAH-Hechos y Cifras", en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/facts.html>.

Benítez, la MINUSTAH “representa un parteaguas en la geopolítica y la diplomacia latinoamericana. Es una misión que le reditúa a Brasil, Chile, Argentina y Uruguay una posición en el hemisferio, como países garantes de la seguridad.”<sup>308</sup>

Lógicamente, cada uno tuvo objetivos particulares para participar en Haití. En Chile, el gobierno de Lagos señaló que su participación en la MIFH respondió a un pedido concreto de Naciones Unidas, basado en el compromiso con la ayuda humanitaria. Su participación en MINUSTAH se calculó a partir de tres beneficios: a) el retomar la relación estratégica con Estados Unidos (ante la solicitud formal de este país sobre su participación) fracturada en el marco del conflicto de Irak; b) el mostrar una política exterior activa y contrarrestar la imagen de dar prioridad a lo económico frente a lo político; y c) el ejercicio de liderazgo y el prestigio de la región.<sup>309</sup>

A pesar de haber votado a favor de la resolución 1529, el Presidente Lula Da Silva rechazó participar en la MIFH, no obstante se comprometió desde un inicio con participar en la segunda etapa de estabilización. La participación de Brasil en la MINUSTAH se fundamentó a partir de tres elementos: a) la proyección internacional del país, vinculado a la idea del asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; b) el liderazgo brasileño en América Latina y la solidaridad ante una crisis humanitaria; y c) en el marco de los debates internos sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado, el Ministerio de Defensa afirmó que la participación en la Misión serviría como entrenamiento.<sup>310</sup>

Por su parte, en el marco del debate parlamentario suscitado por la participación de Argentina, además de recordar los antecedentes de la participación del país en Haití, el Presidente Kirchner insistió en que la posibilidad de enviar tropas a una misión de paz integrada por la mayoría de los países sudamericanos constituía una

---

<sup>308</sup> Raúl Benítez Manaut, “América Latina: Operaciones de paz y acciones militares... *op. cit.*”

<sup>309</sup> Cfr. Elsa E. Llenderozas, *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta*, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan de Puerto Rico, marzo de 2006.

<sup>310</sup> Cfr. *Ídem.* y Suzeley Kalil Mathias y Leandro Leone Pepe, *Segurança e Democracia: A Atuação do Brasil no Haiti*, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan de Puerto Rico, marzo de 2006.

oportunidad única y una decisión que se había tomado con los demás países del Mercosur.<sup>311</sup>

La MINUSTAH intensificó la comunicación entre los países del Cono Sur, incorporando en el proceso a otros países latinoamericanos por medio de los Mecanismos "2x7" y "2x9". En este sentido, resulta interesante que Argentina, Brasil y Chile señalaron constantemente la importancia de tomar en cuenta la postura regional frente a la crisis de Haití, considerando que la participación con otros contingentes latinoamericanos (y especialmente del Cono Sur) permitiría generar vías propias de solución al tema haitiano.

Previo al despliegue de la Misión los Ministros de Defensa de Mercosur más Chile se reunieron en Buenos Aires con el objetivo de coordinar los esfuerzos. Para julio de 2004, realizaron un viaje conjunto a Puerto Príncipe "en un gesto tendiente a demostrar que la cuestión de Haití se resuelve desde el multilateralismo y el involucramiento de los países latinoamericanos".<sup>312</sup>

En mayo de 2005 se reunieron en Buenos Aires los Viceministros de las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a fin de dar soluciones a la crisis haitiana, convergencia que dio como resultado el establecimiento del Mecanismo "2X4" a fin de coordinar acciones en todos los niveles en Haití. Al Grupo se sumarían posteriormente Ecuador, Guatemala y Perú, conocido como "2x7" y finalmente Paraguay y Bolivia, con lo que se conformaría el conocido "2x9".

El objetivo de las reuniones (en las que también participan el Secretario General de la OEA, el Representante del Secretario General de Naciones Unidas en Haití y el Comandante Militar de la MINUSTAH) es poner en marcha soluciones

---

<sup>311</sup> Para un análisis del debate parlamentario en Argentina se sugiere consultar: Gilda Follietti, "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, enero-junio 2005, FLACSO, Chile, pp. 37-56.

<sup>312</sup> Elsa E. Llenderozas, *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití... op. cit.*

latinoamericanas a la crisis del país, poniendo énfasis en el tema de la reconstrucción, fortaleciendo el carácter civil de la Misión, trabajando a favor de la normalización democrática (proceso electoral) y haciendo llamados a los países donantes para que cumplan sus compromisos.

El “2x9” es parte de los esfuerzos de la comunidad de seguridad del Cono Sur, reflejado en la búsqueda de consensos a partir de valores compartidos, en la visión latinoamericana de la crisis y de la forma de hacerle frente (privilegiando lo político-social sobre lo militar) y en el desarrollo de las capacidades de estabilización y gestión del conflicto (el trabajo conjunto ha permitido superar las diferencias de entrenamiento, doctrina y logística; mientras que la dirección civil le da contenido político y sustentabilidad).<sup>313</sup>

Las elecciones de 2006 constituyeron uno de los logros de la Misión, al igual que la expansión de la autoridad del Estado. Sin embargo, la situación comenzó a tornarse nuevamente adversa durante 2008. Sin avances reales en materia de desarrollo económico y social, durante este año el costo de la vida se incrementó como consecuencia de la crisis alimentaria y económica internacional; situación acompañada de la devastación por desastres naturales, el incremento de la violencia y la persistencia de un gobierno débil.<sup>314</sup>

La fragilidad del gobierno haitiano y la vulnerabilidad del país quedaron más que descubiertas con el terremoto de enero de 2010. Independientemente de sus limitaciones (especialmente en materia financiera) y de las nuevas condiciones tras el terremoto, la MINUSTAH es emblemática para América Latina: la región aporta prácticamente el 50% del personal, entre civiles y militares; y la Misión demuestra las capacidades de Brasil y sus vecinos para enfrentar crisis en el Hemisferio, por lo que

---

<sup>313</sup> Rut Diamint, *El “2x9” ¿una incipiente comunidad de seguridad en América Latina?*, Policy Paper, núm. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, diciembre de 2007. Disponible en: [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org).

<sup>314</sup> *Cfr.* Robert Maguire, *What Role for the United Nations in Haiti?*, USIPeace Briefing, United States Institute for Peace, Washington, Estados Unidos, noviembre de 2009.

“marca un hito de responsabilidad y madurez regional en materia de seguridad, siempre respetando la legalidad internacional.”<sup>315</sup>

- *Cruz del Sur*

La participación en Haití y el proceso de integración en el Cono Sur han abierto nuevas posibilidades de cooperación y desarrollo de capacidades conjuntas en materia de mantenimiento de la paz. En el año 2005 Argentina y Chile acordaron crear la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, cuyo objetivo es “poner a disposición de Naciones Unidas una fuerza especializada para contribuir a la preservación de la paz en el mundo; [además de incrementar] la integración y la cooperación (...) y la optimización de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas de cada país.”<sup>316</sup>

A través del Tratado de Maipú de 2009 ambos gobiernos se comprometieron a fortalecer el trabajo del Grupo de Trabajo Bilateral de “Cruz del Sur”, a fin de formalizar un mecanismo binacional de dirección política de este esfuerzo de cooperación militar.

Como señala Rut Diamint, esta iniciativa impacta positivamente distintos niveles de la seguridad: a nivel global se trata de una contribución directa a las acciones de Naciones Unidas; a nivel regional significa un estímulo para la mayor cooperación en materia de defensa (lo que implica trabajar por la integración militar a través del establecimiento del Estado Mayor Combinado), coadyuvar al desarrollo de una cultura de defensa común y el desarrollo de una doctrina y estrategia aceptada por ambos Estados; mientras que en el ámbito nacional obliga a continuar los esfuerzos

---

<sup>315</sup> Raúl Benítez Manaut, “América Latina: Operaciones de paz y acciones militares... *op. cit.*”

<sup>316</sup> Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010, p. 152.

de modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas.<sup>317</sup> Situaciones todas, que tienen un impacto positivo en la construcción de la comunidad de seguridad.

La siguiente tabla sintetiza las capacidades y principales tareas de Cruz del Sur, cuya presentación al Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas se tiene prevista para finales de 2010.

**Tabla 6**  
**Fuerza Combinada de Paz Cruz del Sur**

¿Cómo opera?	Capacidades	Principales tareas
Bajo el sistema USAS, por el cual los miembros de Naciones Unidas ponen a disposición recursos y fuerzas.	Despliegue de 30 a 90 días después de la resolución del Consejo de Seguridad y aprobación de los respectivos gobiernos. Periodo inicial de 6 meses y hasta 1 año. Se estima que podrá operar autososteniéndose por 90 días. Componentes terrestre, naval y aéreo constituido por unidades militares similares de ambos países	Personal para cuarteles, generales, oficiales de enlace y observadores militares. Prevenir el escalamiento de la violencia. Monitorear, asistir y facilitar un acuerdo de cese del fuego. Operaciones humanitarias. Actuar como “puente” entre una operación regional y el inicio de una operación de la ONU.

Elaboración propia con información del Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile, 2010.

### 3.2.3. ¿Modernización o carrera armamentista?

En 2005, el entonces Presidente de Chile, Ricardo Lagos anunció un programa de compras para equipamiento militar, como continuación del Plan Alcázar de 1992 para reemplazar el material obsoleto. Los recursos del programa, que se extiende hasta el 2014, descansan fundamentalmente en la Ley del Cobre. Aviones de combate (F-16), helicópteros, submarinos y tanques destacan entre las compras chilenas a Estados Unidos, Holanda, Alemania, Francia, España y el Reino Unido.

<sup>317</sup> Rut Diamint, “Chile y Argentina lideran una iniciativa de Fuerza de Paz Combinada”, *Boletín de RESDAL*, núm. 20, diciembre 2005, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org).

Por su parte, en el marco de la estrategia de seguridad y defensa de la Amazonía, Brasil ha realizado importantes inversiones para el desarrollo y la adquisición de equipos. La Estrategia de Defensa de diciembre de 2008 tiene entre sus objetivos expandir su potencial militar y consolidarse como líder regional, lo que entre otros aspectos incluye: a) la modernización de su equipo, b) el fortalecimiento de sus capacidades nacionales de producción y c) la energía nuclear.

Con la finalidad de fortalecer las capacidades de producción, el gobierno brasileño ha condicionado las adquisiciones de material aéreo al desarrollo de *joint ventures* con la empresa aeronáutica Embraer. Al respecto destaca la alianza con Francia que ha incluido tanto el desarrollo de armamento, como el caza Rafale con la empresa Dassault, como la transferencia en préstamo de aviones Mirage 200C y compras de aviones C-295 de transporte militar.<sup>318</sup>

Asimismo, vale la pena señalar que Brasil controla el ciclo total de la producción nuclear. En octubre de 2004 acordó con Alemania transformar el Convenio sobre Cooperación Nuclear de 1975 en un Convenio sobre el Sector Energético. Los recientes acuerdos con Francia sobre el desarrollo del submarino de propulsión nuclear son muestra del interés del país por consolidarse como la potencia de América del Sur y firme candidato a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>319</sup>

En Argentina, el Presidente Néstor Kirchner inició un programa de reequipamiento de las Fuerzas Armadas, centrado en la adquisición de sistemas de radares bidimensionales y tridimensionales y en misiles aire-aire. En octubre de 2006 el Congreso ratificó un convenio militar con Rusia (firmado en 2004) por el que se avaló la compra de armamento (helicópteros M17, estaciones de radar y programas

---

<sup>318</sup> Carlos Malamud y Carlota García Encina, *¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?*, Documento de trabajo núm. 31/2006 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, España, diciembre de 2006.

<sup>319</sup> Rut Diamint, *Pactos con Diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas*, Policy Paper, núm. 24, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, febrero de 2009. Disponible en: [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org).

informáticos para el control del espacio aéreo) y el establecimiento de fabricas relacionadas con los sistemas de armas de ese país.<sup>320</sup>

Paraguay y Uruguay dependen prácticamente de las donaciones. Sin embargo, Uruguay ha procurado incrementar sus capacidades de combate y transporte terrestre, de transportación aérea y de su flota naval, lo que ha incluido la compra de fragatas a Portugal y los planes de compra de helicópteros de reconocimiento.<sup>321</sup>

De acuerdo al Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS por sus siglas en inglés) los gastos en defensa de América Latina crecieron más del 90% entre 2003 y 2008 al pasar de 24,700 millones de dólares (mdd) a 47,200 mdd. Chile, Ecuador, Colombia y Venezuela fueron los países con mayores incrementos en el periodo 2004-2008, en tanto que en Brasil el mayor crecimiento se registró entre los años 2007 y 2008, con una ampliación del 50%.<sup>322</sup>

En tanto que la crisis económica internacional tuvo efectos diferenciados en la región durante 2009, año en el que algunos países incrementaron sus gastos militares como Brasil (16%), México y Colombia (11% respectivamente); en tanto que otros tuvieron que recortarlos, tal es el caso de Chile con una caída del 5% que se explica por el descenso de los precios internacionales del cobre y Venezuela que redujo en 25% los recursos destinados a esta partida.<sup>323</sup>

Al respecto, diversos analistas se han preguntado si existe una especie de carrera armamentista en América del Sur, alimentada por las viejas tensiones no resueltas

---

<sup>320</sup> Carlos Malamud y Carlota García Encina, *op.cit.*

<sup>321</sup> Cfr. Varios autores, *La Construcción de una Comunidad de Seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamento*, Policy Paper, núm. 20, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, julio de 2008; y Fundación Seguridad & Democracia, *Suramérica ¿carrera armamentista o renovación militar?*, Bogotá, Colombia, mayo de 2008. Ambos disponibles en: [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org).

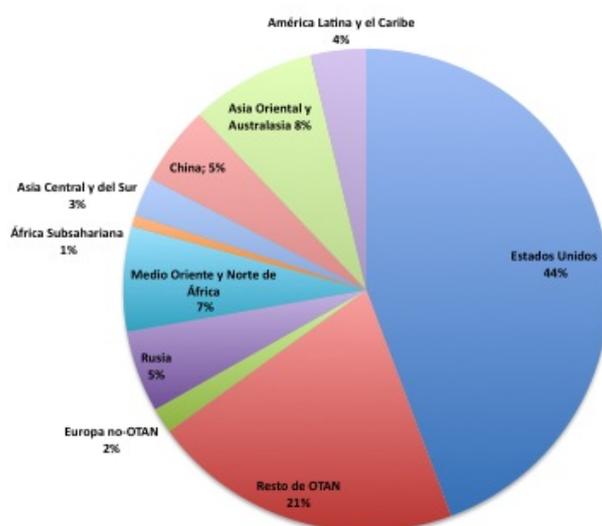
<sup>322</sup> Daniel Flandes y Detlef Nolte, "Alianzas externas para armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana", *Foreign Affairs Latinoamerica*, vol. 10, núm. 1, 2010, ITAM, México, p. 22.

<sup>323</sup> SIPRI Year Book 2010. *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, Suecia, 2010.

entre Chile y sus vecinos, así como por la militarización en Colombia y sus conflictos con Venezuela y Ecuador. Desde nuestra perspectiva, en el caso específico del Cono Sur se trata simplemente de una renovación de los equipos militares, que puede responder a la lógica tradicional del equilibrio de poder y la disuasión que ha guiado las políticas de seguridad y defensa del ABC, sin que ello signifique un regreso a la confrontación y un escenario de acción-reacción (carrera armamentista) propio del paradigma realista.

Por principio, es importante señalar que los gastos militares de América Latina son de los más bajos del mundo, alcanzando únicamente el 3% del total; en tanto que América del Sur gasta en defensa un promedio de 1.3% del PIB, comparado con 2.6% que alcanzan los gastos mundiales.<sup>324</sup>

#### Gasto Militar Mundial 2009



Fuente: IISS, *The Military Balance*, 2010

<sup>324</sup> IISS, *The Military Balance 2010*, IISS, Londres, Reino Unido, 2010.

Brasil es el país con mayores capacidades de defensa en América Latina, su gasto militar representa el 48% del total, ubicándose entre los lugares 12-13 a nivel mundial, seguido por Chile en el lugar 29 y quedando muy atrás Argentina en el 51. Si bien cabe destacar que la mayor parte del gasto se destina al personal, incluidas las pensiones, por lo que únicamente un tercio de los recursos son utilizados para la compra de equipos.

**Tabla 7**  
**Gastos Militares de América Latina, 2009**

<b>País</b>	<b>Gasto en mdd</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
Brasil	27,127	1.5%
Colombia	10,055	3.7%
Chile	5,683	3.6%
México	5,490	0.60%
Venezuela	3,254	1.4%
Argentina	2.608	0.08%
Ecuador	1.821	2.8%
Perú	1.502	1.2%
Uruguay	496	1.3%

Fuente: SIPRI Year Book 2010. *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, Suecia, 2010.

