

De la seguridad regional al vacío político: un estudio de los diez años del Consejo de Defensa Suramericano

From regional security to political vacuum: a study of the ten years of the South American Defense Council

Resumen: Desde la perspectiva de la seguridad regional y geopolítica, la construcción de mecanismos de defensa es esencial para la soberanía de cualquier país en el sistema internacional. La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) consisten en prácticas políticas innovadoras que buscaron posibilitar una mayor autonomía y seguridad a los países suramericanos en las relaciones internacionales. Por tanto, el presente artículo busca realizar un estudio acerca de los avances y retrocesos del Consejo de Defensa suramericano en sus diez años iniciales (2008-2018). Con base en los conceptos de Complejos Regionales de Seguridad y Comunidad de Seguridad, y empleando una investigación bibliográfica y documental, se trata de demostrar que los primeros años de intensas actividades y proyectos fueron aplacados por el vacío político-institucional, sobre todo debido a la crisis brasileña. Así, se concluye la importancia del liderazgo de Brasil en los temas de defensa en América del Sur, cuyo escenario negativo, a principio, dificulta la promoción de una identidad suramericana y la construcción de una Comunidad de Seguridad.

Palabras clave: Consejo de Defensa Suramericano. Seguridad Regional. Integración Regional. Comunidad de Seguridad. América del Sur.

Abstract: From the perspective of regional and geopolitical security, the construction of defense mechanisms is essential for the sovereignty of any country in the international system. The Union of South American Nations (UNASUR) and the South American Defense Council (CDS) are innovative political practices that have sought to increase the autonomy and security of the South American countries in international relations. Therefore, the present article seeks to conduct a study on the advances and setbacks of the South American Defense Council in its initial ten years (2008-2018). Based on the concepts of Regional Security Complexes and Security Community, and using a bibliographic and documentary research, it has been tried to demonstrate that the first years of intense activities and projects were mitigated by the political-institutional vacuum, mainly due to the Brazilian crisis. Thus, it is concluded the importance of Brazil's leadership in defense issues in South America, whose negative scenario, in principle, makes it difficult to promote a South American identity and the construction of a Security Community.

Keywords: South American Defense Council. Regional Security. Regional Integration. Security Community. South America.

Bernardo Salgado Rodrigues
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil.
bernardosalgado90@gmail.com

Marcos Cardoso dos Santos
Escola Superior de Guerra
Rio de Janeiro, Brasil.
marsts2011@hotmail.com

Recibido: 05 jun. 2019

Aceptado: 10 dic. 2019

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introducción

Bajo la perspectiva de la seguridad regional y geopolítica, la construcción de mecanismos de defensa es esencial para la soberanía de cualquier país en el sistema internacional. La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) consisten en prácticas políticas innovadoras que buscaron posibilitar una mayor autonomía y seguridad de los países suramericanos en las relaciones internacionales. Específicamente, el CDS fue la primera experiencia en materia de defensa en América del Sur realizada por suramericanos, buscando, por medio de la cooperación, la práctica de la disuasión y construcción de una identidad suramericana.

El objetivo del presente artículo es contemplar los avances y retrocesos en la construcción del CDS a lo largo de sus diez años de existencia (2008-2018). Al identificar la evolución del concepto de seguridad regional en el ámbito del Consejo, se cuestiona hasta qué punto este podría describirse como una Comunidad de Seguridad en un Complejo Regional de Seguridad de América del Sur.

Para tal, la hipótesis central sería que los años iniciales de crecientes actividades y proyectos fueron mitigados a partir del punto de inflexión de vacío político-institucional, cuya crisis brasileña y, como consecuencia, de la UNASUR y del CDS, comprobaría la importancia del liderazgo de Brasil, en lo que respecta a los temas de defensa, en su entorno estratégico. Con el fin de corroborar tal asertiva, se realizó una investigación con base en artículos publicados en periódicos especializados, así como en fuentes oficiales de la UNASUR y del CDS.

Este artículo está dividido en tres partes, y aun las consideraciones finales. En la primera sección, se discute la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad y el concepto de Comunidad de Seguridad, que servirán de base teórico-metodológica para los objetivos del trabajo. En la segunda, se realiza el análisis empírico de los diez años de actividades del CDS, sus características, objetivos y políticas prácticas. En la tercera y última parte, se analiza la relevancia de Brasil en lo que respecta a la defensa regional suramericana.

2 Conceptos de seguridad y defensa para el cds: complejos regionales de seguridad y comunidad de seguridad

Con el fin de la bipolaridad derivada del período pos Guerra Fría, algunos académicos se distanciaron de perspectivas que ratifican la estructura del sistema internacional basado en las capacidades relativas de los Estados como factor para explicar la seguridad internacional. Entre estos autores, destacan Barry Buzan y Ole Waever (2003), quienes afirman que la región es el principal factor para dilucidar el fenómeno de la regionalización de la seguridad, en que sus discusiones pasaron a ser analizadas con base en lo que denominan Complejos Regionales de Seguridad. Así, se partió de la hipótesis de que determinadas regiones construyeron identidades que favorecerían una visión cooperativa en términos de seguridad y defensa regional, que no existirían sin un discurso común adoptado por sus miembros.

La Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad es la aplicación del concepto de región a la dinámica de seguridad del sistema internacional, reinterpretando el mundo en espacios cuyos procesos de securitización son más intensos y obedecen a estándares específicos que los distinguen de los demás Complejos. “Por más que un pequeño puñado de Estados tenga preocupaciones de

seguridad por todo el planeta, la abrumadora mayoría de estos piensa su seguridad a partir de su propia vecindad” (HENDLER, 2016, p. 19-20, nuestra traducción).

En suma, el Complejo Regional de Seguridad está formado por un conjunto de Estados cuyos principales procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que los problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse separadamente (BUZAN; WAEVER, 2003; BELLAMY, 2004; OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016).