Tomando en consideración la baja incidencia en materia de enfrentamientos armados que históricamente ha enfrentado la región y la solución de conflictos interestatales vía instrumentos diplomáticos o la mediación de algunos Estados y organismos internacionales (como fueron los casos de la guerra en 1995 entre Ecuador y Perú y el reciente conflicto entre Ecuador y Colombia), es poco probable que en América del Sur se desate un conflicto armado de gran magnitud. Aún con los conflictos ideológicos entre Chávez y Uribe, por ejemplo.

Situación que aparece aún más improbable dentro del Cono Sur, inmerso en la dinámica de la seguridad cooperativa. Jorge Battaglino utiliza los conceptos de “paz

positiva” y “paz negativa-fría” para explicar la actual dinámica de armas en América del Sur, ligada a la modernización.<sup>325</sup>

En la “paz positiva” la ausencia de las condiciones que favorecen la guerra, contribuye a su virtual desaparición y a la renuncia del uso de la fuerza como medios para resolver disputas, por lo que el dilema de seguridad ha desaparecido o es muy débil, resultado de las instituciones regionales y de los valores compartidos. La construcción de la comunidad de seguridad en el Cono Sur ha sentado las bases de ésta por lo que la adquisición de armas está orientada al reemplazo y la modernización del equipo.

Por su parte las relaciones entre Chile y Bolivia o entre Venezuela y Colombia corresponden a la “paz negativa fría”, donde la compra de armas tiene objetivo la modernización disuasoria. En ésta, si bien se mantienen algunos conflictos y el uso de la fuerza es una alternativa posible, la percepción de amenaza es menor y los costos del conflicto son más altos. Por ello, las compras de armas son consideradas acciones tendientes a preservar el equilibrio de fuerzas y la disuasión, lo que no necesariamente da origen a una desenfrenada carrera armamentista.

A continuación se presentan los datos de las principales adquisiciones de armas convencionales realizadas por los países del Cono Sur en el periodo comprendido entre los años 2006 a 2009.

---

<sup>325</sup> Cfr. Jorge M. Battaglino, “Palabras mortales ¿rearme y carrera armamentista en América del Sur?, *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo-junio, 2008, Buenos Aires, Argentina.

**Tabla 8**  
**Cono Sur: transferencias de principales armas convencionales (2006- 2009)**

<b>Argentina</b>			
<b>Proveedor</b>	<b>Número</b>	<b>Tipo de arma</b>	<b>Año de entrega</b>
Austria	4	SK-105A1 Kurassier (Tanque ligero)	2007
Brasil	1	Bell-212/UH-1N (Helicóptero)	2007
España	5	Radares Aéreos [AN/FPS-20 (1) , AN/FPS-6 (3) y S763-LANZA (1)]	2007, 2008 y 2009
Estados Unidos	6	TFE-731 (Turbofan para aviones de entrenamiento y combate AT-63 producidos en Argentina)	2008 y 2009
	14	Bell-205/UH-1 Huey-2 (Helicópteros)	2005-2008
	4	S-61/H-3A Sea King (Helicópteros)	2008-2009
<b>Brasil</b>			
Alemania	20	Leopard-1A5 (Tanques)	2009
Canadá	83	PT-6 (Turboprop para aviones de entrenamiento y combate EMB 314 producidos en Brasil)	2003-2009
España	12	C-295 (Aviones de transporte)	2006-2009
Estados Unidos	1	LM 2500 (Turbina de gas para la producción de la fragata Barroso)	2008
	7	EDO-997 (Sonar para la producción de 1 fragata Barroso y la modernización de 6 fragatas Niteroi)	2001-2008
	9	P-3A Orion (Aviones antisubmarinos (ASW), dentro del programa de modernización incluye uno para entrenamiento y 4 únicamente para piezas de repuesto)	2010-2012*
8	AN/APS-137(V) (Radares aéreos MP) (Para la modernización de 8 ASW P-3A a P-3AM)		
	15	Cessna-208 Caravan (Avión de transporte ligero)	2005-2008
	12	C-9 (Motores de diésel AV para los vehículos acorazados Piranha-3 APC de Suiza)	2007-2009
	6	S-70/UH-60L Blackhawk (Helicópteros)	2006-2008
	6	S-70/UH-60L Blackhawk (Helicópteros)	2010*
	4	S-70/UH-60L Blackhawk (Helicópteros)	2012*
Francia	4	S-70B/SH-60B Seahawk ASW helicopter	2012*
	24	PW-100 Turboprop/turboshaft (Para aviones de transporte C-295)	2006-2009
	6	Armas de arrastre modelo 56, 105 mm.	2007
	10	MM-40 Exocet (Misiles antibuque para la fragata Barroso)	2009
	12	Mirage 2000 (Aviones)	2006-2008
	10	Super-530F BVRAAM (Misil Aire-Aire de alcance más allá de la vista para los Mirage)	2006-2007
	2	Vigilante-400 (Patrulla de embarcaciones)	2009-2010*
	50	EC-225/EC-725 (Helicóptero) (L)	2010-2016*
4	Scorpene (Submarinos) (L)	2014-2021*	
1	SNBR (Submarino nuclear que será diseñado y producido en Brasil) (L)	2020*	

Israel	200	Derby BVRAAM (Misil Aire-Aire de alcance más allá de la vista para modernizar aviones de combate F-5M)	2006-2009
Italia	7 13	RAN-20S (Radar de vigilancia aéreo y marítimo) RTN-30X Orion (Radar de control de fuego) Ambos como parte del trato para construir una fragata Barroso y modernizar 6 fragatas Niteroi.	2001-2008
	46	Grifo (Radar para aviones, como parte del programa de modernización del mismo número de aviones F-5)	2006-2009
	53	SCP-01 Scipio (Radar aéreo para modernizer 53 aviones de combate AMX (A-1) diseñados por Brasil, incluye la producción de sus insumos en el país) (L)	2010*
	2044	VBTP APC (Transporte blindado de personal)	2012-2030*
Jordania	11	F-5E Tiger-2 (Aviones de combate)	2008-2009
Reino Unido			
Rusia	3	Mi-35M/Hind (Helicópteros de combate)	2009
Sudáfrica	12	MB-326GB (Aviones de entrenamiento/combate)	2006
Suiza	12	Piranha-3 APC (Vehículo Acorazado de Transporte de Personal)	2007-2009
<b>Chile</b>			
Alemania	8	MTU-396 (Motores de diesel (AV/SH)para 2 submarinos Scorpene)	2005-2006
	140	Leopard-2A4 (Tanques)	2007-2009
	30	Gepard (Armas de automotor antiaéreo- SPAAG)	2008
	10	Marder-1A3 (Vehículo de lucha de la infantería)	2009
	2	Fassmer-1850 OPV , en el marco del programa Danubio (L)	2008-2009
Bélgica	139	AIFV (Vehículo de lucha de la infantería avanzada)	2006
	21	M-108 VBCL APC (Transporte blindado de personal)	2009
Brasil	12	EMB-314 Super Tucano (Aviones para entrenamiento y combate)	2009-2010
Canadá	4	PT-6 (Turbinas para aviones de entrenamiento EMB-314 brasileños)	2009
España	1	Submarino Scorpene	2006
	3	C-295MPA (avión de combate anti-submarino ASW)	2010*
	15	Scorpion (Tanques ligeros, 1 o 2 para refacciones)	2008
Estados Unidos	10	F-16C (Aviones)	2006-2007
	20	RGM-84L Harpoon-2 (Misiles anti-buque)	2006-2007
	3	AS-365/AS-565 Panther (Helicópteros)	2006
	4	Bell-412 (Helicópteros)	2009
	5	Bell-412 (Helicópteros)	2009
	1	Kaiser (Oiler- buque auxiliar naval)	2010*
	2	KC-135 Stratotanker (tanques te transporte)	2010*
Finlandia	4	W-12 (Motores de diesel para 2 patrulleros de zona marítima (OPV) Fassmer-1850	2008-2009
Francia	4	AS-350/AS-550 Fennec (Helicóperos ligeros)	2002-2006
	6	AS-355/AS-555 (Helicóperos ligeros)	2008-2009
	12	SM-39 Exocet (Misiles antibuque para la modernización de la flota)	2008
	5	AS-532 Cougar/ AS-332 (Helicópteros)	2009
	15	VAP (Vehíulos armados de patrulla)	2010-2011*
Italia	94	Black Shark (Torpedos AS/ASW para modernizar submarinos)	2005-2009

Países Bajos	75	AIM-7M Sparrow, BVRAAM (Misil Aire-Aire de alcance más allá de la vista)	2006-2008
	2	Fragatas Doorman	2006-2007
	30	RGM-84 Harpoon (Misil anti buque)	2005-2007
	200	RIM-66B Standard-1MR (Misiles para las fragatas Heemskerck)	2006-2007
	2	Fragatas Van Heemskerck/L	2005-2006
	18	F-16C (aviones de combate)	2006-2007
	18	AIFV-APC (Vehículos acorazados)	2008
	18	F-16C (aviones de combate)	2010*
Portugal	1	Boeing-767 (Avión de transporte)	2008
Suiza	24	M-109A1 155mm (Armas autopropulsadas)	2006
Reino Unido	3	Fragatas Duke Tipo 23	2006-2008
	200	Sea Wolf (Misiles, para las fragatas Boxer y Duke)	2007-2008
País desconocido	1	AS-365/AS-565 Panther (Helicóptero)	2007
<b>Paraguay</b>			
Brasil	3	EMB-312 Tucano (Aviones de entrenamiento)	2009 <sup>✓</sup>
<b>Uruguay</b>			
Alemania	6	Bo-105C (Helicópteros ligeros)	2007
Brasil	1	AS-355/AS-555 (Helicóptero ligero)	2006
Canadá	44	Piranha APC (Vehículo Acorazado de Transporte de Personal. Modernizados en Chile antes de ser entregados)	2008-2009
España	2	S763-LANZA (Radar de localización aérea)	2009
	2	Bell-205/UH-1H (Helicópteros. España les entregó 2 más para usar las refacciones)	2009
Portugal	2	Fragatas Commandant Riviere	2008
	20	Mk-44 (Torpedos)	2008
Rusia	48	GAZ-3937 Vodnik (vehículos APC/ICV)	2006
Suecia	2	C-212MP Aviocar (Aviones)	2009

\* Trato cerrado, por entregar el armamento.

<sup>✓</sup> Fecha de solicitud, entrega sin fecha.

Elaboración propia con datos de: SIPRI Arms Transfers Database, "Transfers of major conventional weapons: sorted by supplier. Deals with deliveries or orders made for year range 2006 to 2009". Disponible en: [www.sipri.org](http://www.sipri.org). Únicamente se consideraron aquellas transacciones finalizadas o con una fecha específica de entrega.

### 3.3. Las relaciones con Estados Unidos

América Latina ha sido el área natural para el ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos. Durante la Guerra Fría las relaciones interamericanas estuvieron definidas

por la lucha contra el comunismo. Las intervenciones en Guatemala, República Dominicana, Nicaragua y Granada; la incursión en Bahía de Cochinos y el apoyo a las dictaduras del Cono Sur y la Alianza para el Progreso, entre otras acciones, sólo pueden ser entendidas a partir de esta lógica.

El fin de la contienda bipolar significó el tránsito del anticomunismo a la lucha contra el narcotráfico, acompañada de los programas neoliberales de ajuste estructural y la promoción de la democracia. Si bien desde la década de los ochenta el combate al narcotráfico tuvo un papel importante en la política de Estados Unidos hacia países como México, Colombia y Cuba; a partir de la invasión a Panamá en 1989, éste se convirtió en uno de los principales temas de la agenda hemisférica.

Durante la presidencia de Clinton el tema del libre comercio continuó siendo impulsado a través de las Cumbres de las Américas, pero con resultados poco alentadores. En realidad, América Latina no fue considerada como una prioridad durante esta administración, mucho más enfocada en los conflictos de Medio Oriente y de los Balcanes. Si bien tuvo que hacer frente a la crisis de los balseiros de Cuba y endureció el embargo; intervino en Haití ante el golpe de Estado de 1994 y lanzó el Plan Colombia de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla en 1999.<sup>326</sup>

De acuerdo a Ignacio Labaqui, las relaciones con los países del Cono Sur mejoraron durante la década de los noventa. No obstante, esta zona ha sido considerada de baja prioridad estratégica resultado “del alejamiento geográfico y el relativo bajo nivel de amenaza”.<sup>327</sup>

En este periodo las relaciones con Argentina se estrecharon. La política exterior de “alineamiento automático” y “relaciones carnales” de Menem llevó a la participación en la guerra de Irak en 1991 y su designación de “aliado extra-OTAN” en 1997.

---

<sup>326</sup> Grace Livingtone, *America's Back Yard. The United States & Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror*, Zed Books, Londres, Gran Bretaña, 2009, pp.101-119.

<sup>327</sup> Ignacio Labaqui, “Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre”, en: Claudio Fuentes (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*, FLACSO, Santiago de Chile, 2004, p. 68.

Esta situación generó desconfianza en Brasil, que mantuvo algunas diferencias con Estados Unidos en materia comercial y respecto a la agenda de seguridad. Tensiones que se agudizaron con la puesta en marcha del Plan Colombia ante las preocupaciones brasileñas sobre su presencia directa en la región y la posibilidad de expansión del conflicto.

La llegada de Bush al poder en 2001, generó grandes expectativas respecto a las relaciones interamericanas. Durante su campaña había afirmado que “el siglo XXI sería el siglo de las Américas”, criticando fuertemente la política de Clinton hacia la región. Sin embargo, tras los atentados terroristas del 11-S y la reconfiguración de la doctrina de seguridad y defensa estadounidense, las agenda interamericana terminaría siendo *securitizada*.

De esta manera, la política hacia América Latina se concentró en: “a) la priorización de los temas vinculados a la seguridad; b) el condicionamiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el FMI [especialmente tras la crisis argentina de diciembre de 2001]; y c) la resolución del conflicto colombiano mediante el apoyo militar.”<sup>328</sup>

Desde la perspectiva de Mónica Hirst, el margen de autonomía relativa que ha conservado América del Sur frente a Estados Unidos, se puso paulatinamente en riesgo debido a la ampliación de su presencia a través del Plan Colombia y por percepciones ideológicas que reactivan el fantasma de las acciones intervencionistas en la región.<sup>329</sup>

Sin embargo, en el caso específico del Cono Sur, el énfasis en los temas de seguridad impulsado por Washington y el señalamiento sobre la porosidad de la Triple

---

<sup>328</sup> Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, “El patio trasero, Estados Unidos y América Latina pos-Irak”, *Nueva Sociedad*, núm 185, mayo-junio 2003, Caracas, Venezuela, p. 74.

<sup>329</sup> Mónica Hirst, “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”, en: Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Grupo Fundación Mayan-Edhasa, Buenos Aires, 2008, p. 428.

Frontera, constituyeron externalidades positivas dentro de la construcción de la comunidad de seguridad. Así, el fortalecimiento de la cooperación hace frente al unilateralismo: el desarrollo de mayores y mejores capacidades de gestión y la solución de los propios asuntos evita las tentaciones de una intervención directa.

Tras los atentados del 11-S estos países se solidarizaron con los estadounidenses. Sin embargo, ninguno apoyó la intervención en Irak. Argentina, Brasil y Chile expresaron su rechazo al unilateralismo y condenaron la guerra; en tanto que Paraguay y Uruguay mostraron mayores cautelas. De hecho, la postura ambigua de Uruguay “impidió una posición común de los países del Mercosur frente a la guerra.”<sup>330</sup>

Posteriormente, Estados Unidos solicitó a Argentina, Brasil y Uruguay el envío de tropas a Irak para la estabilización y reconstrucción. Los dos primeros rechazaron la propuesta, mientras que Uruguay señaló que estudiaría las posibilidades.

Ante esas situaciones, el gobierno de Bush manifestó abiertamente su “decepción” por la decisión de Chile (en ese momento miembro no permanente del Consejo de Seguridad) e incluso el Senado retardó un poco la aprobación del Tratado de Libre Comercio. En tanto que la abstención de Argentina de votar a favor de la condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU le costó un retraso en las negociaciones con el FMI.

Posteriormente, la negativa a conceder inmunidad a las tropas estadounidenses frente a la Corte Penal Internacional tuvo como consecuencia la reducción de cooperación militar para Brasil, Paraguay y Uruguay; no así para Argentina por su condición de aliado extra-OTAN. Asimismo, en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de 2003, la subregión rechazó la militarización de las

---

<sup>330</sup> Ignacio Labaqui, *op.cit.* p. 78

respuestas ante las nuevas amenazas a la seguridad y el concepto de “áreas sin gobierno” o “áreas sin ley” promovidos por Estados Unidos.<sup>331</sup>

No obstante, estos desencuentros no significaron una fractura de las relaciones. Estos países han optado por mantener sus vínculos de cooperación y fortalecer las áreas de interés común. El desarrollo de ejercicios combinados entre sus Fuerzas Armadas, las respuestas en el caso de la Triple Frontera (con el “Tres mas uno” y el Centro de Inteligencia Regional) y los programas de cooperación en materia militar, dan cuenta de los vínculos entre estos países.

Al igual que sucede con el resto del mundo, la cooperación con la región en materia de seguridad y defensa incluye los programas de Financiamiento Militar Exterior (FMF), Educación y Entrenamiento Militar (IMET), Control de Narcóticos y Fortalecimiento del Estado de derecho (INCLE) y el de No proliferación, Anti-terrorismo, Desminado y Programas Relacionados (NADR).

Sin embargo, como lo apunta Russell por su desarrollo relativo y el bajo nivel de amenazas a su seguridad, Washington no destina grandes cantidades de asistencia económica al área: en 2007 Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay recibieron únicamente el 2% del total de la ayuda destinada a América Latina (frente a un 52.9% que recibió el área andina), en tanto que en materia de entrenamiento militar y programas antiterrorismo Argentina, Uruguay y Chile reciben porcentajes pequeños; no así Brasil que forma parte de la Iniciativa Andina Antinarcóticos<sup>332</sup> y que, entre 1997 y 2007, se ubicó entre los primeros 10 receptores de asistencia militar y policial en América Latina.<sup>333</sup>

---

<sup>331</sup> *Ídem.*

<sup>332</sup> Roberto Russell, “La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, ITAM, México, 2008, p. 94.

<sup>333</sup> Cfr. WOLA, *et. al.*, *Below the Radar. U.S. military programs with Latin America, 1997-2007*, marzo de 2007. Disponible en: [www.ciponline.org/facts](http://www.ciponline.org/facts).

A nivel bilateral, las relaciones entre Estados Unidos y estos países presentan sus propias particularidades y, en determinados momentos han generado controversias al interior de la comunidad de seguridad.

Argentina, por ejemplo, transitó de las relaciones estrechas de la década de los noventa al distanciamiento tras la crisis económica de 2001, los problemas por el pago de la deuda y la determinación del gobierno de Kirchner de privilegiar las relaciones subregionales. Sin embargo, en la medida en que el país conserva su posición de aliado extra-OTAN, continúa recibiendo transferencias de equipos y es beneficiaria de programas de asistencia militar.

En 2005, Buenos Aires se convirtió en el primer puerto sudamericano en participar en la Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (*Container Security Initiative, CSI*) operado por el Departamento de Seguridad de la Patria (DHS). Asimismo, a partir de 2006 participa en un programa de intercambio de información para combatir el lavado de dinero, mismo que incluye entrenamiento y equipo.<sup>334</sup>

Por su parte, las relaciones de Estados Unidos y Brasil atraviesan por una especie de “acomodo geopolítico” caracterizado por la convergencia de intereses sobre la estabilidad y seguridad de América del Sur y el ascenso brasileño como líder regional.<sup>335</sup>

Brasil ha impulsado las medidas necesarias para consolidarse como la potencia sudamericana: el Mecanismo “Tres más Uno” de la Triple Frontera, el liderazgo en Haití a través de la MINUSTAH y la gestión de la amazonía por medio del SIPAM/SIVAM. Acciones que Washington considera positivas, si bien se mantienen algunas diferencias como lo demostraron las críticas sobre las bases militares en Colombia.

---

<sup>334</sup> Cfr. Mark P. Sullivan, “Argentina: Background and U.S. Relations”, *CRS Report for Congress*, Washington, Estados Unidos, noviembre de 2008.

<sup>335</sup> Ricardo Sennes, “Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito”, *Foreign Affaires Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, ITAM, México, 2008, p. 84.

Los recursos que recibe Brasil han sido canalizados fundamentalmente al apoyo de programas medioambientales, el fortalecimiento de la capacidad local para hacer frente a las amenazas a la Amazonía, la promoción de las energías renovables y la eficiencia energética para mitigar el cambio climático; y fortalecer el profesionalismo y las capacidades de los militares brasileños en materia de operaciones de paz.<sup>336</sup>

Apoyado en esta cooperación, el país implementó en 2004 el programa de Denegación de Puente Aéreo, autorizando la fuerza letal para la interdicción en aire; impulsó la creación de centros conjuntos de inteligencia y desarrolló el SIVAM. En tanto, las actividades desarrolladas en el marco del INCLE incluyen entrenamiento de la policía federal, fortalecimiento de los programas de interdicción en los puertos y expandir las capacidades de las unidades especiales de investigación.<sup>337</sup>

A más de 30 años de que el gobierno de Ernesto Geisel denunciara el Acuerdo de Asistencia Militar con Estados Unidos (a partir de la lógica de la autonomía militar y el desarrollo de una doctrina propia de seguridad y defensa), el 12 de abril de 2010 ambos países firmaron un nuevo acuerdo, a fin de promover “la colaboración en investigación y desarrollo en el campo militar, el apoyo logístico de ambas Fuerzas Armadas , el entrenamiento y la organización de maniobras conjuntas, así como la facilitación de proyectos comerciales.”<sup>338</sup>

Para evitar una controversia similar a la originada por el acuerdo con Colombia,<sup>339</sup> Brasil informó a sus vecinos sobre las negociaciones del convenio y garantizó el respeto a la soberanía de todos los Estados. De hecho, el Ministro de Defensa, Nelson

---

<sup>336</sup> Peter J. Meyer y Clare Ribando Seelke, “Brazil-U.S. Relations”, *CRS Report for Congress*, Washington, Estados Unidos, agosto 2009, p. 9.

<sup>337</sup> *Ídem*.

<sup>338</sup> Sergio Gómez Maseri, “Brasil y Estados Unidos firman acuerdo militar”, *Semana*, Bogotá, Colombia, 13 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.semana.com>.

<sup>339</sup> En octubre de 2009 Colombia y Estados Unidos firmaron un acuerdo de cooperación militar que comprende la utilización de siete bases militares por parte de personal militar y civil estadounidense principalmente para la realización de operaciones conjuntas en contra del narcotráfico y el terrorismo. Esta situación provocó tensiones en el área sudamericana y el rechazo a la presencia de Estados Unidos en la región.

Jobin, hizo énfasis en tres aspectos que diferencian este acuerdo del colombiano: 1) no hay acceso a las bases brasileñas; 2) no prevé la presencia permanente de personal militar de ese país; y c) no se negoció una cláusula de inmunidad para las Fuerzas Armadas estadounidenses.

Por su parte, Chile es considerado por Estados Unidos como un socio importante en América del Sur. Los vínculos económicos se han estrechado a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en 2004. Desde la perspectiva del Departamento de Estado, además de compartir valores como la promoción de la democracia y los derechos humanos, el liderazgo chileno y su influencia en la región puede ayudar a matizar las tendencias anti-norteamericanas de otros actores como Evo Morales o Hugo Chávez.

La mayoría de los recursos que recibe este país se orientan a la modernización de las Fuerzas Armadas, especialmente a mejorar su capacidad de acción en materia de misiones de paz y el desarrollo de operaciones conjuntas. Asimismo, están en marcha programas para fortalecer el control civil sobre los militares e incrementar la calidad del equipo militar.<sup>340</sup>

La agenda comercial estuvo también presente en las relaciones entre Uruguay y Estados Unidos, con el Acuerdo Macro sobre Comercio e Inversiones de 2007. En materia de cooperación militar, mantienen una serie de acuerdos coordinados por el Comando Sur en diversas áreas, tal es el caso del “Programa de Estado Asociado”, que favorece el intercambio de especialistas en relaciones públicas, de guardias costeras y de sistemas de emergencias; y el “Programa de Ayuda Humanitaria” dirigido a incrementar las capacidades de la sociedad para enfrentar situaciones de desastre o emergencia.<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> Peter J. Meyer, “Chile: Political and Economic Conditions and U.S. Relations”, *CRS Report for Congress*, Washington, Estados Unidos, marzo 2010, pp. 13-14.

<sup>341</sup> Elsa Llenestrosa, Sol Parra y Vanesa Tuner, “Paraguay y Uruguay: Estrategia de inserción internacional y su impacto en la integración regional”, en: Alfonso Laneydi, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *op. cit.*, p. 197.

Los temas priorizados en el marco de la cooperación militar se relacionan con equipos y entrenamiento a fin de mejorar la interoperabilidad entre ambos países y el fortalecimiento de las capacidades uruguayas en materia de operaciones de paz.

Finalmente, la cooperación militar, el combate al terrorismo y al narcotráfico, el Canje de Deuda por medio ambiente y el Programa Cuenta de Reto al Milenio<sup>342</sup> son los ejes de la relación Paraguay-Estados Unidos, cuyos programas de cooperación y acercamiento en el área militar han generado controversias con los demás países del Cono Sur.<sup>343</sup>

En 2005 el Congreso paraguayo autorizó la realización de 13 ejercicios combinados, para lo que se permitió el ingreso de tropas estadounidenses y su permanencia por 18 meses, prorrogables, en los que además gozarían de inmunidad diplomática. Esta decisión y la visita de Donald Rumsfeld, generaron especulaciones sobre el establecimiento de una base militar en el país.

La reacción de Argentina y Brasil fue de rechazo, al no coincidir con el tema de la inmunidad de las tropas y considerar la presencia de Estados Unidos como “innecesaria”. De hecho, el canciller brasileño pidió a Paraguay mayor transparencia sobre el acuerdo.

Al mismo tiempo, diversas organizaciones sociales y analistas señalaban que la verdadera intención del acuerdo era establecer una base militar en la región del Chaco a fin de contener el avance de los gobiernos de izquierda (ante el posible triunfo de Evo Morales en Bolivia); ampliar el Plan Colombia y controlar las riquezas del acuífero guaraní.<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Implementado por el gobierno de Bush se trata de un plan de ayuda con fondos no reembolsables destinado a los países en desarrollo “que han demostrado tener políticas correctas”, destinados a mejorar la administración pública y el combate a la corrupción y los diversos ilícitos, así como para la formalización de la economía.

<sup>343</sup> Elsa Llenestrosa, Sol Parra y Vanesa Tuner, *op. cit.*, p. 198.

<sup>344</sup> Cfr. Claudio Aliscioni, “Los marines de EE.UU. ponen un pie en Paraguay”, *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 11 de septiembre de 2001 y Martín Murphy, “Paraguay, los marines y el Mercosur”, *BBC Mundo*, 16 de septiembre de 2001.

La versión sobre el establecimiento de la base en Mariscal Estigarribia<sup>345</sup> fue negada por ambos gobiernos, que insistieron en que se trataba de los tradicionales ejercicios militares conjuntos.<sup>346</sup> La presión de las organizaciones de la sociedad civil y la fragilidad del gobierno de Nicanor Duarte dieron como resultado el que no se renovara el acuerdo para el ingreso e inmunidad de tropas.

A diferencia de los demás países del Cono Sur, Paraguay ha recibido fondos extraordinarios destinados al desarrollo económico y social a través de USAID en programas relacionados con el fortalecimiento democrático, medio ambiente, salud y crecimiento económico.

Asimismo, durante 2009 el Departamento de Defensa otorgó al país US \$ 6.69 millones por medio de un fondo único de asistencia en materia de seguridad y estabilización. Los recursos fueron divididos entre la lucha contra-narcóticos y programas de desarrollo, con la finalidad de apoyar la consolidación democrática y reducir la violencia en el este del país.<sup>347</sup>

En el marco de las fuertes tensiones desatadas en Sudamérica a raíz del establecimiento de las bases estadounidenses en Colombia, en septiembre de 2009 el Presidente Lugo anunció no aceptar el ingreso de alrededor de 500 marines para realizar ejercicios conjuntos.

Sus argumentos se centraron en que no era conveniente recibir un número tan alto de soldados y que la situación podía causar molestias en la región, especialmente con

---

<sup>345</sup> Construida en la década de los ochenta durante el stronato, la base aérea del Chaco “Mariscal Estigarribia” se encuentra a 200 kilómetros de Bolivia y Argentina, y a 320 km de Brasil, muy cerca de la Triple Frontera.

<sup>346</sup> Embajada de los Estados Unidos en Paraguay, *Rumores y Desinformación. Políticas de los Estados Unidos*, 2005. Disponible en: [http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores\\_y\\_desinformacin.html](http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores_y_desinformacin.html).

<sup>347</sup> June S. Beittel, *Paraguay: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, 1 de febrero de 2010.

los gobiernos de Venezuela y Bolivia. No obstante, esta relación continúa siendo considerada como de mutuo beneficio por ambos gobiernos.

La siguiente tabla presenta información sobre los montos de asistencia militar de Estados Unidos a los países del Cono Sur en el periodo 2005-2010:

**Tabla 9**  
**Asistencia Militar de Estados Unidos a los países del Cono Sur**  
**(US \$ en miles)**

Fondo	2005	2006	2007	2008	2009 (est.)	2010 (solicitados)
<b>ARGENTINA</b>						
FMF	-	-	-	-	-	-
IMET	1,119	1,082	1,205	904	916	900
INCLE	sd	sd	sd	198	305	310
NADR	175	766	400	871	450	300
<b>BRASIL</b>						
FMF	-	-	-	-	-	-
IMET	-	50	363	174	252	650
INCLE	sd	sd	4,000*	992	1,000	1,000
NADR	200	1,050	742	526	400	400
<b>CHILE</b>						
FMF	495	592	500	-	400	750
IMET	600	646	662	550	525	979
INCLE	sd	sd	sd	99	-	100
NADR	sd	470	275	737	300	450
<b>PARAGUAY</b>						
FMF	-	-	-	-	-	750
IMET	-	50	249	191	348	425
INCLE	sd	sd	sd	278	300	500
NADR	811	510	540	433	-	-
<b>URUGUAY</b>						
FMF	-	-	-	-	-	1,000
IMET	-	-	520	238	428	480
INCLE	Sd	sd	sd	-	sd	50
NADR	Sd	sd	sd	-	sd	200

\*En el marco de la Iniciativa Andina Antinarcoóticos.

FMF: *Foreign Military Financing*. Destinado a para la compra de armas fabricadas en Estados Unidos, servicios y entrenamiento.

IMET: *International Military Education and Training*. Fondos para la educación profesional de los militares, tanto en materia de administración como en capacitación técnica para el manejo de armas de Estados Unidos, país que ofrece más de 2,000 cursos.

INCLE: *International Narcotics Control and Law Enforcement*. Recursos para equipo militar y entrenamiento para la policía y las Fuerzas Armadas. Cabe señalar que la cooperación contra el narcotráfico incluye otros fondos provenientes de la DEA, el Departamento de Defensa y otras agencias.

NADR: *Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining and Related Programs*. Incluye el Fondo de No proliferación y Desarme (Nonproliferation and Disarmament Fund-NDF), el Programa Antiterrorista (Anti-Terrorism Assistance-ATA) y el Programa de Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza (Export Control and Related Border Security Assistance - EXBS).

Elaboración propia con base en: US Department of State, *Congressional Budget Justification Foreign Operations*, años 2007, 2008, 2009 y 2010.

### 3.4. El Consejo Sudamericano de Defensa

Durante los últimos años, la idea de la integración Sudamericana ha tomado un renovado impulso a partir de dos modelos: el de Venezuela a través de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), caracterizado por el desafío ideológico a Estados Unidos y el uso de la “petro-diplomacia”; y el promovido por Brasil a través de la convergencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), bajo la lógica de afianzar su liderazgo regional.

Tal y como señala Andrés Serbín, Mercosur “aspira a convertirse en el ‘núcleo duro’ de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio sudamericano (...) [lo que] responde a la estrategia de Brasil de transformar el bloque en el eje de la integración sudamericana.”<sup>348</sup>

En este contexto, en el 2004 nació la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN); sustituida en 2007 por la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) en la que participan 12 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.<sup>349</sup>

En materia de seguridad y defensa, el 14 de junio de 2006 se realizó la Primer Reunión de Ministros de Defensa de la CSN, en la que se discutió la posibilidad de establecer una nueva institucionalidad multilateral en defensa a nivel regional. Por medio de la Declaración de Bogotá emanada del encuentro, los Ministros reafirmaron su compromiso para consolidar la región con un área de paz y estabilidad y con “desarrollar una lucha más efectiva contra las diversas amenazas que puedan enfrentar nuestros Estados y sociedades”, señalando a la cooperación y la solidaridad como pilares de esta lucha.

---

<sup>348</sup> Andrés Serbín, “América del Sur en un mundo multipolar ¿es la UNASUR la alternativa?”, *Nueva Sociedad*, núm. 219, enero-febrero de 2009, pp. 149-150.

<sup>349</sup> UNASUR tiene como objetivo “construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político (...), otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.” Artículo 2 del Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Suscrito en la ciudad de Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008.

UNASUR ha adquirido un papel importante frente a las crisis de gobernabilidad y las tensiones en la región generadas por la relación entre Colombia y Estados Unidos. En el primer caso, durante 2009 actuó como mediador entre la oposición y el gobierno de Evo Morales, ante la ola de violencia, la polarización registrada en la región de Pando; mientras que en el caso de Honduras condenó el golpe de Estado y la mayoría de sus miembros continúan sin reconocer al gobierno de Porfirio Lobo. En ambas situaciones Brasil tuvo un papel protagónico.