Continuando en su análisis, Barry Buzan afirma que, al definir seguridad regional, el principal elemento que se debe añadir a las relaciones de poder es el estándar de relaciones amistosas o de enemistad entre Estados. Al referirse a las amistosas, este entiende que las relaciones varían desde una genuina amistad hasta expectativas de protección y apoyo, mientras que la enemistad va de las relaciones definidas por desconfianza al miedo. [...] En esta base, subsistemas de seguridad regionales pueden ser vistos en términos de estándares de amistosidad y enemistad que son sustancialmente confinados en un área geográfica en particular. (RUDZIT, 2005, p. 312-313, traducción nuestra)

Por tanto, con base en una perspectiva regionalista de Seguridad Internacional en el pos Guerra Fría, cuyo “nivel regional tiende a ser el *locus* más relevante en las dinámicas de cooperación y conflicto entre Estados y demás actores políticos” (HENDLER, 2016, p. 19), los Complejos Regionales de Seguridad son regiones vistas desde la perspectiva de seguridad, cuyo enfoque sale del aspecto global, principal vector durante la Guerra Fría, para el aspecto regional, en que los aspectos de la seguridad son más perceptibles. Así, el nivel regional es el espacio en que tiene lugar la mayor parte de la interacción entre lo nacional y lo global, no solo entre Estados bajo la óptica político-militar, sino que implican también una amplia gama de actores y agendas que varían de región a región (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 43-44).

Los Complejos Regionales de Seguridad tienen cuatro niveles de análisis, denominados “constelación de seguridad” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 51-52): doméstica, regional, interregional y sistémica. La primera se basa en el ámbito doméstico, en los Estados de la región, particularmente en sus vulnerabilidades generadas; la segunda, en las relaciones Estado por Estado; la tercera, en la interacción de la región con las regiones vecinas; y la cuarta, en el rol de las potencias mundiales en la región.

Aun, según Buzan y Waever (2003, p. 530), cuatro características son comunes a todos los Complejos Regionales de Seguridad: 1) dimensión geográfica (límites y fronteras que separan un CRS de otro); 2) dimensión sistémica (estructura anárquica, compuesto por dos o más unidades autónomas); 3) dimensión de poder (correspondiente a la distribución de poder entre las unidades); y 4) dimensión discursiva (construcción social que define estándares de amistad o enemistad entre las unidades).

El Complejo de Seguridad Regional de América del Sur es considerado del tipo estándar, según Buzan y Waever (2003), así como un complejo de integración moderada, configurándose como un medio término de complejos conflictivos y complejos cooperativos. “Esta vía media, actualmente, está relacionada con el desarrollo de instituciones creadas recientemente y del rescate de una identidad regional” (OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016, p. 43).

Históricamente, Buzan y Waver (2003) analizan la formación de este Complejo de América del Sur en tres períodos históricos. El primero, que se extiende desde la descolonización e independencia hasta la Guerra Fría, dejó marcas profundas en la región en la delimitación de las fronteras suramericanas, con contiendas geopolíticas presentes hasta hoy; el segundo, durante la Guerra Fría, tiene un aumento de grado de injerencia de los Estados Unidos mediante la interferencia por penetración (unilateral o consentida), es decir, alianza con un Estado del Complejo con la finalidad de preservar sus intereses y mantener el equilibrio de poder en este complejo; y el tercero, pos Guerra Fría, se formalizan los proyectos de integración regional como incremento de la cooperación por el desarrollo de instituciones. Así, América del Sur se configura como un Complejo Regional de Seguridad institucionalizado.

Otro interesante concepto para los objetivos de este artículo es el de Comunidad de Seguridad. Según Karl Deutsch (1969), esta se define como colectividades políticas cuyos miembros deciden resolver sus controversias por medios que no empleen el uso violento de la fuerza, sino por interacción entre agentes; *i.e.*, la guerra deja de ser una posibilidad en las relaciones entre los miembros de tal comunidad. En una dimensión en la cual las instituciones que surgieron en América del Sur se declaran propensas a la construcción de una identidad regional en materia de defensa, la comprensión de las condiciones para la existencia de una comunidad de seguridad es de fundamental importancia.

Adler y Barnett (1998) fueron responsables del perfeccionamiento teórico-metodológico del concepto de Comunidad de Seguridad, así como la forma de operativizarlo. En el caso de América del Sur, de las comunidades pluralísticas de seguridad propuestas por los autores, la UNASUR representaría la parcialmente integrada, una vez que detienen propiedades mínimas para la interacción de sus miembros y expectativas de cambio pacífico, superando la guerra en el imaginario político, una vez que no dispone de un sistema y normas próximos de un Estado soberano, un gobierno supranacional, característico de la comunidad pluralística de seguridad estrechamente integrada.

Es importante notar que, de acuerdo con Adler y Barnett (1998), la existencia de este tipo de comunidad debe cumplir cinco condiciones en su etapa de desarrollo, a saber: 1) multilateralismo; 2) fronteras no fortificadas; 3) cambios en la planificación militar; 4) una identificación común de amenaza; y 5) un discurso y un lenguaje comunitarios. (OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016, p. 40, nuestra traducción)

Bellamy (2004, p. 12) realiza una conceptualización de Comunidad de Seguridad dilucidadora. Para el autor, Comunidades de Seguridad son grupos de Estados que desarrollan expectativas mutuas basadas en normas comunes. Cuando estas comunidades son fuertes, los Estados también comparten identidades, estructuras de gobierno e intereses comunes, que, por su parte, moldean la manera como el Estado ve el mundo, la manera como este construye sus intereses, y las reglas éticas y legales a las cuales se vincula.

Por tanto, el desarrollo de las Comunidades de Seguridad tiene un efecto profundo en la construcción y reproducción de la identidad, reconfigurando las fronteras entre “ellos” y “nosotros”. Esta es una estructura generativa que desempeña un papel vital en la construcción de la identidad en la sociedad internacional y, por tanto, moldea la práctica del Estado. Sin embargo, la construcción de

la identidad es una lucha política continua, en lugar de un proceso fijo, “mostrando que la construcción de identidades de grupo tiende a basarse en la creación de límites entre ‘yo y el otro’, pero cuestionando la idea común de que esto debe ser así” (BELLAMY, 2004, p. 13, nuestra traducción).

Según Hendler, hay un “camino intermediario”, propuesto por la Escuela Inglesa, entre una visión realista del estado de naturaleza hobbesiano de formación conflictiva, con dilemas de seguridad basados en las capacidades militares de los Estados, y la Comunidad de Seguridad, en que prevalecen procesos de desecuritización. Esto se denomina “régimenes de seguridad”.