Asimismo, ante las tensiones generadas tras el anuncio del convenio militar entre Colombia y Estados Unidos, que incluyó el uso de bases militares para operaciones de las Fuerzas Armadas estadounidenses,<sup>350</sup> UNASUR celebró una Cumbre Extraordinaria en Bariloche, Argentina. En realidad, el encuentro únicamente permitió cierta distensión (especialmente entre Venezuela y Ecuador frente a Colombia) en virtud de que el proyecto de Declaración Final, no condenó ni rechazó el uso de las bases.

Dicho documento incluyó, entre otros aspectos, compromisos sobre el fortalecimiento de América del Sur como zona de paz<sup>351</sup>, el compromiso con el establecimiento de MCFS y el rechazo al uso de la fuerza contra otros miembros; la cooperación para luchar contra el terrorismo y el crimen transnacional; y reafirmar que la presencia de Fuerzas Armadas extranjeras no debe ser una amenaza a la soberanía e integridad de otros Estados.

---

<sup>350</sup> El acuerdo se enmarca en el fin del convenio entre Ecuador y Estados Unidos para la utilización de la base de Manta. Las bases colombianas que forman parte del acuerdo son las de Malambo, Palanquero, Apiay,; las navales de Cartagena y el Pacífico; el centro de entrenamiento de Tolemaida y la base del Ejército de Larandia, en Caquetá.

<sup>351</sup> En la última década, cuatro declaraciones presidenciales sellaron el compromiso por un impulsar una zona de paz: La Declaración de Ushuaia de 1998, que crea la "Zona de Paz del Mercosur"; el "Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa", junio del 2002; la "Declaración de Guayaquil sobre la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana", suscrita durante la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur el 26 de Julio del 2002, y la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento de y Desarrollo de la Zona de Paz Andina.

A iniciativa brasileña, en marzo de 2009 se estableció el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) en el seno de UNASUR, como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Cabe recordar que en 2003 Venezuela había propuesto, sin éxito, el establecimiento de una alianza militar sudamericana, similar a la OTAN. Posteriormente, durante los festejos del 195 aniversario de la Independencia en 2006, Chávez volvió a insistir en la posibilidad de “fusionar” las Fuerzas Armadas de Mercosur, idea que nuevamente no concitó apoyos.

Es claro que el establecimiento del CSD está directamente relacionado con la estrategia de política exterior y defensa nacional desplegada por el gobierno de Lula Da Silva. Brasil está interesado en fortalecer su presencia e influencia en el sistema internacional. El país no sólo busca diversificar sus relaciones exteriores, establecer nuevas coaliciones y continuar impulsando su desarrollo, sino ser reconocido como un Estado capaz de contribuir de forma decidida a la paz y la seguridad internacional. En este sentido, el ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el consolidar su hegemonía en América del Sur, se encuentran entre sus prioridades estratégicas.

Durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, Brasil impulsó la idea de la integración sudamericana y asumió un papel protagónico en la región. Sin embargo, en materia específica de seguridad subregional y hemisférica, el país mantuvo su tradicional cautela y en el primer caso, no presentó proyectos concretos para impulsar la cooperación en esta área.<sup>352</sup>

Esta situación se ha modificado gradualmente durante la presidencia de Lula Da Silva, interesado por ejercer el liderazgo brasileño en la región, incluidos los temas de seguridad y defensa: el rechazo a la guerra de Irak y la defensa del multilateralismo, su intervención en las diversas crisis de gobernabilidad y su participación decidida en Haití a través de la MINUSTAH dan cuenta de ello.

---

<sup>352</sup> Luis Bitencourt, “Liderazgo Brasileño en Seguridad Hemisférica” en: Joseph Tulchin, Raúl Benítez y Rut Diamint, *op.cit.*

A partir de 2003, Brasil comenzó a diversificar sus relaciones en el área de la defensa a través de acuerdos con países de Europa, Asia, África y América Latina a fin de: a) impulsar la cooperación en el área, con énfasis en investigación y desarrollo, apoyo logístico y adquisición de productos y servicios; b) compartir conocimiento y experiencia adquirida en campo de operaciones, utilización de equipos y operaciones de internacionales de mantenimiento de paz; y c) promover acciones conjuntas de entrenamiento e instrucción militar, ejercicios conjuntos e intercambio de información.<sup>353</sup>

Por su parte, el documento *Proyecto Brasil 3 Tiempos-50 Temas Estratégicos* desarrollado por el Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, planteó el fortalecimiento de la política de defensa como una meta prioritaria para el país. El objetivo: capacidades nacionales para enfrentar las nuevas amenazas y proteger al territorio nacional y organizar un “Sistema Colectivo de Defensa” conjuntamente con los países vecinos.<sup>354</sup>

Así, durante el segundo mandato de Lula los temas de Defensa han adquirido mayor relevancia, como lo demuestran las nuevas inversiones en equipamiento militar, la reformulación y adaptación de la estrategia nacional y la propuesta del CSD, entre otras acciones.

---

<sup>353</sup> Ángela Moreira, *Consejo Sudamericano de Defensa. Hacia una integración regional en Defensa*, RESDAL, 2008, p. 3.

<sup>354</sup> En 2004, el Núcleo de Asuntos Estratégicos (organismo coordinado por la Secretaría de Comunicaciones de Gobierno y Gestión Estratégico) presentó oficialmente el Proyecto Brasil 3 Tiempos: 2007, 2015 y 2022”, iniciativa destinada a definir objetivos estratégicos nacionales de largo plazo, proponer caminos para la consecución de esos objetivos y crear condiciones para la institucionalización de la gestión estratégica. Dos años más tarde, NAE presentó un avance de su trabajo, que consistió en una fundamentación metodológica y conceptual para el desarrollo de escenarios prospectivos, identificación de metas y elaboración de alternativas para el cumplimiento de los objetivos propuestos. A partir de esta matriz, NAE desarrolló un Sistema de Identificación de Propuestas de Futuro, que dio como resultado el enunciado de 50 temas estratégicos relevantes para los objetivos del Proyecto Brasil 3 Tiempos. Cfr. Nelson Jobim, *Iniciativa política de Brasil. Desarrollo del núcleo de asuntos estratégicos y promoción de una propuesta*. Documento disponible en el sitio web del Consejo Sudamericano de Defensa, “Antecedentes” en: <http://www.cdsunasur.org>

De esta manera, entre las directrices de la *Estrategia Nacional de Defensa de 2008* se encuentra la promoción de la integración en América del Sur a través de un Consejo de Defensa. De acuerdo a los estrategas brasileños, ello contribuirá a la defensa del país y “posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa”; al tiempo que fomentará la solución pacífica de las controversias y la prevención de los conflictos.<sup>355</sup>

En consecuencia, a nivel regional Brasil ha transitado de la resistencia a institucionalizar acuerdos multilaterales de defensa [que optaba por los acuerdos bilaterales, a través de los Grupos de Trabajo 2+2, la promoción de MCFS y privilegiaba el proceso de integración de las industrias de armamentos militares] al impulso a favor de la institucionalización y el mayor entendimiento.

El CSD forma parte de una estrategia más amplia del país para consolidar su liderazgo regional y convertirse en un actor global. Desde la perspectiva estratégica militar, el Consejo apoyará la lucha contra el crimen organizado transnacional en las áreas prioritarias (Atlántico Sur y Amazonía); al tiempo que fortalecerá la industria de armamentos, asegurando el mercado e incrementando su capacidad a través de asociaciones de inversión con países como Argentina, Chile y Perú.<sup>356</sup>

La idea del Consejo fue expuesta por vez primera por el Presidente Lula Da Silva en un encuentro con militares en Brasil en diciembre de 2007 y posteriormente abordada con el gobierno chileno. Sin embargo, oficialmente fue presentada hasta febrero de 2008, durante una visita del Presidente y su Ministro de Defensa a Argentina.

Al mes siguiente, los brasileños presentaron la idea a la JID y a la entonces Secretaria de Estado Condoleza Rice. De acuerdo al Ministro Jobim, la finalidad del organismo

---

<sup>355</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Brasil, *Estrategia Nacional de Defensa*, p. 17

<sup>356</sup> Cfr. Francine Jácome, *Regional Responsibilities: the rol of UNASUR*, ponencia presentada en la mesa redonda “El impacto del Crimen Organizado en la Gobernabilidad Democrática”, organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Bruselas, Bélgica, 30 de noviembre de 2009 y Héctor Luis Saint-Pierre, *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Documento de Trabajo 50/2009, Real Instituto Elcano, Madrid, España, octubre de 2009.

sería posibilitar el entendimiento entre los países sudamericanos a fin de contar con una sola voz en materia de defensa frente a los organismos internacionales, considerando la diversidad sudamericana y sus particularidades (regiones platina, andina, amazónica, atlántica caribeña y pacífica). Asimismo, señaló que la no intervención, la soberanía y la territorialidad eran principios que acompañarían las tareas del Consejo; al tiempo que se diferenció de la propuesta venezolana al afirmar que no se contemplaba una alianza militar como la OTAN.<sup>357</sup>

Tras la incursión de las tropas colombianas a Ecuador, el 1 de marzo, y en el marco de la crisis diplomática originada por este hecho, Brasil redobló sus esfuerzos para concretar la propuesta y lograr su aprobación. De esta forma, a partir del 15 de abril de 2008, Jobim realizó una gira por Sudamérica, a fin de promover la propuesta, explicar sus alcances y lograr el consenso de la región para su aprobación. Posteriormente, el Presidente Da Silva puso a consideración de sus pares el establecimiento del CSD en la Reunión Extraordinaria de la UNASUR del 23 de mayo.

Desde la gira del Ministro Jobin, la mayoría de los países sudamericanos habían expresado su interés y apoyo a la propuesta. Si bien coincidían en la necesidad de discutir a fondo sus alcances y características. Por ello, a sugerencia de Michelle Bachelet, entonces Presidenta Pro-Témpore de UNASUR, se estableció un Grupo de Trabajo para discutir la idea y elaborar la propuesta de Estatuto para el Consejo.<sup>358</sup>

Tras cuatro reuniones realizadas en Santiago de Chile, en las que participaron representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los doce países, el Grupo presentó una propuesta consensuada de Estatuto, que fue aprobada por los mandatarios sudamericanos en diciembre de 2008, en el marco de la Cumbre Extraordinaria realizada en Salvador de Bahía, Brasil.

---

<sup>357</sup> Ángela Moreira, *op. cit.*

<sup>358</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Chile-Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, *Consejo Suramericano de Defensa UNASUR. Crónica de su Gestión*, Santiago de Chile, 2009.

Entre los principios que rigen las actividades del CSD destacan: el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados (incluyendo los recursos naturales); la no intervención y la autodeterminación; la democracia y los derechos humanos (reconociendo la preeminencia del poder civil sobre el militar); la promoción de la paz y la solución pacífica de las controversias; así como el desarrollo de medidas de confianza y transparencia; y la reafirmación de América del Sur como zona de paz.<sup>359</sup>

Asimismo, el Consejo tiene como objetivos generales: 1) consolidar la región como zona de paz; 2) construir una identidad sudamericana de defensa, respetando las particularidades subregionales y nacionales; y ) fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.<sup>360</sup> Sus objetivos específicos se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla 10**  
**Consejo Sudamericano de Defensa**

<b>Objetivos Específicos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis y debate de los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa.</li> <li>• Promover el intercambio de información y análisis, a nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que puedan amenazar un ambiente de paz.</li> <li>• Organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa.</li> <li>• Proporcionar la construcción de visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y Caribe.</li> <li>• Fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países.</li> <li>• Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa.</li> <li>• Fomentar el intercambio de la formación y capacitación militar, además de promover la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa.</li> <li>• Estimular y apoyar acciones humanitarias.</li> <li>• Compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.</li> <li>• Intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas.</li> </ul>

<sup>359</sup> Artículo 3 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, aprobado el 11 de diciembre de 2008.

<sup>360</sup> Artículo 4 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

- Promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa.

Fuente: Estatuto del Consejo Sudamericano de Defensa, aprobado el 11 de diciembre de 2008.

En cuanto a su estructura institucional, el Consejo está integrado por los Ministros de Defensa, o equivalentes, de los países miembros de UNASUR, y en él participan representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. La instancia ejecutiva está encabezada por los Viceministros de Defensa; en tanto que la presidencia corresponde al Ministro de Defensa del país que ocupa la Presidencia Pro-Témpore de UNASUR.<sup>361</sup>

El 9 y 10 de marzo de 2009 se realizó la Primera Reunión de Ministros de Defensa, con lo que el CSD quedó formalmente establecido. El Plan de Acción 2009-2020 aprobado en esa ocasión, se desarrolla en cuatro ejes: 1) políticas de Defensa; 2) cooperación militar acciones humanitarias y operaciones de paz; 3) industria y tecnología de la defensa y 4) formación y capacitación. En la siguiente tabla se desglosan las acciones específicas por área.

**Tabla 11**  
**CSD: Plan de Acción 2009-2010**  
**Iniciativas Específicas por Área**

Área	Iniciativas
Políticas de defensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa.</li> <li>• Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.</li> <li>• Compartir y transparentar la información sobre gastos e indicadores de la defensa.</li> <li>• Propiciar la definición de enfoques conceptuales.</li> <li>• Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.</li> <li>• Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.</li> <li>• Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz, conforme al Tratado de UNASUR.</li> </ul>

<sup>361</sup> Capítulo IV Estructura (artículos 6 a 11) 4 del Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.</li> <li>• Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz.</li> <li>• Elaborar un inventario de las capacidades de defensa para apoyar las acciones humanitarias.</li> <li>• Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias, a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.</li> </ul>
Industria y tecnología de la defensa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.</li> <li>• Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa.</li> </ul>
Formación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un registro de academias y centros de estudio de defensa y sus programas. Crear una red sudamericana de capacitación y formación, que permita el intercambio de experiencias en esta área .</li> <li>• Programas de intercambio docente y estudiantil. Homologación, evaluación y acreditación de estudios. Reconocimiento de títulos y becas.</li> <li>• Constituir el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos</li> <li>• Realizar el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos.</li> </ul>

Fuente: Declaración de Santiago de Chile, adoptada en la Primera Reunión de Ministros de Defensa del CSD de la UNASUR, 9 y 10 de marzo de 2009.

La creación del CSD es un paso importante para la institucionalización de los temas de defensa en la región. Como señalan Benítez, Celi y Diamint, éste “nace con la perspectiva de fortalecer los liderazgos civiles en los asuntos de defensa”,<sup>362</sup> lo que está estrechamente vinculado con nuestra hipótesis sobre la importancia de la integración regional en el marco de la democratización e institucionalización de los temas de seguridad y defensa bajo poder civil.

Asimismo, al igual que sucede con los acuerdos bilaterales en el área, este mecanismo de carácter multilateral es positivo en el marco de la construcción de la comunidad de seguridad en el Cono Sur. Si bien es cierto que su área de operación es mucho mayor (al abarcar toda América del Sur) y que las complejidades propias de las subregiones pueden dificultar su desarrollo, tal es el caso del área andina tradicionalmente más conflictiva y menos estable que el Mercosur.

<sup>362</sup> Raúl Benítez Manaut, Pablo Celi y Rut Diamint, “Los desafíos de la seguridad... *op.cit.* p. 9.

Los temas de seguridad y defensa se han convertido en un área importante del proceso de integración en América del Sur. El desarrollar el Consejo bajo los principios de flexibilidad y gradualidad (basada en el modelo europeo) permitirá fortalecer al ABC como “grupo duro” de la integración regional y sumar gradualmente a los demás Estados, evitando grandes frenos en el proceso de integración. Esta idea va acompañada de la lógica de fomentar el desarrollo de una seguridad cooperativa en la región articulada sobre la identificación de amenazas comunes y el desarrollo de mecanismos para enfrentarlas.

Por otro lado, independientemente de los buenos deseos, permanecen las dudas sobre los alcances del Consejo y su operación real. En su mayoría, las actividades específicas a desarrollar por área prioritaria incluyen una serie de medidas de fomento a la confianza y desarrollo de capacidades conjuntas en áreas que se ha venido trabajando a partir de la década de los noventa a nivel subregional (Mercosur y CAN) o bilateral. Ponerlas en marcha con la participación de los doce países tomará tiempo, de allí nuevamente la importancia de los principios de gradualidad y flexibilidad. Sin embargo, en el caso de la solución de los conflictos existentes en la región la actuación del Consejo aún se vislumbra limitada.

Por su parte, el desarrollo de la industria y la tecnología de defensa es prioritario para Brasil, interesado en consolidar sus propias capacidades y continuar siendo un importante proveedor de armas para América del Sur, desplazando incluso a Estados Unidos y otros proveedores internacionales<sup>363</sup>; con un beneficio extra: las alianzas para co-producir armamento, donde ya se han producido acuerdos importantes con Argentina y Chile.

---

<sup>363</sup> Brasil no es parte del Arreglo de Wassenaar, el grupo multilateral de los mayores países proveedores de armas, que elaboró Directrices de Mejores Prácticas para las Exportaciones de Armas Pequeñas y Ligeras, con el fin de evitar exportaciones que puedan utilizarse para cometer violaciones de derechos humanos. Asimismo, ha rechazado los acuerdos para la prohibición de desarrollo de bombas de racimo, que tienen un potencial de agresión a la población civil. A partir de 2005, Embraer comenzó a suministrar aviones Super Tucano a la Fuerza Aérea colombiana. Rut Diamint, *Pactos con Diablos? ... op.cit.*

Para concluir este apartado, únicamente cabría mencionar que el Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN) fue creado durante la reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrado en Quito, Ecuador, en agosto de 2009. Este Consejo pretende constituirse en un foro de consulta, coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, hasta mayo de 2010 no se había sancionado el Estatuto que regirá sus actividades.



## CONCLUSIONES

Entre las tendencias más claras de la reconfiguración del sistema internacional de la post-guerra fría se encuentra el impulso al regionalismo, como un espacio privilegiado para los Estados frente a los embates de la globalización. De igual forma, para los temas de seguridad y defensa, la región se ha convertido en un área privilegiada para la cooperación y la institucionalización de las relaciones que permiten incrementar la confianza mutua y posibilitar cambios pacíficos a largo plazo, tal y como señalan Adler y Barnett.

El fin de la contienda bipolar, el reconocimiento de las nuevas amenazas a la seguridad y el ascenso de los gobiernos democráticos impactaron positivamente en las agendas de seguridad y defensa de los países del Cono Sur. Ello se tradujo en los cambios de las concepciones sobre seguridad (multidimensional y humana); la reforma del sector (transparencia, rendición de cuentas y preeminencia del poder civil sobre las Fuerzas Armadas); las nuevas percepciones sobre los Estados vecinos y la defensa nacional (del conflicto a la cooperación); así como el impulso a la construcción de la comunidad plural de seguridad.

Tradicionalmente, el nacimiento del Mercosur se ha explicado a partir de una visión economicista: el impulso a la integración regional se relaciona directamente con la reconversión de estas economías y la necesidad de apuntalar la competitividad y mejorar la posición de estos países en el contexto internacional.

Sin embargo, además de las conocidas motivaciones económicas la creación del Mercosur respondió a una lógica política: el reencuentro entre Argentina y Brasil, con la respectiva *des-securitización* de la relación, fue también visto como un vehículo para fortalecer la democracia y fomentar la cooperación y solidaridad en materia de seguridad y defensa.

De esta manera, al interior de los Estados la creación de la comunidad de seguridad fue concebida como una respuesta a los desafíos que enfrentaban los nuevos

gobiernos. Al definirse como “comunidad de democracias”, el Mercosur se erige en una externalidad positiva para la reforma del sector seguridad y defensa, traducida en la definición de un nuevo tipo de relaciones civiles militares y el fortalecimiento democrático. La cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia y la intervención en las crisis institucionales de Paraguay y Bolivia dan cuenta de la importancia de la gobernabilidad y su vínculo con la estabilidad y seguridad.

Asimismo, la construcción de la comunidad de seguridad constituyó una respuesta a los desafíos sobre la des-politización, la reestructuración, profesionalización y mejora en la imagen nacional e internacional de las Fuerzas Armadas. Así, ente los objetivos en esta materia se cuentan:

- a) Dejar atrás la visión sobre el enemigo interno y la contrainsurgencia.
- b) Promover la interacción de las Fuerzas Armadas con sus contrapartes en aras de la modernización y sensibilización sobre el nuevo tipo de misiones.
- c) Mostrarse ante la comunidad internacional como Estados comprometidos con las tareas de paz y seguridad.

En tanto, para los militares resultó atractivo buscar alternativas ante los recortes presupuestales, la reestructuración del área de la defensa nacional y la necesidad de recobrar su prestigio tanto interno como internacional.

La contigüidad geográfica y la existencia de amenazas comunes son elementos claves para el establecimiento de acuerdos de seguridad. Sin embargo, la construcción de una comunidad requiere también de valores compartidos y de una serie de acuerdos o consensos que permiten institucionalizar las relaciones y, a la postre, posibilitan la consolidación de una identidad de seguridad y defensa.

Al respecto, podemos identificar tres consensos ligados a la dinámica de *des-securitización* entre los países del Cono Sur y que posibilitaron el nacimiento de la comunidad de seguridad. En primer lugar, la subordinación de los temas

tradicionales a una agenda multidimensional, cuyos ejes son la cooperación y la integración. En segundo sitio, el reconocimiento de los vínculos entre democracia y seguridad, donde el respeto a los derechos humanos, la vigencia del Estado de derecho y la fortaleza de las instituciones conviven con políticas de seguridad y defensa transparentes, sujetas a rendición de cuentas y donde los civiles mantienen preeminencia sobre el poder militar.

Un tercer aspecto es la voluntad política para hacer del Mercosur una zona de paz, basada en la transparencia y el diálogo político. A partir de la década de los noventa, la consolidación democrática y el aumento de las relaciones entre los miembros, posibilitaron el incremento de la confianza mutua, generando espacios privilegiados para la transparencia y la cooperación en materia de seguridad y defensa, como las MFCS y la renuncia al desarrollo de armas de destrucción en masa. En la medida en que existe un reconocimiento de sociedad y ayuda mutua, se abandonan las hipótesis tradicionales de conflicto y se renuncia al uso de la fuerza para dirimir controversias.

Por otro lado, la identificación de las amenazas comunes y el reconocimiento de la interdependencia en materia de seguridad, son condiciones necesarias para el desarrollo de todo complejo regional. En este caso, el cuarto consenso tiene que ver con el desarrollo de percepciones comunes sobre la forma de enfrentar las amenazas contra sus sociedades, especialmente las relacionadas con el crimen organizado transnacional, el terrorismo y el control de las llamadas “áreas sin gobierno”: fortalecimiento de la cooperación e intercambio en materia de inteligencia, uso de las instituciones civiles de seguridad y desarrollo de capacidades conjuntas para enfrentarlas, que van desde las operaciones coordinadas hasta la formación y capacitación de policías.

Así, a pesar de que cada uno de estos países cuenta con sus propias estrategias nacionales de lucha contra estas amenazas, las estrategias regionales maximizan los esfuerzos y conllevan mejores resultados. En realidad, el Cono Sur está demostrando

que es capaz de gestionar sus propios problemas de seguridad y mantenerse como un espacio de estabilidad dentro del sistema internacional.

Las actividades del crimen organizado en la región, aunque muy extendidas y arraigadas en ciertas zonas, no constituyen elementos que atenten contra la seguridad nacional de estos países como sucede en otras áreas del hemisferio. Al tiempo que la serie de acuerdos y estrategias frente a las amenazas relacionadas con las actividades ilícitas y el terrorismo, recuerdan en mucho la lógica europea de la cooperación judicial y de inteligencia en el marco del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia.

En realidad, la clara diferenciación entre los ámbitos de la seguridad y la defensa y la respuesta a los desafíos de las amenazas transnacionales es lo que ha dado un impulso decisivo a la construcción de la comunidad durante los últimos años. Especialmente de cara a las exigencias de Estados Unidos en el marco de su nueva doctrina de seguridad y defensa, donde los países del Cono Sur aparecen como socios confiables para garantizar la seguridad y estabilidad hemisféricas.

El quinto y último consenso entre los países de la región es el carácter estratégico que brindan a la comunidad, como un espacio que facilita la cooperación regional en la materia, permitiendo la coordinación y la cooperación para enfrentar al crimen organizado transnacional, pero también para impulsar y promover los propios intereses nacionales.

Este último aspecto está relacionado con las relaciones de poder y las dinámicas de amistad-enemistad, tanto al interior de la comunidad como de ésta con los poderes globales, específicamente con Estados Unidos. En el primer caso, es claro que la construcción de la comunidad ha sido un proceso gradual, caracterizado por la convivencia entre los acuerdos bilaterales y los multilaterales, donde el núcleo conformado por el ABC ha sido el principal impulsor de estas transformaciones.

El germen de la comunidad se encuentra en el acercamiento entre Brasil y Argentina, que tomaron la decisión de impulsar una alianza para fortalecer sus procesos internos, potenciar sus capacidades y reafirmar su independencia frente a poderes externos. Alianza que Barón de Río Branco había considerado estratégica desde finales del siglo XIX y que pudo ser consolidada tras el tránsito a las democracias. La incorporación de Chile al proceso, luego de su transición democrática, fortaleció el carácter estratégico de la integración política bajo el paraguas del Mercosur.

Y es que aún con sus altibajos, que van desde el estancamiento del proceso de integración económica (que permanece en la etapa de la imperfecta unión aduanera y los constantes conflictos entre los miembros) hasta los momentos de distanciamiento durante la década de los noventa (por ejemplo las “relaciones carnales de Argentina con Estados Unidos), la dimensión de la seguridad y la defensa regional permanece como un importante motor del proceso de integración regional.

Asimismo, el carácter estratégico que los ciudadanos confieren al Mercosur da cuenta del reconocimiento mutuo y la reciprocidad, necesarios para el establecimiento de intereses comunes a largo plazo y el desarrollo del sentido de responsabilidad mutua. Como señalan las tesis constructivistas, la edificación de la comunidad de seguridad requiere necesariamente del reconocimiento mutuo de las sociedades que la conforman.

A nivel regional predominan las dinámicas de amistad-entendimiento. Éstas son precisamente las expectativas de cambio pacífico a largo plazo, que de acuerdo a Deutsch son la esencia de toda comunidad de seguridad. Los cinco países consideran estratégica la comunidad y todos comparten el objetivo de hacer de ella un mecanismo intergubernamental para promover sus intereses en el sistema internacional.

Para Argentina y Uruguay, cuyas transiciones democráticas se acompañaron de importantes recortes en los recursos destinados a la defensa, la comunidad significa

también la posibilidad de optimizar estos recursos y generar espacios diferentes de interacción entre las Fuerzas Armadas. Mientras que los gobiernos paraguayos han visto en ésta un mecanismo positivo para consolidar su institucionalidad democrática y, al igual que sus vecinos, optimizar los limitados recursos con los que se cuenta.

El caso de Chile, institucionalizar la cooperación en materia de seguridad y defensa con Argentina y Brasil ha sido una prioridad a partir del tránsito a la democracia. El hecho de que el país se haya mantenido como Estado Asociado del Mercosur, con ciertas reservas en el área económica, pero que impulse decididamente los acuerdos de seguridad y defensa con sus contrapartes da cuenta del carácter estratégico que el país confiere a la comunidad de seguridad.

El predominio de Brasil en el proceso es claro. Este país ha logrado consolidarse como la potencia de América del Sur, su fortaleza económica, sus capacidades militares, una activa política exterior y el reconocimiento de los otros miembros de su liderazgo, dan cuenta de ello.

El acercamiento con Argentina y Chile ha permitido a Brasil centrar su área de atención en materia de seguridad y defensa en la zona amazónica, donde el control del territorio (de manera física y a través del uso de tecnologías) resulta primordial ante la posibilidad de internación de la guerrilla colombiana y las actividades del crimen organizado, especialmente el narcotráfico y el tráfico de especies. La puesta en marcha del SIVAM/SIPAM responde a la estrategia brasileña de tener control absoluto sobre su territorio y garantizar la estabilidad de la región amazónica a fin de evitar cualquier intento de intervención extranjera.

Por otra parte, el apoyo a la comunidad de seguridad y la reciente propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa, se inscriben en la lógica brasileña no sólo de ejercer un papel hegemónico en América del Sur, sino de reclamar el reconocimiento internacional como potencia, traducido por ejemplo en un lugar permanente en el

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El éxito del CSD significará la consolidación del liderazgo brasileño en la región y su preeminencia como poder militar, al convertirse en uno de los principales proveedores de sus socios sudamericanos.

En este contexto, es importante señalar que el hecho de que las hipótesis tradicionales de conflicto en el Cono Sur están rebasadas por la lógica de la seguridad y la cooperación; no significa que los Estados renuncien a su legítimo derecho de contar con las capacidades militares necesarias para el ejercicio de su defensa, pero al mismo tiempo esto de ninguna manera significa regresar al estado de desconfianza y competencia mutua.

Al contrario, el incremento de los recursos destinados a las compras de armamentos en los últimos años se explica a partir de dos lógicas: por un lado, la de la modernización militar (que permite mejorar sus capacidades) y por otro, la disuasión frente a enemigos externos. Una comunidad de seguridad y defensa precisa de capacidades militares, tanto para hacer frente a amenazas que así lo requieran; como para su actuación conjunta en casos de misiones de paz.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, en general prevalece una lógica de cooperación y entendimiento, si bien la región no escapa de las presiones y señalamientos, especialmente aquellos relacionados con las llamadas “áreas sin gobierno” de la Amazonia y la Triple Frontera.

El impacto del 11-S y de la lucha contra el terrorismo fueron externalidades positivas en la construcción de la comunidad. La cooperación frente a las amenazas transnacionales se vio fortalecida entre los miembros del Mercosur, así como con Estados Unidos a partir del establecimiento de una serie de mecanismos conjuntos como el “Tres más uno” de la Triple Frontera. La contención del unilateralismo estadounidense tanto en la región como a nivel internacional se convirtió en una

prioridad para estos países. Por ello, el rechazo unánime de estos países a la guerra de Irak resultó emblemático.

La idea de generar márgenes de independencia frente a Estados Unidos se refleja claramente en la diversificación de sus relaciones militares. Particularmente Brasil y Chile apuestan por diversificar sus proveedores de armas, al tiempo que Brasil ha generado acuerdos muy importantes con Alemania y Francia para el desarrollo de capacidades militares.

En tanto, desde la perspectiva estadounidense estos países son considerados como “socios confiables” capaces de hacer frente a problemas de inestabilidad subregional y comprometidos en la lucha contra las amenazas transnacionales. Los datos sobre la asistencia militar a la región y los ejercicios conjuntos que se realizan son reveladores en este aspecto.

En suma, el Cono Sur es una comunidad de seguridad plural de carácter estrecho que se encamina hacia una etapa de madurez. De acuerdo a nuestro modelo teórico, la etapa de ascenso de la comunidad se caracteriza por la institucionalización de las relaciones, el desarrollo del sentimiento de responsabilidad compartida y la cooperación y coordinación entre las Fuerzas Armadas.

El análisis de su desarrollo institucional, estrategias y mecanismos permiten identificar la presencia de algunos elementos que son señalados por Adler y Barnett como parámetros de la madurez de una comunidad:

1. *Multilateralismo*. En términos ideales, éste se refiere a que la toma de decisiones y los mecanismos se caracterizan por el consenso y el multilateralismo. En el caso del Cono Sur, ello constituye uno de los principios básicos de la integración regional. Sin embargo, en materia de seguridad y defensa el proceso transita entre los acuerdos multilaterales y los bilaterales entre el ABC.

En un escenario positivo, en su carácter del “núcleo duro de la integración”, el ABC fomenta la construcción de la comunidad al incorporar gradualmente a Uruguay y Paraguay al proceso. Sin embargo, desde otra perspectiva, la primacía de acuerdos bilaterales o trilaterales sobre los regionales puede constituir un serio obstáculo para la institucionalización de las relaciones entre los cinco países.

2. *Fronteras sin dispositivos de vigilancia.* Los controles y patrullajes fronterizos se realizan como medidas contra amenazas transnacionales y no frente a una posible invasión militar de los Estados vecinos. En este contexto, se han establecido mecanismos conjuntos cuyo ejemplo más claro es la gestión de la Triple Frontera mediante el Comando Tripartito y el Plan de Seguridad que han permitido el desarrollo de operativos, tanto simultáneos como conjuntos.
3. *Modificación de la planificación militar.* Se han abandonado las hipótesis tradicionales de conflicto entre los miembros de la comunidad y se ha dado paso al desarrollo de capacidades conjuntas frente a las amenazas, especialmente a través de los ejercicios combinados. Dentro de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas se cuentan: la vigilancia del territorio, la participación en Misiones de Paz, la actuación en casos de desastres naturales; misiones de carácter transitorio decididas por la autoridad civil y participación en esquemas cooperativos regionales.
4. *Definición común de las amenazas externas.* El acoger el concepto de seguridad multidimensional ha permitido llegar a consensos sobre ciertas amenazas y la forma de enfrentarlas. Si bien es cierto que la prioridad ha sido hacer frente a las de carácter transnacional, en tanto que los temas relacionados con las amenazas del desarrollo continúan enfrentándose fundamentalmente a nivel interno, donde cada país define sus propias estrategias y prioridades.
5. *Código de lenguaje.* Es posible identificar una serie de valores y principios que dan sentido a la comunidad de seguridad y defensa del Cono Sur, entre los que

destacan: la defensa de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la transparencia, la solidaridad, la cooperación internacional, el multilateralismo, el respeto a la soberanía nacional, la solución pacífica de las controversias y el pleno respeto a las normas del derecho internacional.

Es a través del discurso y las acciones que los gobiernos reflejan los valores de la seguridad y se diferencian de otros procesos regionales.