Bajo esta perspectiva, los Estados siguen siendo los protagonistas y siguen conviviendo con dilemas de seguridad, pero los principios y normas del Derecho Internacional Público aparecen para amenizar el estado de seguridad hobbesiano y para promover la construcción de una “sociedad” internacional basada en valores compartidos por sus Estados miembros. (HENDLER, 2016, p. 20, nuestra traducción)

En lo que concierne a una Comunidad de Seguridad en América del Sur, Okado, Queiroz y Breda (2016, p. 31, nuestra traducción) afirman que la región es, históricamente, caracterizada por una paradoja.

Se trata de un espacio geográfico marcado por la ausencia de grandes confrontaciones interestatales, proscripción de armas nucleares y por bajos gastos militares, donde también coexisten la violencia endémica, alarmante desigualdad social e inestabilidades político-institucionales. En medio a este entorno, es posible constatar un cambio en el comportamiento de los países suramericanos respecto a los vecinos. [...] Este movimiento consiste, básicamente, en la atenuación de la imagen del vecino como enemigo y preocupación ascendente con su vulnerabilidad, que termina por reflejarse en las dinámicas regionales de seguridad y defensa. Es la fragilidad, y no el fortalecimiento, del vecino lo que se convierte en una fuente de amenaza, y la respuesta a esta situación tiende a ser colectiva, no individual.

Uno de los puntos principales para la formación de una Comunidad de Seguridad Suramericana, además de la inminente eliminación del conflicto y de la garantía de la paz, del reemplazo de la “hipótesis de conflicto” por la “hipótesis de cooperación” (SANTOS, 2018, p. 153, nuestra traducción), es el anhelo regional de formación de una identidad suramericana en materia de seguridad regional. El principal marco de dicha identidad, resultante de un largo proceso histórico, fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aunque primitivo, como afirma Vitelli (2017, p. 3, nuestra traducción): “nuestro argumento es que América del Sur está en una etapa inicial de construcción de la comunidad de seguridad”.

Por tanto, en la sección siguiente se estudiarán los diez años iniciales centrados en la cooperación e integración suramericana *vis-à-vis* el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que surge como catalizador en busca del establecimiento de una identidad regional en asuntos de seguridad y defensa.

3 Análisis de los diez años de actividades del cds

Antes de todo, es importante resaltar que existen importantes contribuciones en la literatura sobre los 10 años del CDS, tal como los artículos “UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: la decade later” (VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017) y “Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais” (BRAGATTI, GONÇALVES, 2018). Sin embargo, la hipótesis central y los objetivos que impregnan el presente artículo son distintos, como se verá a lo largo de las siguientes secciones.

Al realizar el estudio de los primeros diez años de actividad del CDS (2008-2018), es imprescindible un pequeño preámbulo, una vez que movimientos anteriores, que posibilitaron su creación, son importantes para comprender que este proceso es un flujo, con avances y retrocesos, anteriores al marco normativo de institucionalidad del Consejo. Según Abdul-Hak (2013, p. 140, nuestra traducción), tres declaraciones presidenciales consolidaron la conformación de América del Sur como zona de paz, posibilitando la ulterior concepción del CDS:

1) la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile que resultó en la creación de una zona de paz, en julio de 1999; 2) la Declaración sobre la Zona de Paz Suramericana, resultante de la II Reunión de Presidentes de América del Sur (julio del 2002) y ratificada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en noviembre del mismo año; y 3) la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, de julio del 2004, ratificada por una Resolución de la Asamblea General de la ONU, en diciembre del 2004. (ABDUL-HAK, 2013, p. 140, nuestra traducción)

Además de los factores político-institucionales, algunas crisis diplomático-militares también intensificaron la necesidad de crear un Consejo de Defensa en América del Sur, que no generara desequilibrio estratégico y temores de intervención e injerencia política externa. Entre estos, conflictos subregionales, como los contenciosos que involucraron a Perú y Ecuador, Bolivia y Chile; los movimientos autóctonos que difundieron un sentimiento separatista, como en Bolivia y Paraguay (FUCCILLE, 2018, p. 6-7); teniendo aun como ejemplos recientes más dilucidadores el episodio de Angostura¹ y los acuerdos sobre las bases militares Colombia-EUA (SOUZA, 2016, p. 129). Además de eso, su creación sería “una reacción ante imposiciones, tácitas o explícitas, de pensamientos ajenos a la identidad regional –notablemente, la influencia estadounidense– en las formulaciones y prácticas de las políticas de defensa en América del Sur” (SANTOS, 2018, p. 24, nuestra traducción).

1 “La creación del CDS, sin embargo, tuvo lugar teniendo como telón de fondo un incidente diplomático-militar de gran repercusión. Aún durante las negociaciones sobre el Tratado de la Unasul, hubo un incidente que involucró a Colombia, Venezuela y Ecuador. Se trató de una invasión y ataque realizado por tropas colombianas en territorio ecuatoriano, contra campamentos de las Farc en la región de Angostura, que resultó en la muerte de veintidós personas, entre estas el segundo en el comando de la guerrilla, Raúl Reyes. Venezuela reaccionó desplazando tropas a la frontera con Colombia” (SANTOS, 2018, p. 123-133).

De acuerdo con Okado, Queiroz y Breda (2016), “dos de los objetivos de este consejo sintetizan un conjunto de iniciativas regionales anteriores y lo ratifican como tal marco: consolidar a América del Sur como una zona de paz y construir una identidad suramericana en materia de defensa”. Así, una identidad regional común en lo que respecta a la defensa “reforzaría la confianza mutua y apartaría percepciones equivocadas por medio del mayor entendimiento entre las Fuerzas Armadas de América del Sur, lo que aportaría mayor previsibilidad y seguridad a la región” (ABDUL-HAK, 2013, p. 146, nuestra traducción). Concomitantemente, señalaría una

ruptura con el panamericanismo presente en las visiones de seguridad hemisférica defendida en la Organización de Estados Americanos. La búsqueda de una identidad suramericana en términos de seguridad y defensa resulta del cuestionamiento propuesto por diversos países en cuanto a la eficacia de los instrumentos de seguridad colectiva de la OEA, como, por ejemplo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. (SANTOS, 2018, p. 127, nuestra traducción)

El 23 de mayo del 2008, se firmó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que reemplazaba a la entonces Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). La UNASUR tiene por objetivo la integración regional en los ámbitos cultural, social, económico y político. El 16 de diciembre del 2008, en la Costa do Sauipe, se inauguró el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), “la primera experiencia de integración en materia de defensa en la región” (SANTOS, 2018, p. 132, nuestra traducción) que buscó “superar las desconfianzas existentes, incorporando al sector defensa como un pilar armónico para facilitar el proceso de integración regional” (ARREDONDO, 2017, p. 18).