6. *Seguridad cooperativa y colectiva*. La transparencia, las medidas de confianza mutua y los cambios en la planificación militar posibilitaron el desarrollo de un sistema de seguridad cooperativa, que “busca reducir las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta,”<sup>364</sup> ejemplo de ello son los múltiples mecanismos que la comunidad ha establecido para hacer frente a las amenazas comunes.

El sentido de pertenencia, la solidaridad y el reconocimiento de la seguridad como bien común están en proceso de desarrollo, por lo que la lógica de la seguridad colectiva<sup>365</sup> aún no está presente en la comunidad de seguridad.

7. *Alto grado de integración militar*. Las relaciones entre las Fuerzas Armadas de la región son constantes y estrechas. El desarrollo de capacidades conjuntas, la profesionalización y la optimización de recursos se cuentan entre los objetivos de la cooperación en materia de defensa. En tanto, el reciente establecimiento del CSD está encaminado a profundizar esta tendencia.

Los ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas se traducen en mejores capacidades operativas, tanto a nivel regional como internacional. Al tiempo que

---

<sup>364</sup> Jorge I. Domínguez, “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la posguerra fría”, en: Jorge I. Domínguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO, Chile, 1988, p. 26.

<sup>365</sup> Desde la perspectiva de la seguridad colectiva, la seguridad es indivisible, por lo que un acto de agresión a alguno de los miembros de la comunidad es considerado como una agresión al conjunto. Situación que también constituye una estrategia de disuasión frente a las amenazas externas.

la participación conjunta en Operaciones de Paz dan cuenta de la importancia estratégica de esta cooperación. No obstante, resulta demasiado aventurado considerar la posibilidad de que en el corto plazo, se logren los niveles de integración militar a los que hace referencia este parámetro de las comunidades de seguridad.

8. *Libre circulación de la población.* En el seno del Mercosur se ha acordado hacer de la región un área de libre tránsito, de residencia y con derecho al trabajo para todos sus ciudadanos. Política altamente positiva para el desarrollo de la comunidad de seguridad, si partimos de la premisa básica constructivista sobre la importancia de la interacción social para el desarrollo de identidades y percepciones comunes en la materia.
9. *Internacionalización de la autoridad e instituciones multidimensionales.* Los países del Cono Sur trabajan en la coordinación o armonización de sus órdenes legales desarrollando paulatinamente su propia versión del Espacio Europeo de Seguridad y Justicia, lo que incluye mecanismos de implementación y la profundización de la cooperación en esta área. Considerando que este proceso es joven, lograr los niveles de adaptación de los mecanismos nacionales y el surgimiento de reglas transfronterizas propios de comunidades de seguridad maduras tomará aún tiempo.

La construcción de la comunidad de seguridad del Cono Sur ha sido posible por la aplicación de una serie de conceptos articuladores como: gradualidad, flexibilidad, reciprocidad, simetría en el cumplimiento de los compromisos; tratamiento preferencial en el marco del concepto de un regionalismo abierto e incorporación de actores no tradicionales en las relaciones estratégicas.<sup>366</sup>

---

<sup>366</sup> Francisco Rojas Aravena, "Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos", en: Klaus Bodemer (ed.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina, ¿Amenaza para la democracia?* Recal / IIK / FLACSO-Chile / Nueva Sociedad Caracas 2003, pp. 193-194.

La comunidad permite hacer frente a amenazas comunes, gestionar los problemas propios de la interdependencia en materia de seguridad, salvaguardar a las sociedades y los Estados y fortalecer las capacidades de éstos últimos. En tanto, a nivel internacional el Cono Sur se presenta como una zona que participa directamente en la construcción y las definiciones de la seguridad internacional.

La lógica es consolidar un bloque que mejore la capacidad de acción y negociación de cada uno de sus Estados miembros y les permita actuar como promotores de la seguridad internacional. En este sentido, su participación en Haití a través de la MINUSTAH y la puesta en marcha de la fuerza argentino-chilena “Cruz del Sur”, dan cuenta de la capacidad organizativa y operativa de la comunidad.

Consecuentemente, en esta región se desarrolla una comunidad de seguridad cuyas capacidades operativas permiten identificar mecanismos, políticas y acuerdos específicos en las dos áreas sustantivas de la gobernanza regional de la seguridad (*regional security governance*): la construcción institucional y la resolución de conflictos, a través de cuatro tipos de políticas que interactúan y se complementan entre sí:

- **Prevención:** los esfuerzos para prevenir los conflictos a través del establecimiento o fortalecimiento de instituciones nacionales, regionales o internacionales que contribuyan a la mitigación de la anarquía y la creación del orden.
- **Protección:** las respuestas ante las amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, la degradación medioambiental y las pandemias. Es decir, las funciones tradicionales de protección del Estado y la sociedad.
- **Assurance** (mantenimiento o garantía): medidas de fomento a la confianza y la seguridad, tareas civiles de reconstrucción pos-conflicto (*peace building*) y esfuerzos diplomáticos para contribuir a la solución de los conflictos.

- *Compellece* (uso de la fuerza): resolución de los conflictos fuera de la región a través de la intervención militar, particularmente en situaciones de establecimiento (peace making), mantenimiento (peace keeping) e imposición de la paz (peace enforcement).<sup>367</sup>

La siguiente tabla ilustra los mecanismos y acuerdos específicos del Cono Sur en cada una de estas políticas.

---

<sup>367</sup> Emil Kirchner y James Sperling, *EU security governance*, Manchester University Press, Reino Unido, 2007, pp. 9-23

Tabla 12  
**Cono Sur: Gobernanza regional de la seguridad**

<b>Construcción Institucional</b>	
<b>Prevención</b>	<b>Protección</b>
<p>Tratado de Asunción            Foro de Consulta y Concertación Política            COMPERSEG (Arg-Ch)            Mecanismos 2+2            Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (Arg-Bra)            Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control Nuclear/ Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC-SCC)            Compromiso de Mendoza vs. Armas químicas            Declaración de Ushuaia (zona de paz)            Protocolo de Ushuaia (compromiso democrático)            Libros Blancos, transparencia en gastos de defensa.            Reuniones anuales de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas            UNASUR-Consejo Sudamericano de Defensa            FCCP</p>	<p>Conferencia de Ministros del Interior            Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME),            Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional- Acuerdo Macro para la Seguridad Regional            Cooperación Judicial: Protocolo de Sn. Luis, Acuerdos de Recife, Controles Fronterizos, Convenciones de Aduanas y Acuerdos de Extradición.            Comisión Especial RED            Cooperación entre Bancos Centrales y GAFISUD            Comando Tripartito de la Triple Frontera            Mecanismo 3+1 (Triple Frontera)            Unidades de Coordinación Conjunta (fronteras)            Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE - GTP)            Centro Regional de Inteligencia            Acuerdo sobre cooperación policial - Centro de Coord. de Capacitación Policial            Grupo sobre Armas de Fuego-registro de armas.            Acuerdos bilaterales sobre control de tránsito aéreo.            SIVAM/SIPAM + Acuerdo de Tabatinga            Patrullaje y vigilancia del AMAS.            Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN)</p>
<b>Solución de conflictos</b>	
<i>Assurance</i>	<i>Compellence</i>
<p>MFCS            Grupo de Apoyo a Contadora            Mediación en los conflictos regionales: Perú-Ecuador/Colombia-Ecuador-Venezuela.            Acciones con Naciones Unidas: /Misiones de Paz en Centroamérica (MINGUA, ONUSAL y ONUCA)/ MINUSTAH (personal civil y tareas de reconstrucción, mecanismos 2x4 / 2x7 /2x9) y en el resto del mundo con personal civil.            Acciones conjuntas con la OEA: misiones especiales para atender las crisis de gobernabilidad democrática en Paraguay y Bolivia.            Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), (EOPE) (CECOPAZ) (CIOPPAZ)            UNASUR- Consejo Sudam de Defensa</p>	<p>MFCS de cooperación militar.            Acuerdos de los Grupos Trabajo de Defensa Bilateral sobre medidas de cooperación e integración militares; así como el desarrollo de acciones comunes en materia tecnológica e industrial.            Proyectos conjuntos de los Ministerios de Defensa (ABC) para el desarrollo de armamento.            Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa (Arg-Bra)            Ejercicios combinados (UNITAS, Panamax, Fraterno)            MINUSTAH (Misiones de Paz de la ONU con personal militar)            Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), (EOPE) (CECOPAZ) (CIOPPAZ)            Fuerza Combinada Cruz del Sur            Consejo Sudamericano de Defensa</p>

## ANEXO

### Acuerdos relevantes a la Política de Seguridad y Medidas de la Conferencia de los Ministros del Interior del Mercosur

<b>I Conferencia, mayo de 1997. Asunción, Paraguay</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación del reglamento interno de procedimiento.</li> <li>• Establecimiento de la Comisión Técnica.</li> </ul>
<b>II Conferencia, octubre de 1997. Punta del Este, Uruguay.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio del Plan de Seguridad para la Triple Frontera</li> <li>• Registro trilateral de Foz do Iguazú (control del tráfico financiero, comercio y tráfico de personas en el triángulo fronterizo) entre Argentina, Brasil y Paraguay.</li> </ul>
<b>III Conferencia, marzo de 1998. Buenos Aires, Argentina.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación del Plan sobre Cooperación y Asistencia Recíproca de Seguridad Regional.</li> <li>• Aprobación del Plan General de Seguridad para la Triple Frontera.</li> <li>• Aprobación de la Reglamentación del SISME (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad en el Mercosur)</li> </ul>
<b>IV Conferencia, noviembre de 1998. Brasilia, Brasil.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio del registro común de compra y venta de armas y municiones pequeñas.</li> </ul>
<b>V Conferencia, junio de 1999. Asunción, Paraguay</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre el regreso a su país de origen de vehículos y buques transferidos ilegalmente a otros Estados del Mercosur.</li> <li>• Acuerdo sobre los fundamentos del SISME.</li> </ul>
<b>VI Conferencia, noviembre de 1999. Montevideo, Uruguay.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre el Plan General para la Seguridad Regional (Plan General sobre Cooperación y Asistencia Recíproca en materia de Seguridad Regional en el Mercosur).</li> </ul>
<b>VII Conferencia, mayo del 2000. Buenos Aires, Argentina.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enimendas del Plan General para la Seguridad Regional los siguientes sectores:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comercio sexual infantil.</li> <li>▪ Delitos de cuello blanco y delitos financieros.</li> <li>▪ Crímenes ambientales.</li> <li>▪ Comercio ilegal con materiales radioactivos.</li> </ul> </li> </ul>
<b>VIII Conferencia, noviembre de 2000. Río de Janeiro, Brasil.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre el Centro de Coordinación del Mercosur para el entrenamiento del personal de policía.</li> <li>• Acuerdo de los Bancos Centrales sobre prevención y represión del crimen de cuello blanco y delincuencia financiera.</li> </ul>
<b>IX Conferencia, junio de 2001. Asunción, Paraguay.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre Cooperación Policial en el Sector de Investigación, Prevención y</li> </ul>

Control de Delitos Criminales.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enmienda del Plan General de Seguridad Regional en el sector de migración.</li> </ul>
<b>X Conferencia, noviembre de 2001. Montevideo, Uruguay.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de un Grupo Permanente de Trabajo de Contraterrorismo.</li> </ul>
<b>XI Conferencia, mayo de 2002. Buenos Aires, Argentina.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo en contra de la trata de personas.</li> <li>• Acuerdo sobre la seguridad del turismo en los Estados del Mercosur.</li> <li>• Enmienda del Plan General de Seguridad Regional en el sector de contraterrorismo.</li> </ul>
<b>XII Conferencia, noviembre de 2002. Salvador de Bahía, Brasil.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre la Contención de las Formas Transnacionales del Crimen Relacionadas con el Tráfico Ilegal Aéreo.</li> <li>• Acuerdo sobre el Control de la Corrupción en las Regiones Fronterizas.</li> <li>• Acuerdo sobre la Cooperación Operativa de los Servicios de Inteligencia de la Policía en contra del Terrorismo y actividades ilegales relacionadas con ello.</li> </ul>
<b>XIII Conferencia, junio de 2003. Asunción, Paraguay.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enmienda del Plan General de Seguridad Regional en los siguientes sectores: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrabando de tabaco.</li> <li>▪ Robo de mercancías durante su transportación.</li> <li>▪ Piratería</li> <li>▪ Trata de personas.</li> </ul> </li> </ul>
<b>XIV Conferencia, noviembre de 2003. Montevideo.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones del SISME.</li> <li>• Acuerdo sobre la implementación del SISME.</li> </ul>
<b>XV Conferencia, 2004</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo operativo sobre la implementación de acciones en la lucha contra la piratería, contrabando de cigarrillos y productos sensibles para cada Estado miembro del Mercosur.</li> <li>• Acuerdo para la Participación de Autoridades Aduaneras y Otros Organismos en Materia de Seguridad Regional.</li> <li>• Implementación del SISME.</li> </ul>
<b>XVI Conferencia, 2005</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo en Materia de Seguridad Pública entre los Estados del Mercosur (adecuación del capítulo VII del Plan General de Coordinación y Cooperación para la Seguridad Regional).</li> <li>• Acuerdo sobre adecuación del capítulo II –ámbito delictual- del Plan General de Coordinación y Cooperación para la Seguridad Regional.</li> <li>• Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional.</li> </ul>
<b>XVII Conferencia, 2006</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de validación de las acciones establecidas en el plano de acción bianual</li> </ul>

<p>del Congreso de Buenos Aires sobre seguridad regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción para la Lucha contra el Tráfico de Personas entre los Estados Miembros del Mercosur</li> </ul>
<p><b>XVIII Conferencia, 2007</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre la revocación de la normativa relativa al SISME</li> <li>• Regulación de la Organización y funcionamiento del SISME.</li> <li>• Acuerdo de autorización para el intercambio de información a través del SISME y la formalización de su reglamentación</li> </ul>
<p><b>XIX Conferencia, junio de 2008. Buenos Aires, Argentina.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo operativo sobre la implementación de acciones en la lucha contra la piratería,</li> <li>• Acuerdo sobre la revocación de la normativa relativa al SISME</li> <li>• Acuerdo de aprobación de las operaciones coordinadas previstas para el segundo semestre 2008 (Establecer la realización de un mínimo de dos operativos coordinados en los puntos de la frontera según los intereses acordados e instruir los canales de institucionales precisos, las fuerzas de seguridad y/o policiales, con presencia en las zonas acordadas).</li> </ul>
<p><b>XX Conferencia, mayo de 2009. Asunción, Paraguay.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la estructuración de la Policía del Mercosur, la Mercopol</li> <li>• Se analizaron las estrategias de combate contra la trata de personas, tráfico de estupefacientes y corrupción en la gestión pública</li> <li>• Firma de la Declaración Ministerial sobre la Reunión de los Jefes de Policía y Fuerzas de Seguridad del Mercosur, confirmando el carácter permanente a la convocatoria de dicha Reunión.</li> </ul>
<p><b>XXI Conferencia, octubre de 2009.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo sobre Cooperación para combatir las Actividades Ilícitas Transnacionales Derivadas del Tránsito Ilegal de Aeronaves entre los Estados Partes del Mercosur.</li> <li>• Acuerdo sobre Combate a la Corrupción en las Fronteras entre los Estados Partes del Mercosur.</li> <li>• Acuerdo sobre Ampliación de las Acciones Referentes a los Ilícitos Ambientales Contenidos dentro del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional del Mercosur.</li> <li>• Acuerdo sobre Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos entre los Estados Partes del Mercosur.</li> </ul>

Elaboración propia con información de: Daniel, Flandes, *Institution Building in Mercosul's Defence- and Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats*, Institute for Iberoamerican Studies, Alemania, 2004 y

**Mercosur, Lista de Acordos e Incorporações de Normas, disponible en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)**

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Libros y artículos de libros

Abente Burn, Diego, "Paraguay: Fronteras, ausencia del Estado y la Seguridad Regional en el 2008", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, Bogotá, Colombia, 2009, pp. 126-133.

Adler, Emanuel y Barnett, Michael, "Security communities in theoretical perspective", en: Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998.

Aguilera, Gabriel (ed.), *Reconversión militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994.

Álvarez, Alejandro E., "La Internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del Mercosur" en Woischnik, Jan (dir.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2003*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Montevideo, Uruguay, 2003.

Alves Soares, Samuel y Loyolla Kuhlmann, Paulo Roberto, "Las Relaciones civiles-militares en Brasil" en José A. Olmeda, (comp.), *Democracias Frágiles. Las relaciones Civiles-militares en el mundo Iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2005.

Baylis, John "International and global security in the pos-cold war era", en: John Baylis and Steve Smith (eds.) *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, Tercera Edición, 2005.

Benítez Manaut, Raúl, Celi Pablo y Diamint Rut "Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, Bogotá, Colombia, 2009.