El CDS se constituye “como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa” (ABDUL-HAK, 2013, p. 151, nuestra traducción), compuesto por los ministros de Defensa o equivalentes de sus 12 países miembros, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En este se toman decisiones en consenso y respeto a las diversidades, a los anhelos, a los valores y a las tradiciones de cada Estado miembro; “son solamente declaratorias, sin naturaleza jurídicamente vinculante” (SANTOS, 2018, p. 140, nuestra traducción).

Según el exministro de la Defensa de Brasil, Nelson Jobim, “no se trataría de una alianza operativa, como una Otan del Sur, tampoco de un ejército conjunto del Sur, sino de una entidad que estaría en el marco de la UNASUR para formar e identificar una política de defensa Suramericana” (SANTOS, 2018, p. 132, nuestra traducción). Para Celso Amorim, otro exministro de la Defensa, el CDS se orienta por tres conceptos, “tres Ces”: Cooperación, Confianza y Coordinación (DINIZ, 2015), afirmando, aun, que “entre nosotros, la cooperación es la mejor disuasión” (SOUZA, 2016, p. 128, nuestra traducción).

Según esta concepción, el CDS forjaría una identidad suramericana de defensa, basada en valores y principios comunes (respeto a la soberanía, autodeterminación, integridad territorial, no intervención, subordinación de los militares al poder democráticamente constituido, prevalencia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la

solución pacífica de controversias y la igualdad de los Estados). Esta identidad también se basaría en las características y situaciones específicas de las diversas vertientes geográficas suramericanas: platina, andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica. (ABDUL-HAK, 2013, p. 147, nuestra traducción)

Entre sus principios, son de fundamental importancia el respeto a la soberanía y a la inviolabilidad territorial de los Estados, la autodeterminación y el principio de no intervención, el respeto a los derechos humanos, la vigencia de las instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de Derecho, la subordinación militar a las autoridades civiles, la resolución pacífica de controversias, la promoción de la confianza y de la transparencia y la reducción de las asimetrías (ABDUL-HAK, 2013, p. 152).

Como objetivos, el CDS se propone a: 1) consolidar a América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de sus pueblos, como contribución para la paz mundial; 2) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tenga en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe; 3) generar consenso para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (ARÁNGUIZ, 2013, p. 64).

Así, el primer punto es la generación de transparencia, con la erradicación de la desconfianza y eliminación de sospechas y temores; a continuación, se desea asegurar el cumplimiento de compromisos, con la formación de una relación de previsibilidad que se mantenga en el tiempo. El tercer paso radica en profundizar la confianza con el establecimiento de vínculos y de procesos asociativos para, posteriormente, reconocer la interdependencia y, con esto, institucionalizar la coordinación de políticas hasta el punto de la creación de instituciones supranacionales. (PAGLIARI, 2015, p. 29, nuestra traducción)

La instancia máxima del CDS es el Consejo de Ministros de Defensa o sus equivalentes, que se reúne una vez al año para deliberar y aprobar el Plan de Acción para el año siguiente. El Consejo dispone aun de una Instancia Ejecutiva, compuesta por los Viceministros o sus equivalentes, que se reúne cada seis meses, para dar seguimiento a la evolución de los trabajos. Además de eso, la presidencia del CDS es rotativa y ejercida, a principio, por el mismo país que corresponda a la presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Tiene como responsabilidad coordinar las actividades del Consejo (ARREDONDO, 2017, p. 19).

Las principales actividades del CDS se determinan en un Plan de Acción anual (en total, hay ocho Planes de Acción del CDS, del 2009 al 2017), dividido en cuatro ejes temáticos: 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar, operaciones de paz y asistencia humanitaria; 3) industria y tecnología de defensa; 4) formación y capacitación.

Además de los Planes de Acción, otros documentos acerca del funcionamiento y actividades del CDS se consideran importantes. Entre estos:

- el documento “Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” (2010), dividido en cuatro categorías de fortalecimiento de la con-

- fianza: 1) intercambio de información y transparencia; 2) actividades intra y extrarregionales; 3) medidas en el ámbito de la seguridad; y 4) garantías (PAGLIARI, 2015, p. 34);
- el “Informe de Avance sobre Conceptos e Institucionalidades de Seguridad y Defensa, Amenazas, Factores de Riesgo y Desafíos del Consejo de Defensa Suramericano” (2012), que inició el intento de lograr un consenso en las concepciones de Seguridad y Defensa Regional;
 - la Declaración de Cartagena (2014), en que se establecieron siete ejes fundamentales: 1) ciberdefensa; 2) defensa de los recursos naturales; 3) integración de la industria aeronáutica; 4) construcción de un centro de comunicaciones regional; 5) publicación de gastos regionales en materias de defensa; 6) realización de un Seminario de Formación Operacional de Derechos Humanos; y 7) implantación de la Escuela Suramericana de Defensa, ESUDE. (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 158-159);
 - el documento “*Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*” (2015), lanzado por el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), constituye una medida de fortalecimiento de la confianza y transparencia, una vez que realiza una descripción sistematizada y analiza los aspectos normativos, orgánicos y funcionales de las arquitecturas de defensa de los doce países de la región.

Uno de los puntos centrales del CDS, y que contó con intenso apoyo brasileño en los primeros años del Consejo, es la posibilidad de la reanudación de la industria de defensa, esta vez con complementariedad de la cadena productiva y amplitud de escala, buscando, incluso, “la cooperación industrial como forma de superación de temores sobre una supuesta carrera armamentista” (ABDUL-HAK, 2013, p. 222-238, nuestra traducción). Se alega una posibilidad de reanudación, una vez que, según Fuccille (2018, p. 11), Brasil, en la década de 1980, era considerado uno de los mayores exportadores de material bélico del mundo,² pero este cuadro cambió en la década de los 90. Así siendo, al buscar rearticular una Base Industrial de Defensa (BID) con base suramericana, “el CDS presenta la posibilidad de trabajar en la construcción de una industria de defensa suramericana, con un amplio mercado impulsado por encargos estatales y con la participación de empresas de sus países” (PADULA, 2015, p. 247, nuestra traducción).