Besio, Félix, "El debate nacional sobre defensa" en: Marcela Donadio, (coord.), *Atlas comparativo de Defensa de América Latina, Edición 2008*, RESDAL, Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Brigagão, Clóvis, "O Brasil diante dos desafios internacionais em materia de segurança e defesa", en: Ministerio de la Defensa de la República de Brasil, *Reflexões sobre defesa e segurança: Uma estratégia para o Brasil*, Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 1, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Brasília, 2004.

Bitencourt, Luis, "Liderazgo Brasileño en Seguridad Hemisférica" en: Joseph Tulchin, Raúl Benítez, y Rut Diamint, *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica del siglo XXI*, Prometeo Libros-Universidad de Bologna, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Burns Marañón, Jimmy, *La tierra que perdió sus héroes. La guerra de las Malvinas y la transición democrática en Argentina*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 1992.

Buzan, Barry y Wæver, Ole, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Reino Unido, 2003.

Buzan, Barry, Wæver, Ole y de Wilde, Japp, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, Reino Unido, 1998.

Calloni, Stella, *Operación Cóndor, pacto criminal*, La Jornada ediciones, segunda edición, México, 2001.

Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y Democracia*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 2002.

Chanona Burguete, Alejandro, *La Comunidad de Seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

Celi, Pablo, "Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina", en: Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2005*, RESDAL, Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Cobra Barbosa, Murillo de Moraes Rego, "Novos conceitos e o papel das forças armadas. Visão Brasileira", en: Wilhelm Hofmeister (ed.), *Segurança internacional: Políticas Públicas e Cooperação Bi-regional. Um diálogo Europa-América do Sul*, Fundação Konrad-Adenauer, Río de Janeiro, Brasil, 2005.

Corach, Carlos V. y Baizán, Mario, *La respuesta argentina frente al terrorismo*, Fundación de Estudios para el Tercer Milenio (FUPOMI) Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2002.

Costa Vaz, Alcides, "Brasil: Defensa, seguridad y perspectivas regionales en 2008" en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, Bogotá, Colombia, 2009.

D'Agostino, Thomas J., "Caribbean Politics", en: Hillman, Richard S. y D'Agostino, Thomas J., *Understanding Contemporary Caribbean*, Lynne Rienner Publishers, segunda edición, Reino Unido, 2009.

Derghougassian Khatchik y Varone Paula, "El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de los flujos de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo, *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, Bogotá, Colombia, 2009

Deutsch, Karl, "Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience" en: Mette Elistrup-Sangiovanni, *Debates on European Integration. A Reader*, The European Union Series, Palgrave, Macmillan, Nueva York, Estados Unidos, 2006.

Deutsch, Karl, "Security Communities" en: James Rosenau, (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, Estados Unidos, 1961.

Diamint, Rut, "Confluencias y Divergencias entre Defensa y Seguridad", en: Francisco Rojas Aravena y Paz V. Millet, *Seguridad y Defensa en las Américas: la búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO, Santiago de Chile, 2003.

\_\_\_\_\_, "Estado y sociedad civil ante la cuestión militar en los '90" en: Rut Diamint, (ed.) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1999.

\_\_\_\_\_, "Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos" en: Francisco Rojas Aravena, (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

\_\_\_\_\_, "Una mirada estratégica sobre Argentina" en: Joseph Tulchin, Raúl Benítez, y Rut Diamint, *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica del siglo XXI*, Prometeo Libros-Universidad de Bologna, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Domínguez, Jorge I., "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la posguerra fría", en: Domínguez, Jorge I. (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO, Chile, 1988.

Dreyfus, Pablo y de Paiva Dias, Carolina Iooty, et.al., *Control de Armas Pequeñas en el Mercosur*, Viva Río-Proyecto de Control de Armas de Fuego, Serie América Latina No.3, junio 2003.

Dreyfus, Pablo, "Mapeo del crimen organizado de Brasil" en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo, (eds.), *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, Bogotá, Colombia, 2009.

Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés, "El régimen militar (1976-1983)", en: Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República de Argentina (1806-1989) Tomo XIV:Las relaciones políticas, 1966-1989*.

Facetti, Juan Francisco, "La defensa en el Paraguay", en: Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de Defensa de América Latina, Edición 2005*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina, 2005.

\_\_\_\_\_, "El proceso de elaboración de la política de defensa en Paraguay", en: Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de Defensa de América Latina, Edición 2008*, RESDAL, Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Fuentes, Claudio, "La respuesta civil al tema militar. Estrategias y espacios de negociación en Chile" en: Rut Diamint, (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1999.

G. Kinzo, Maria D'Alva, "Transitions: Brazil" en Garretón, Manuel Antonio y Newman, Edward (eds.), *Democracy in Latin America. (Re)constructing Political Society*, United Nations University Press, Estados Unidos, 2001, pp. 19-44.

García Covarrubias, Jaime, "Las Relaciones civiles-militares en Chile" en José A. Olmeda, (comp.), *Democracias Frágiles. Las relaciones Civiles-militares en el mundo Iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2005.

Gaspar, Gabriel, "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la Posguerra Fría". en: María Cristina Rosas (ed.), *Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM, México, 2003.

\_\_\_\_\_, "El libro de la defensa nacional de Chile" en: Juan Ramón Quintana, (coord.), *Libros Blancos de Defensa. Concertación Política y Diseño Estratégico Comparado*, Ministerio de Defensa Nacional, La Paz, Bolivia, 2001.

\_\_\_\_\_, "La política de defensa de Chile" en: Francisco Rojas Aravena, (ed.), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, FLACSO, Santiago de Chile, 1996.

González Guyer, Julián, "Relaciones FF.AA. y sociedad en Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con

el caso chileno” en: Ernesto López, (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2007.

Gutiérrez Palacios, Carlos, “Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática en: Ernesto López, (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2007.

Hendrickson, Dylan y Karkoszka, Andrzej, “Security sector reform and donor policies” en: Schnabel, Albrecht y. Hans-Georg Ehrhart (eds.), *Security sector reform and Post-conflict peace building*, United Nations University, Estados Unidos, 2005.

Hirst, Mónica “Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone”, en: Jorge I. Domínguez, (ed.), *Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburg University Press, Pittsburg, Estados Unidos, 1998.

\_\_\_\_\_, “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos” en: Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Grupo Fundación Mayan-Edhasa, Buenos Aires, 2008.

Hurrell, Andrew y Fawcett, Louise (eds.), *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, Estados Unidos, 1995, pp. 309-314

Huser, Herbert C., *Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem*, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, 2002.

IISS, *The Military Balance 2008*, IISS, Londres, Reino Unido, 2008.

Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, UNAM, 198.

Katzenstein, Peter, “Introduction: Alternative Perspectives on National Security” en Peter Katzenstein, (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1996.

Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Estados Unidos, 1977.

Keohane, Robert, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1989.

Kirchner, Emil y Sperling James, *EU security governance*, Manchester University Press, Reino Unido, 2007.

Kohn, Richard, "Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos" en: Kevin Casas, (ed.), *Relaciones Cívico-Militares Comparadas: Entendiendo los Mecanismos de Control Civil en Pequeñas Democracias*, Fundación Arias Para la Paz y el Progreso Humano, San José de Costa Rica, 1997.

Kolodziej, Edward, *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2005.

Labaque, Ignacio, "Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre", en: Claudio Fuentes (ed.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*, FLACSO, Santiago de Chile, Chile, 2004.

Lake, David A. y Morgan, Patrick M., "The New Regionalism in Security Affairs" en Lake, David A. y Morgan, Patrick (eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvania State University, Estados Unidos, 1997.

Lewis, Paul H., "Paraguay 1930-c. 1990", en: Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina, Tomo 15 El Cono Sur desde 1930*, editorial Crítica, Barcelona, España, 1997, pp. 203-215.

Lieuwen, Edwin, *Arms and Politics in Latin America*, Praeger, Nueva York, Estados Unidos, 1961.

Linz, Juan y Stepan, Alfred, "From an Impossible to a Possible Democratic Game: Argentina", en: Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland, Estados Unidos, 1996.

Livingstone, Grace, *America's Back Yard. The United States & Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror*, Zed Books, Londres, Gran Bretaña, 2009.

Llenestrosa, Elsa; Parra, Sol y Tuner, Vanesa, "Paraguay y Uruguay: Estrategia de inserción internacional y su impacto en la integración regional" en Laneydi, Alfonso; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2009.

López Chirico, Selva, "Las FF.AA Uruguayas en la Democracia Pos-dictatorial: Notas sobre misión y estrategias políticas", en Rut Diamint, Rut (ed.), *Control civil y Fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato di Tella, Nuevo Hacer, Argentina, 1999.

López, Ernesto "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares" en: Ernesto López, (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2007.

\_\_\_\_\_, "Nueva Problemática de Seguridad y Nuevas Amenazas" en: Ernesto López y Marcelo Fabián Saín, (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2003.

Maira, Luis, "Notas para un estudio comparado entre el Estado fascista clásico y el Estado de Seguridad Nacional" en: Varios Autores, *El Control Político en el Cono Sur, Siglo XXI*, México, primera edición, 1978.

\_\_\_\_\_, "El Estado de Seguridad Nacional en América Latina", en: Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*, Editorial Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, tercera edición 2003.

Martins Filho, João Roberto, "La visión militar sobre las nuevas amenazas en el escenario de la Amazonía Brasileña" en López, Ernesto y Saín, Marcelo Fabián (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2003.

Molina Jonson, Carlos, *Cooperación Regional: potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Chile, 2003.

Moniz Bandeira, Luiz Albert, "Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración", en: Mario Rapoport y Amado Luiz Ciervo (comps.), *El Cono Sur. Una historia común*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 2002.

Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

Nicholls, David, "Haití 1930-c. 1990", en: Varios autores, *Historia del Caribe*, Editorial Crítica, Barcelona, España, 2001.

O'Donnel, Guillermo, "Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina" en Norbert Lechner, (comp.), *Estado y Política en América Latina*, Editorial Siglo XXI, México, 1981.

Perlo-Freeman, Sam, *et.al.*, "Global Military Spending", en: *SIPRI Year Book 2009. Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, Suecia, 2009.

Rizzo de Oliveira, Eliézer “O Brasil diante dos desafios internacionais em materia de segurança e defesa: un enfoque hemisférico”, en: Ministerio de la Defensa de la República de Brasil, *Reflexões sobre defesa e segurança: Uma estratégia para o Brasil*, Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 1, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_, “O Aparéelo Militar: Papel tutelar na Nova República” en: Joao Quartm de Moraes, Wilma Peres Costa y Eliezer Rizzo de Oliveira, *A Tutela Militar*, Editorial Vértice, Sao Paulo, Brasil, 1987.

\_\_\_\_\_, *Democracia e Defesa Nacional. A criação do Ministerio da Defesa na Presidencia de FHC*, Ed. Manole, Sao Paulo, Brasil, 2004.

Robinson, Paul, *Dictionary of International Security*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 2008.

Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, FLACSO, Santiago de Chile, 1996.

\_\_\_\_\_, “Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos”, en: Klaus Bodemer (ed.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina, ¿Amenaza para la democracia?* Recal / IIK / FLACSO-Chile / Nueva Sociedad Caracas 2003.

Rouquié, Alain y Suffern, Stephen, “Los militares en la política latinoamericana desde 1930” en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina, Tomo 12 Política y Sociedad desde 1930*, editorial Crítica, Barcelona, España, 1997, pp. 294-295.

Rouquié, Alain, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*, EMECE, Buenos Aires, 1984.

Rousseau, David L. y Walker, Thomas C., “Liberalism” en Myriam Dunn Cavelty, y Victor Maurer, *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Londres, Reino Unido, 2010.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Sain, Marcelo Fabián, “Las Relaciones civiles-militares en la argentina democrática (1983-2002)”, en: José A. Olmeda, (comp.), *Democracias Frágiles. Las relaciones Civiles-militares en el mundo Iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2005.

Schultz, Richard, "Introduction to International Security" en Schultz, Richard; Godson, Roy y Quester, George H. (eds.), *Security Studies for the Twenty-First Century*, Brassey's Washington, Estados Unidos, 1997.

Seehan, Michael, *International Security. An Analytical Survey*, Lyenne Rienner Publishers, Londres, Reino Unido, 2005.

Snow, Donald M., *National Security for a New Era*, Pearson, Nueva York, Estados Unidos, 2004, p. 1

Tulliu, Steve y Schmarlberger, Thomas, *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, United Nations Institute for Disarmament Research, Ginebra, Suiza, 2003.

Ugarte, José Manuel, "Estudio subregional sobre prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en dicha materia, en el Cono Sur" en Andrés Serbin, *Paz, Conflicto y Sociedad Civil en América Latina y el Caribe*, Icaria Editorial-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Barcelona, España, 2007, pp. 161-211.

Ugarte, José Manuel, "Integración subregional en seguridad pública y defensa: del MERCOSUR a UNASUR" en Alfonso Laneydi, Lázaro Peña, Lázaro y Mariana Vázquez, (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2009.

Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 2004.

Varas, Augusto y Cruz Johnson, Va Rigoberto, (eds) *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, FLACSO-CEEA, Santiago de Chile, 1993.

Varios Autores, *La consolidación democrática en América Latina*, Fundación Olof Palme, Hace Editorial, Barcelona, España, 1994.

Winnad, Érica y Héctor Luis Saint-Pierre, "El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: los casos brasilero y argentino" en Ernesto López, (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Editorial Altamira, Buenos Aires, Argentina, 2007

Wohlforth, William C., "Realism and security Studies" en: Myriam Dunn Cavelty, Myriam y Victor Maurer, *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Londres, Reino Unido, 2010.

## Documentos Oficiales

*Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela, MERCOSUR/CMC/DEC no. 16/06 aprobado por el Consejo Común en Córdoba, Argentina el 20 de julio de 2006.*

CEPAL, *Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 14, CEPAL, Santiago de Chile, 2001*

*Common Security. A Programme for Disarmament, The Report of Independent Commission on Disarmament and Security Issues, Pan World Affaires, Londres, Reino Unido, 1982.*

Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *Patters of Global Terrorism 2002, Western Hemisphere Overview, Washington, 30 de abril de 2003.*

\_\_\_\_\_, *Patters of Global Terrorism 2003, Western Hemisphere Overview, Washington, 30 de abril de 2004*

\_\_\_\_\_, *International Narcotics Control Strategy Report 2010.*

\_\_\_\_\_, *Congressional Budget Justification Foreign Operations, años 2007, 2008, 2009 y 2010.*

Embajada de los Estados Unidos en Paraguay, *Rumores y Desinformación. Políticas de los Estados Unidos, 2005. Comunidaco de Prensa disponible en: [http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores\\_y\\_desinformacin.html](http://spanish.paraguay.usembassy.gov/rumores_y_desinformacin.html).*

Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, aprobado el 11 de diciembre de 2008.

Jobim, Nelson, *Iniciativa política de Brasil. Desarrollo del núcleo de asuntos estratégicos y promoción de una propuesta.*

*Ley 23.492 "Punto Final", Sancionada el 23 de diciembre de 1986 y publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de 1986*

*Ley 23.521 "Obediencia Debida", sancionada el 4 de junio de 1987, publicada en el Boletín Oficial el 9 de junio de 1987*

Mercosur, *Acuerdos emanados de la XXI Reunión de Ministros del Interior, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 30/07, Anexo I "Acuerdo de Autorización para el*

Intercambio de Información a través del SISME y la formalización de su reglamentación”, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 01/07, 01 de junio de 2007.

Mercosur, *Creación del Centro de Coordinación de Capacitación Policial entre los Estados Parte del Mercosur*, MERCOSUR/RMI/ACUERDO no. 11/00, Buenos Aires, Argentina, 16 de junio de 2000.

Mercosur, *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*, Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/98.

Mercosur, *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Mercosur, Bolivia y Chile*, (Apartado II, Objetivos).

Mercosur, *Programa de Acción del Mercosur al Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional*, MERCOSUR/CMC/ DEC. no. 03/01, Asunción, Paraguay, 22 de junio de 2001.

Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la República Argentina*, 1999.

Ministerio de Defensa de Argentina, *Revisión de la Defensa*, 2001.

Ministerio de Defensa de Brasil, *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*, 2008.

Ministerio de Defensa de Brasil, *Política de Defensa Nacional*, 2005.

Ministerio de Defensa de Chile, *Alternativas a la Ley Reservada del Cobre*, Santiago, marzo de 1997.

Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2002.

Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2010.

Ministerio de Defensa de Chile, *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, 1997.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile-Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, *Consejo Suramericano de Defensa UNASUR. Crónica de su Gestación*, Santiago de Chile, 2009.

Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay. *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*

Naciones Unidas, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, reporte mensual al 30 de junio de 2010. Disponible en: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/june10\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/june10_2.pdf)

Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (The Capstone Doctrine)*, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2008.

*North-South. A Program for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Pan World Affaires, Londres, Reino Unido, 1980.

OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, celebrada en la ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, Naciones Unidas, México, 1994.

Presidencia de la República de Brasil, *Política de Defensa Nacional*, Brasilia, 1996.

*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 4 de agosto de 1987.

República Argentina, Decretos Presidenciales 1002,1003, 1004 y 1005, de 7 de octubre de 1989 y Decretos Presidenciales 2741, 2742 y 2743 del 30 de diciembre de 1990

República Oriental del Uruguay, *La defensa Nacional. Aportes para un debate*. Ministerio de Defensa, Montevideo, enero 2005,

Resolución 1353 de la Asamblea General de la OEA, Adoptada en el marco de la XXV Asamblea General realizada en Montrouis, Hawai, junio de 1995. [AG/RES 1253 (XXV-0/95)]Versión electrónica disponible en internet en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res95/Res-1353.htm>.

Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada el 30 de abril de 2004.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Suscrito en la ciudad de Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008.

### Artículos en revistas especializadas

Battaglino, Jorge M., "Palabras mortales ¿rearme y carrera armamentista en América del Sur?", *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo-junio, 2008, Buenos Aires, Argentina.

Benítez, Raúl, "América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las Fuerzas Armadas", *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 1, enero-marzo 2007, El Colegio de México.

Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, 1990.

Cuya, Esteban, "La "Operación Cóndor" el terrorismo de Estado de alcance transnacional", *Ko'aga Roñe'et, Revista Electrónica de Derechos Humanos*, 1996. Disponible en: <http://www.derechos.org/vii/1/cuyas.html>.

Estrades, Carmen, "Opinión Pública y Mercosur: Conocimiento y apoyo de los uruguayos al proceso de integración regional", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Núm. 15, 2006, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Montevideo, Uruguay, pp. 107-127.

Flemes, Daniel y Nolte, Detlef, "Alianzas externas para armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 1, 2010, ITAM, México.

\_\_\_\_\_, Daniel, "Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, enero-junio de 2006, FLACSO, Chile, pp. 163-180.

Follietti, Gilda, "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, enero-junio 2005, FLACSO, Chile.

Fuccille, Luis Alexandre, "A criação do Ministério de Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendiente", *Security and Defense Studies Review*, vol. 3, no. 1, primavera 2003, National Defense University, Washington, D.C., Estados Unidos.

Fuentes, Claudio y Rojas Aravena, Francisco, "El patio trasero, Estados Unidos y América Latina pos-Irak", *Nueva Sociedad*, núm 185, mayo-junio 2003, Caracas, Venezuela.

García, Jaime e Iturra, Alejandro, "Análisis de las políticas de defensa nacional durante los gobiernos de la Concertación (1990-2000)", documento de Trabajo, FLACSO, Santiago de Chile, 2000.

Kalil Mathias, Suzeley y Fazio, Ednéia, "Nuevas amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, Num. 3-4, Julio-Diciembre de 2004.

Keohane, Robert y Martin, Lisa, "The Promise of Institutional Theory", *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1995.

Kohn, Richard "How Democracies Control the Military?" *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 4, 1997, Washington D.C., Estados Unidos.

Proenca Junior, Domicio y Esteves Duarte, Erico "Comentarios a uma Nova Política de Defesa Brasileira", *Security and Defense Studies Review*, vol. 3, no. 2, otoño 2003, National Defense University, Washington, D.C., Estados Unidos.

Quiroga, Ramón Osvaldo, *Política de Seguridad y Defensa en América del Sur*, RESDAL, 2002. Documento electrónico disponible en: <http://www.resdal.org>.

Radseck, Michael, "Examinando la transparencia de América del Sur en materia de adquisiciones de armas: La política de información de los Estados sudamericanos frente al registro de armas convencionales de las Naciones Unidas, 1992-2002", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, julio-diciembre de 2004, FLACSO, Chile.

Rial, Juan, "La relevancia de las Misiones de Paz para las FFAA uruguayas", *Revista Naval*, agosto 2005, Uruguay.

Rojas Aravena, Francisco, "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes", *Nueva Sociedad*, núm 198, julio-agosto 2005, Caracas, Venezuela.

Russell, Roberto, "La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, ITAM, México, 2008.

Santa María, Jacinto, "Relaciones civiles-militares y transición a la Democracia en el Paraguay", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 14, núm. 1, 1999.

Serbin, Andrés, "América del Sur en un mundo multipolar ¿es la UNASUR la alternativa?", *Nueva Sociedad*, núm. 219, enero-febrero de 2009.

Sennes, Ricardo, "Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, ITAM, México, 2008.

Sennes, Ricardo, *et al.*, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 3-4, julio-diciembre, FLACSO, Chile,

2004.

Serra i Serra, Narcís, "Globalización, Fuerzas Armadas y democracia en América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO, núm. 4, octubre-diciembre, Santiago de Chile, 2002.

Sotomayor, Arturo, "Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", *International Security Studies*, vol.19, núm. 1, 2010, Routledge, Reino Unido.

Vignolles, Pablo "El valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares", en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Invierno, 2002/2003.

Vignolles, Pablo, "El valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares", *Security and Defense Studies Review*, vol. 2, invierno, 2002/2003, National Defense University, Washington, D.C., Estados Unidos.

Zaverucha, Jorge, "La Militarización de la seguridad pública en Brasil", *Nueva Sociedad*, núm. 213, enero-febrero 2008, Buenos Aires, Argentina.

### **Documentos de trabajo, repotes de investigación.**

Acuña, María Guillermina, *Las Relaciones Argentina-Brasil: convergencias y divergencias en el largo camino hacia la consolidación de una alianza estratégica*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Política Exterior Argentina, Working Paper núm. 2, 2006.

Beittel, June S., *Paraguay: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, 1 de febrero de 2010.

Bjorn, Möller, "New security concepts New risks and New Challenges," *Copenhagen Papers no. 18*, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research, 1993.

Brown, Rachel, *The Tri-Border Area: a profile of the largest illicit economy in the Western Hemisphere*, Task Force on Financial Integrity and Economic Development, junio 2009. Disponible en: <http://www.financialtaskforce.org>.

Chanona Burguete, Alejandro, *La Nueva Agenda de Seguridad en las Américas, desafíos posteriores a la guerra en Irak*, e-Working papers Vol. 2, No. 5, Junio 2004.

Centro de Estudios Europeos, FCPyS, UNAM Proyecto PAPIIT IN30952, “La UE y el TLCAN: Una perspectiva comparada ¿Regionalismos Convergentes o divergentes”.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *La opinión pública argentina sobre política exterior y la defensa*, CARI, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Diamint, Rut, “Chile y Argentina lideran una iniciativa de Fuerza de Paz Combinada”, *Boletín de RESDAL*, núm. 20, diciembre 2005, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_, *El “2x9” ¿una incipiente comunidad de seguridad en América Latina?*, Policy Paper, núm. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, diciembre de 2007.

\_\_\_\_\_, *Pactos con Diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas*, Policy Paper, núm. 24, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, febrero de 2009.

\_\_\_\_\_, *Rivalidad o Cooperación en el Mercosur*, diciembre de 2001.

Donadio, Marcela, “Integración y Defensa Nacional en el Cono Sur”, 1995.

Escuder Leira, Diego, *Cooperación internacional: la regionalización y las Comunidades de Seguridad. El caso del MERCOSUR*, Universidad Nacional de la Defensa, Washington, Estados Unidos, s/f.

Flemes, Daniel, *Institution Building in Mercosul’s Defence-and Security Sector (II). The Common Containment of Transnational Security Threats*, Documento de Trabajo núm. 22, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, 2004

\_\_\_\_\_, *Institution Building in Mercosul’s Defence and Security Sector I. Brazil’s Defence Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism*, Documento de Trabajo núm. 20, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, 2004.

\_\_\_\_\_, *Regional Security Community in Latin America*, Working Papers Global and Area Studies, núm. 13, 2005, Deutsches Übersee-Institut (DÜI) Hamburgo, Alemania.

\_\_\_\_\_, *Uma Comunidade de Segurança na América do Sul: Notas Teóricas Sobre A Cooperação na Política de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile*, febrero de 2004. Publicado en el portal web de la RESDAL <http://www.resdal.org>

Fundación Seguridad & Democracia, *Suramérica ¿carrera armamentista o renovación militar?*, Bogotá, Colombia, mayo de 2008.

Godnick, William, *La Organización de Estados Americanos y la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos sus Aspectos de 2001: cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*, Proyecto Biting the Bullet y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2002, Costa Rica.

Guedes da Costa, Thomaz, *Brazil's SIVAM: As it Monitors the Amazon, Will it Fulfill its Human Security Promise?* ESP Report, núm. 7, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., Estados Unidos, 2001.

Hirst, Mónica, *An Overview of Brazilian Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, South Africa Institute of International Affairs (SAIIA) Policy Briefing, número 6, noviembre de 2009;

\_\_\_\_\_, *Integración regional y seguridad internacional: el caso Mercosur*, documento electrónico publicado en el portal web del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionai, Lisboa Portugal.

Hudson, Rex, *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America*, Reporte preparado por la División Federal de Investigaciones, Librería del Congreso de los Estados Unidos, Congressional Research Service, Washington, D.C., Estados Unidos, julio de 2003.

Maguire, Robert, *What Role for the United Nations in Haiti?* USI Peace Briefing, United States Institute for Peace, Washington, Estados Unidos, noviembre de 2009.

Malamud, Carlos y García Encina, Carlota, *¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?*, Documento de trabajo núm. 31/2006 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, España, diciembre de 2006.

Marques, Adriana A., *A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina*, Working Paper núm. 21, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, 2004.

Meyer, Peter J. y Seelke, Clare Ribando, "Brazil-U.S. Relations", *CRS Report for Congress*, Washington, Estados Unidos, agosto 2009.

Meyer, Peter J., "Chile: Political and Economic Conditions and U.S. Relations", *CRS Report for Congress*, Washington, Estados Unidos, marzo 2010.

Moreira, Ángela, *Consejo Sudamericano de Defensa. Hacia una integración regional en Defensa*, RESDAL, 2008.

Naraghi Anderlini, Sanam y Pampell Conaway, Camille *Security Sector Reform*, The Institute for Inclusive Security, Hunt Alternatives Fund, Cambridge, Reino Unido, 2010. Disponible en: [http://www.huntalternatives.org/download/46\\_security\\_sector\\_reform.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/46_security_sector_reform.pdf)

Red Argentina para el Desarme, *Datos Estadísticos 2005*, Red Argentina para el Desarme. Disponible en: <http://www.redparaeldesarme.org.ar>.

Saint Pierre, Héctor Luis, *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Documento de Trabajo 50/2009, Real Instituto Elcano, Madrid, España, octubre de 2009.

Santa María, Jacinto, *Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay*, Documento de Trabajo, Insitut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania, enero de 2005.

Sotomayor, Arturo, "Uruguay's Peace Soldiers: From Praetorianism to Unchecked Peacekeeping", en: Arturo Sotomayor V., *The peace soldier from the south: from praetorianism to peacekeeping?*, Draft, noviembre de 2003.

\_\_\_\_\_, *La participación en Operaciones de Paz de la ONU y el control civil de las Fuerzas Armadas : los casos de Argentina y Uruguay*, Documento de trabajo núm. 129, CIDE, México, 2005.

\_\_\_\_\_, *La participación uruguaya en las Operaciones de Paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos*, Documento de trabajo núm. 128, CIDE, México, 2005.

\_\_\_\_\_, *The Peace Soldier from the South: From Pretorianism to Peacekeeping*, Ph D Dissertation, Columbia University, Nueva York, Estados Unidos, 2004

Spektor, Matias, *Brazil as a Regional Emerging Global Power*, SAIIA Policy Briefing, número 9, noviembre de 2009.

Sullivan, Mark P., "Argentina: Background and U.S. Relations", *CRS Report for Congress*, Washington, Estados Unidos, noviembre de 2008.

Varios autores, *La Construcción de una Comunidad de Seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamento*, Policy Paper, núm. 20, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, julio de 2008.

Wæver, Ole, "Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects", *Copenhagen, Papers No. 1*, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research, 1987.

Wola, et. al., *Below the Radar. U.S. military programs with Latin America, 1997-2007*, marzo de 2007. Disponible en: [www.ciponline.org/facts](http://www.ciponline.org/facts).

Zuñiga, Liza, *Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación*, Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía, núm.7, FLACSO, Santiago de Chile, septiembre de 2006

## **Ponencias**

Bartolomé, Mariano César y Llenderozas, Elsa, *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*, ponencia presentada en el marco del Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES), CHDS, Brasilia, Brasil, 7-10 de agosto de 2002.

Diamint, Rut, *Políticas antidrogas y militares en el Cono Sur*, ponencia presentada en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES, 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003

Jácome, Francine, *Regional Responsibilities: the rol of UNASUR*, ponencia presentada en la mesa redonda "El impacto del Crimen Organizado en la Gobernabilidad Democrática", organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Bruselas, Bélgica, 30 de noviembre de 2009.

Llenderozas, Elsa E., *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta*, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan de Puerto Rico, marzo de 2006.

Saín, Marcelo Fabián, *La problemática del narcotráfico en la Argentina*, ponencia presentada en el "Seminario sobre técnicas de interdicciones sobre el tráfico ilícito de drogas en aeropuertos, Policía de Seguridad Aereoportuaria-Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos", Buenos Aires, Argentina, 26-29 de agosto de 2008.

Suzeley Kalil Mathias y Leandro Leone Pepe, *Segurança e Democracia: A Atuação do Brasil no Haiti*, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan de Puerto Rico, marzo de 2006.

Wæver, Ole, "Securitization: Taking stock of a research programme in Security Studies", Ponencia presentada en el marco del Program on International Politics, Economics, and Security (PIPES), Universidad de Chicago, febrero de 2003. Versión preliminar, no publicada.

## Notas periodísticas

Agencias, "Mercosur entrena policías contra tráfico de armas", *Mercosur Noticias*, 11 de agosto de 2009. Disponible en: <http://data.com.uy/mercotur-entrena-policias-contra-trafico-de-armas>.

Agencias, "Cadetes argentinos en la Esmeralda", *El Periodista*, Buenos Aires, año 3, núm. 79, 11 de Marzo de 2005

Agencias, "Durante 2004 se incrementaron significativamente los ejercicios militares con fuerzas extranjeras", *Nueva Mayoría*, 22 de diciembre de 2004. Disponible en: [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com).

Agencias, "Un tribunal militar paraguayo deja en libertad al ex general golpista Lino Oviedo", *El País*, Madrid, 07 de septiembre de 2007.

Rebossio, Alejandro, "Lugo niega un golpe de Estado pero destituye a la cúpula militar", *El País*, Madrid, España, 06 de noviembre de 2009.

BBC Mundo, "Brasil dice 'sí' a las armas", *BBC Mundo*, 24 de octubre de 2005.

BBC Mundo, "Radiografía de la Triple Frontera", *BBC Mundo*, 22 de febrero de 2005.

César Sánchez Bonifato, "Tensión en Paraguay ante rumores de golpe", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 31 de enero de 1998

Aliscioni, Claudio, "Los marines de EE.UU. ponen un pie en Paraguay", *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 11 de septiembre de 2001

EFE, "Militares Brasileños contra el Narco", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 29 de junio de 1998

Gosman, Eleonora, "Triple Frontera: Argentina, Brasil y Paraguay coordinan su espionaje", *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 09 de agosto de 2006.

Mariño, Henrique, "35.000 muertos por armas de fuego en Brasil en 2007, un 32 más que hace una década", *Noticias ADN.es*, 17 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.adn.es>.

Murphy, Martín, "Paraguay, los marines y el Mercosur", *BBC Mundo*, 16 de septiembre de 2001.

Bail, Raphaëlle, "Paraguay, una democracia en liquidación", *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, Número 48, junio 2003, pp. 14-15;

Gómez Maseri, Sergio, "Brasil y Estados Unidos firman acuerdo militar", *Semana*, Bogotá, Colombia, 13 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.semana.com>.

Álvarez, Valentina, "Brasil: menos muertes por armas", *BBC Mundo*, 03 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk>

### **Páginas web**

Columbia International Affaires Online, [<http://www.ciaonet.org>]

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, [<http://www.cries.org>]

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Chile, [<http://www.flacso.cl>]

International Institute for Strategic Studies, [<http://www.iiss.org>]

MERCOSUR, [<http://www.mercosur.org.uy>]

Military, Education, Research Library Network, National Defense University, [<http://merln.ndu.edu>]

Ministerio de Defensa de la República Argentina, [<http://www.mindef.gov.ar>]

Ministerio de Defensa de la República de Chile, [<http://www.defensa.cl>]

Minisetrío de Defensa de la República de Paraguay, [<http://www.mdn.gov.py>]

Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, [<https://www.defesa.gov.br>]

Ministerio de Defensa de la República Oriental del Uruguay, [<http://www.mdn.gub.uy>]

Naciones Unidas- Mantenimiento de la Paz, [<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/>]

Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fiedrich Ebert Stiftung, [<http://www.seguridadregional-fes.org>]

Red de Seguridad y Defensa de América Latina, [<http://www.resdal.org>]

Stockholm International Peace Research Institute, [<http://www.sipri.org>]

UNASUR, [<http://www.pptunasur.com>]

US Department of State, [<http://www.state.gov/>]