Mencionando algunas brevemente: el acuerdo para la creación de la Agencia Espacial Suramericana y la formación de un segundo grupo de trabajo para el desarrollo de un vehículo aéreo, en el 2011; el acuerdo para el desarrollo de un vehículo aéreo no tripulado (VANT) regional en el ámbito del CDS; Brasil y Bolivia concertaron acuerdos para concretar (aún sin fecha definida) los primeros vuelos de un VANT del primero para vigilar la frontera conjunta; el proyecto IA73 UNASUR-I, presentado oficialmente en diciembre del 2012, buscando la cooperación para la construcción de una aeronave tripulada de entrenamiento de pilotos militares, una vez que parte significativa de la tecnología militar

2 “Más precisamente, a lo largo de los años 1980 la industria de defensa brasileña llegó a figurar entre las diez mayores exportadoras mundiales y la primera entre los países en desarrollo (Andrade et alli 2016; Mawakdiye 2006; Pim 2007). Solo para ilustrar, en 1988 la brasileña ENGE-SA (Ingeniero Especializados S/A) producía aproximadamente la mitad de los vehículos blindados sobre ruedas del Occidente (Dellagnezze, 2008, 29)” (FUCCILLE, 2018, p. 11).

adviene de potencias centrales a un costo elevado. En octubre del 2014, Brasil y Argentina firmaron un acuerdo para fortalecer la cooperación en el área aeronáutica. Brasil y Argentina ya vienen desarrollando diversas iniciativas de cooperación en el área de defensa, como el intercambio de experiencias en el sector de defensa cibernética y la participación de la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA) en la producción (de piezas) del avión carguero y reabastecedor militar KC-390 de Embraer. (PADULA, 2015, p. 247, nuestra traducción)

En lo que respecta al cuarto eje temático de las principales actividades del CDS (formación y capacitación), el más importante e inédito suceso fue la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el 10 de marzo del 2009, cuyo estatuto fue aprobado el 6 y 7 de mayo del 2010, en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. El Centro busca generar un pensamiento estratégico en el ámbito regional, para contribuir para la coordinación y armonización de las políticas de defensa en América del Sur. Así, es una instancia del CDS que actúa con base en el diálogo intergubernamental, una vez que busca trabajar de forma compartida con los Centros de Estudios Estratégicos Nacionales, sobre cuestiones de interés regional.

El propósito del CEED es contribuir para la consolidación de los principios y objetivos establecidos por el Estatuto del CDS, en la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en lo que respecta a la defensa y seguridad regional, siempre por iniciativa de la Instancia Ejecutiva del CDS. En otros términos, busca el fortalecimiento de la confianza y transparencia, a partir de informes sobre gastos militares e inventarios de medios militares (VITELLI, 2017, p. 11), así como del propio documento mensual “Observatorio Suramericano en Defensa”, un registro elaborado por el Centro sobre los principales eventos, datos y noticias comunicados por los respectivos Ministerios de Defensa del CDS.

El texto del Estatuto del CEED resultó de una propuesta brasileño-argentina que trató de atender a los siguientes objetivos: a) evitar caracterizar el Centro como institución dirigida a actividades de monitoreo; b) dejar claro que el Centro debe dedicarse a temas relativos a la defensa y a la paz regional, excluyendo de su alcance cuestiones estrictamente relacionadas con la seguridad pública; y c) aclarar que la producción del Centro debe orientarse a los gobiernos de los países-miembros del CDS. (ABDUL-HAK, 2013, p. 153, nuestra traducción)

Segundo Pagliari (2015, p. 33, nuestra traducción), “la creación del CEED permitió conformar características de cuerpo permanente para las cuestiones de integración regional en defensa”. Como uno de los ejemplos empíricos de la actuación del CEED, desde la Conferencia de apertura del Centro –con sede en Buenos Aires– en mayo del 2011, este ya contaba con una posición activa sobre la importancia geopolítica de los recursos naturales como “activos estratégicos de interés común” (SOUZA, 2016, p. 140-141, nuestra traducción). Así, esta temática se constituye como uno de los principales ejes de estudios, que ayuda en la generación de análisis e información sobre los principales componentes de la riqueza natural suramericana, orientando y sistematizando configuraciones de escenarios futuros para la región. De este modo, surgió el “*Estudio Prospectivo Suramérica 2025*”, en noviembre del 2015, un análisis minucioso que buscó consolidar aspectos de

la defensa regional, juntamente con otras políticas nacionales y regionales, con el fin de maximizar el potencial de recursos naturales estratégicos suramericanos.

Este centro, a contar del año 2009 ha efectuado trabajos dirigidos a distinguir e informar asuntos de interés como: gastos en defensa de los países miembros del bloque, inventarios de material militar de los países, la institucionalidad del sector defensa (Ministerio de Defensa y fuerzas armadas), la política de género en el ámbito de la defensa, así como la información de los ejercicios militares realizados en la región. Este centro reúne los datos entregados por los 12 países suramericanos en relación a sus gastos en el sector defensa, emitiendo periódicamente un informe global respecto de estos indicadores en nuestro continente y como ha sido su evolución a través del tiempo. (ARREDONDO, 2017, p. 22-23)

Otra institución creada fue la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), el 20 de febrero del 2014, por medio de la I Declaración de Paramaribo en la V Reunión Ordinaria del CDS. Se trata de un Centro de Altos Estudios del CDS “con el objeto de realizar seguimiento y articulación de las iniciativas nacionales de los Estados miembros para la formación y capacitación de civiles y militares en asuntos de defensa y seguridad regional de nivel político estratégico” (ARREDONDO, 2017, p. 23), por medio de la enseñanza e investigación sobre temáticas comunes a la región, que contribuyan para el avance gradual de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional.

Ratificada su creación y estatuto en diciembre del 2014, la Escuela no tiene local físico fijo, sino una Secretaría permanente que funciona en la sede de la Secretaría-General de la UNASUR, en la ciudad de Quito (Ecuador) sin generar contribuciones financieras obligatorias de los Estados miembros. Los cursos de la ESUDE se imparten en diversos países de la América del Sur, y también por medio de una plataforma virtual.

Consecuentemente, como su secretario ejecutivo recientemente declaró, el rol del ESUDE consiste en promover “el intercambio de instructores, material didáctico y metodologías de investigación y enseñanza entre escuelas de defensa de la región”, ayudando instituciones de enseñanza nacionales a compartir sus activos con los demás, “utilizando el ESUDE como una especie de repositorio para activos comunes y gestión de actividades combinadas”. (VITELLI, 2017, p. 12, nuestra traducción)

En busca de agregar todos los países participantes de la UNASUR, el Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CAD-SUL), con sede en la Escuela Superior de Guerra (ESG), en Río de Janeiro, tuvo su primera clase en el 2012. El Curso se destina a civiles y militares, comúnmente dos alumnos (un civil y un militar) de los doce países de la UNASUR que actúan en el área de defensa, integralmente financiado por el Ministerio de Defensa de Brasil (ARREDONDO, 2017, p. 23-24). Tiene como objetivo proporcionar conocimientos que posibiliten el desarrollo de un pensamiento suramericano de defensa, con base en la cooperación e integración regionales. Su estructura curricular se desarrolla a lo largo de 10 semanas, con una carga horaria total de alrededor de 330 (trescientas treinta) horas, en que los discentes realizan estudios teóricos y aplicaciones prácticas.

Además de estas iniciativas de formación y capacitación, Souza (2016, p. 136) enumera otras expresivas iniciativas de los Estados miembros, como el Curso de Capacitación Técnica Polar, articulado por Argentina; el Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa, ya en su tercera edición; el Curso Avanzado de Defensa Suramericana para altos funcionarios de los Ministerios de Defensa, también en su tercer año; el primer Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico, bajo responsabilidad del Ecuador; y el primer Curso Suramericano de Derecho Internacional y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas, coordinado por el Perú.

Con el intuito de fortalecer la América del Sur como una zona de paz y cooperación, el Consejo estableció Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad (MFCS), tales como: intercambio de información y transparencia, actividades militares intra/extra regionales, metodología única para elaboración de hoja de cálculo de gastos de defensa en la región y formulario estandarizado de inventario militar.

En el 2017, se presentó el Registro de Despesas Suramericanas en Defensa, publicado por el CEED, en el cual se presentaron los gastos de defensa³ regionales ejecutados por los países suramericanos durante la década 2006-2015. Cabe resaltar que este Registro es un informe oficial de los desembolsos efectuados por los países miembros de la UNASUR en términos de defensa, basado en una definición común de gastos, una metodología técnica estandarizada para mensuración y un mecanismo de consulta anual buscando a la transparencia.

Acumulativamente, el gasto total con la defensa regional para la década fue de 337.102 millones de dólares corrientes, con un gasto regional medio al año de 33.710 millones de dólares. Los gastos de defensa de América del Sur como porcentaje del PIB regional son estables a lo largo de la década, con un promedio del 0,98%. Este porcentaje muestra que América del Sur está globalmente por debajo de otras regiones en términos de gastos regionales en defensa respecto al PIB. Aun, en lo que se refiere a los gastos regionales con defensa respecto a los gastos fiscales regionales, el promedio para la década es del 3,78% (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

De modo complementario, Arredondo afirma que uno de los desafíos del CDS

Es poder establecer un modelo geopolítico genuino que tome en cuenta las fortalezas de la región, caracterizadas principalmente por la abundancia de recursos naturales e intercomplementariedad política, social, religiosa y económica existente. (ARREDONDO, 2017, p. 25)

En la visión de Abdul-Hak (2013, p. 240), la cooperación regional en defensa tal como propone el CDS ofrece ganancias colectivas para sus Estados miembros, como

la mitigación de la insuficiencia de medios de defensa de la mayoría de los países de la UNASUR; la recuperación y el fortalecimiento de la industria de defensa regional; la reducción de riesgos de aislamiento regional; la promoción de contactos regulares entre los comandos militares; la creación de confianza; el aumento de los costos de ruptura de com-

3 “Se entiende por Gastos en Defensa: ‘todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación.’” (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

promisos multilaterales asumidos, por medio de la imposición de censuras y sanciones; la definición de funciones para las Fuerzas Armadas ajenas a la esfera política interna; y el surgimiento de nuevos actores y nuevas redes de interés (en torno de temas como la industria de defensa), que puedan gradualmente contribuir para la superación de antiguas rivalidades. (ABDUL-HAK, 2013, p. 240, nuestra traducción)

Sin embargo, a pesar de los avances, se observan algunos obstáculos extrarregionales para la creación de una alianza operativa en América del Sur: una persistente primacía regional estadounidense, un sistema competitivo de alineaciones y crecientes influencias extrarregionales. Además de eso, desde una perspectiva constructivista, Fuentes y Santana (2009, p. 571) realizan un interesante cuadro sobre las dificultades (y oportunidades) futuras del CDS, tanto por el bajo nivel de institucionalización que los acuerdos adquirieron como por la dificultad de medir la redefinición de intereses y prácticas internacionales.

Desde la creación del CDS, se constata un punto de inflexión negativo en sus actividades a partir del 2015, con un proceso de vaciamiento de la UNASUR y del CDS que converge con el vacío de poder posibilitado, sobre todo, por la crisis político-institucional brasileña. “Brasil, el patrocinador de esta nueva estructura institucional, igualmente se presenta de forma ambivalente a lo largo de este proceso, notablemente caracterizado por un descompaso entre discurso y práctica” (FUCCILLE, 2018, p. 3, nuestra traducción).

Aunque la parte sustantiva del vaciamiento de poder del bloque tiene como variable independiente la postura del Gobierno brasileño respecto al proyecto de integración y cooperación regional, tal movimiento no quedó restringido a Brasil, habiendo otros países suramericanos defendido y ratificado sus ausencias y salidas de la Unión.

Tanto el presidente Mauricio Macri, desde su toma de posesión en diciembre del 2015, como el presidente Michel Temer, en mayo del 2016, han hablado en relanzar sus políticas externas en nuevas bases, lo que afecta directamente las posibilidades y expectativas con respecto a la cooperación en seguridad y defensa cuando tenemos este comportamiento por parte de los dos mayores países del subcontinente. No solo eso: aún durante el gobierno Rousseff (2011-2016) varios altos oficiales y oficiales-generales veían con mucha reserva emprendimientos como el CDS, no pocas veces clasificándolo como una extravagancia, fruto de devaneos de un gobierno izquierdista, que no encontraba correspondencia en la realidad. Resumidamente: una política de gobierno y no una política de Estado, que no sobreviviría a la alternancia de poder. (FUCCILLE, 2018, p. 14, nuestra traducción)

Como se ha constatado, cambios en el escenario suramericano, como cambios presidenciales con diferentes visiones de mundo, ayudan a agravar este escenario, una vez que la figura personalista fue un elemento esencial para la consolidación del proyecto del Consejo. Aun, según Souza (2016, p. 134, nuestra traducción), contribuye al colapso de la UNASUR y, por consiguiente, del CDS, la “progresiva crisis en Venezuela, con el fallecimiento de Hugo Chávez, así como la elección de

Mauricio Macri en Argentina, rompiendo con las políticas kirchneristas y su expresivo entusiasmo por la cooperación en el ámbito del CDS”.

En el 2018, algunos hechos corroboran la prerrogativa de desaceleración del proceso cooperativo dentro del CDS y de la UNASUR. En abril, Brasil Argentina, Paraguay, Colombia, Chile y Perú suspendieron su participación en la UNASUR por tiempo indeterminado, alegando un óbice respecto a la elección del secretario general de la organización;⁴ en julio, el jefe de gabinete Yuri Chillán –que venía actuando como jefe *de facto* debido a la vacante del secretario general desde enero del 2017 –renunció al cargo; también en julio, el presidente ecuatoriano Lenin Moreno anunció el pedido de devolución del edificio sede de la UNASUR, en Quito; en agosto, el gobierno colombiano de Iván Duque comunicó la salida definitiva de la UNASUR –lo que puede incentivar otros países a hacer lo mismo–, poco tiempo después del anuncio de su entrada como “socio global” en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y como el único país latinoamericano en el grupo.

En otros términos, el estándar de alineación entre los países suramericanos –que vuelve a configurarse, en la segunda mitad de la década de 2010, en el apogeo “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”, que Philip Kelly (1997) denomina de *checkerboards*⁵– impide el desarrollo de una cooperación e integración regional más intensa y duradera. Como elemento intensificador del proceso, la omisión brasileña es de suma importancia en la temática de la (des)integración y, específicamente, de la no continuidad de un proyecto de defensa regional suramericana y de la profundización de una embrionaria Comunidad de Seguridad.

4 La importancia de Brasil en la temática de la defensa regional suramericana

La vocación geopolítica de Brasil se coaduna con sus 16 000 km de fronteras terrestres con casi todos los países suramericanos (salvo Chile y Ecuador) y 7,5 mil km de frontera marítima, constituye el mayor país del Atlántico Sur. Perteneciente al grupo de cinco mayores países en términos de territorio y población, entre las diez mayores economías del mundo en términos de PIB, alrededor del 95% de las reservas petrolíferas localizadas *off-shore*, y más del 90% de su comercio exterior realizado por el mar, el Brasil se configura como un país simultáneamente marítimo y continental, una dualidad geopolítica en su entorno estratégico.

El término entorno estratégico surge en el Plan Nacional de Defensa (PND) del 2005 y en la Estrategia Nacional de Defensa (END) del 2008, que dio origen al Libro Blanco de Defensa Nacional (2012). Tal concepto venía siendo una prioridad de la Política Externa Brasileña (PEB) en la década del 2000, utilizada en los discursos del exministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, de su exsecretario ejecutivo, Samuel Pinheiro Guimarães, y del expresidente Lula. Con base en estos documentos, el concepto se define como “la región donde Brasil quiere irradiar –preferiblemente–

4 “Otro punto que ha molestado –y mucho– al presidente Macri son las resistencias colocadas al nombre de José Octavio Bordón para la secretaría general de la UNASUR (que hace más de un año y medio está vacante), en especial la abierta oposición de Bolivia (que asumió la Presidencia Protempore del bloque multipropósito en abril del 2018) y Venezuela” (FUCILLE, 2018, p. 15).

5 “Checkerboards appear as multipolar balance-of-power structures that reveal a fragmentation relative to the dictum, ‘My neighbor is my enemy, but my neighbor’s neighbor is my friend’. These phenomena have appeared throughout the foreign affairs of republican South America” (KELLY, 1997, p. vii)

su influencia y su liderazgo diplomático, económico y militar, lo que incluye a América del Sur, la África Subsahariana, la Antártida y la Cuenca del Atlántico Sur” (FIORI, 2013, nuestra traducción); *i.e.*, entorno estratégico puede clasificarse como perímetro de seguridad, área de influencia inmediata o área de interés estratégico.

Cada país tiene un entorno estratégico basado en su configuración geopolítica en las relaciones internacionales, que se caracteriza como un ambiente anárquico, competitivo, jerarquizado y asimétrico. Si bien que, intersecciones de los múltiples entornos estratégicos revelan choques de interés y conflictos en el sistema internacional, en que cualquier presencia o interferencia de potencia externa –o incluso interna– en el entorno estratégico de cualquier país es vista como una amenaza a su seguridad nacional.

Tal hecho es comúnmente mitigado o amenizado con base en la correlación de intereses mutuos y recíprocos. Esta convergencia es proficua y duradera en la medida en que proyectos de integración regional se intensifican. En cualquier proyecto de integración, los objetivos finales se delinear como una meta geopolítica. Ya sea en términos de seguridad, desarrollo, poder internacional o identidad, la integración regional busca confluir los intereses particulares y colectivos de los países integrantes y como tal proyecto se relaciona con las potencias hegemónicas, llevando a un cambio del *status quo* de los países en el sistema internacional.

En lo que respecta el área de Seguridad y Defensa, relacionadas tanto con la integración regional como con el entorno estratégico brasileño, la creación del CDS, como iniciativa brasileña para una agenda común entre los países suramericanos, buscaba la construcción de una fuerza disuasoria para defender áreas estratégicas, como la Amazonia, la Cuenca del Plata y el Presal, con un énfasis en la soberanía sobre recursos naturales y defensa ante amenazas interestatales. Como afirma Abdul-Hak (2013, p. 193, nuestra traducción), “Brasil es un país que tiene mucho que defender, pero con limitada capacidad efectiva de defensa”.

A partir de la primera década del siglo XXI, Brasil empezó a desarrollar una estrategia de afirmación internacional y expansión de su presencia en algunos tableros geopolíticos, en el cual la propia concepción del CDS sería más que un órgano de defensa colectiva en su perímetro geopolítica: “El CDS es para Brasilia un peldaño de gran importancia en su carrera hacia el reconocimiento como gran potencia” (MIJARES, 2011, p. 7), y serviría de legitimación colectiva para “la aspiración de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 147).

En lo que respecta al rediseño de la geometría internacional, los cambios económicos en América del Sur son un hecho nuevo y de enorme importancia. Según Fiori (2013, p. 14, nuestra traducción), “América Latina será cada vez más jerarquizada y el futuro de América del Sur, en particular, será cada vez más dependiente de las elecciones y decisiones tomadas por Brasil”. Por tanto, el país se encuentra en una posición estratégica “para apalancar o impactar las relaciones internacionales. Ciertos países se encuentran en posiciones centrales o intermediarias y, por tanto, pueden disfrutar de ciertas ventajas en el comercio, acceso a recursos y liderazgo” (KELLY, 1997, p. 15, nuestra traducción).

La suma de todas sus potencialidades hace que Brasil se presente como un espacio primordial de promoción del desarrollo y defensa regional de su entorno estratégico suramericano, con mayores ganancias para los países menos desarrollados. Ya sea por su gran mercado consumidor, por su

parque industrial, por su potencial agrícola o por su capacidad militar, un crecimiento constante por parte de la economía de mayor desarrollo, cuando se complementa con una búsqueda por la mayor integración regional, proporcionará un aumento de las importaciones de estos aliados y aumentará la demanda por la producción de estos países y, como consecuencia, su interés en colaborar con una estratégica geopolítica que priorice la integración, ante los desafíos externos impuestos por la economía mundial (COSTA, 2013, p. 675-676).

Por tanto, dada su influencia específica, es de fundamental importancia que Brasil asuma el rol de gran player regional e internacional, de motor de la expansión económica (COSTA, 2013, p. 675), de “país ballena”⁶ (SOSA, 2013, p. 137), de “líder de la integración” (KELLY, 1997, p. 179), cuya ruta para la inserción internacional debe comprenderse con base en la integración y cooperación suramericana.

Volviendo a la serie histórica de gastos con defensa regional, las variaciones anuales registradas durante la década fueron crecientes, aunque en diferentes grados; solo en el último año fiscal de la serie (2015) hubo una fuerte reducción de los gastos regionales en defensa, del 14,54% respecto al año anterior (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017). Una de las posibles hipótesis para tal hecho converge con la problematización del presente artículo; a partir de la crisis política brasileña y relativo alejamiento de los temas referentes a la UNASUR y CDS, hay una reducción expresiva de participación en términos económicos, haya vista que los gastos regionales de defensa de Brasil tienen parte significativa del total.

Siguiendo la misma lógica de vacío político brasileño, otro dato interesante es de la composición de los gastos con defensa en el nivel regional, que permite afirmar que la mayor parte se asigna a la categoría Personal, con una media del 59,57% para la década, seguida por Operaciones y Mantenimiento (22,60%), Inversiones (17,18%) e Investigación y Desarrollo (0,47%). En otros términos, se puede afirmar un proceso de desinversión en el sector de defensa regional del 2014 (17,72%) frente al 2015 (10,19%), y este último es inferior en términos porcentuales para todos los años de la serie (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

Se constata una relación de reciprocidad mutuamente benéfica entre América del Sur y Brasil, una vez que hay una importancia estratégica de la región para el Estado brasileño, así como este último se configura como principal promotor del Consejo de Defensa suramericano en sus años iniciales, ya sea por el sesgo económico o político. En este punto, se observa una disminución en la diplomacia presidencial del Gobierno Lula frente al Gobierno Dilma, incluso teniendo en cuenta a América del Sur (MILANI et al., 2014, p. 62-63). Además de eso, tras el proceso de impedimento en el 2016, esta declividad brasileña en su entorno estratégico se vuelve aún más sintomática, ya sea por el redireccionamiento interno buscando una estabilidad política, o por la modificación del sesgo ideológico en la pauta externa.

Aun en lo que respecta a la política externa, se observa que del 2008 al 2018, hubo una disminución de la importancia que Brasil dirigió a su entorno estratégico suramericano: en el gobierno Lula, con base en la política externa altiva y activa, cooperación Sur-Sur y estímulo

⁶ De acuerdo con la terminología del Itamaraty, este tipo de país se caracteriza por su gran dimensión geográfica, demográfica y económica y por el hecho de que, cuando movilizados, agitan el sistema mundial.

político, económico y diplomático a América del Sur, observó el fortalecimiento y surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional, posibilitando, incluso, la creación del CDS en el 2008; en el gobierno Dilma, hay un proceso de relativa continuidad con su antecesor, pero la prevalencia de la diversificación de alianzas ante la transformación del escenario internacional, invocando un perfil más bajo de actuación externa y una contribución brasileña por debajo de la esperada en el CDS; con Temer, el liderazgo de Brasil en América del Sur pierde relevancia, debido a la crisis política, la impopularidad y falta de credibilidad del presidente y, principalmente, a partir del impacto negativo de medidas de política externa tomadas por la gestión (CASTILHO; BOAS, 2018).

Así, se buscó demostrar las potencialidades geopolíticas no aprovechadas por Brasil en la consecución de un proceso de integración, basado en el CDS, que revigorara el carácter de la defensa regional. Las particularidades económicas, geopolíticas y diplomáticas demuestran que la inercia o el entorpecimiento por parte de Brasil vienen conduciendo el CDS al fracaso. Por tanto, las acciones brasileñas en el marco del CDS explican sus éxitos iniciales, y la omisión en el período más reciente explica, en cierta medida, su paralización.

La integración regional es parte integrante e indivisible del pilar que compone la estrategia de inserción internacional, de seguridad y defensa de Brasil. Así, el país se presenta como centro polarizador y dinamizador de la integración suramericana: 1) por ser un actor indispensable para la construcción de un diálogo político internacional que contribuye a la formación de otra estructura de gobierno global; 2) como liderazgo en América del Sur por su influencia política y geoestratégica, además de contar con capacidades materiales, organizacionales y doctrinarias para formular un proyecto en conjunto con su entorno estratégico; 3) por ya desempeñar un rol central en los procesos de integración y en su profundización; 4) por disponer de centros de crecimiento industrial y de innovación que pueden engendrar resultados de importancia regional e internacional; y 5) por contribuir con la configuración de una identidad suramericana, esencial para la creación de una Comunidad de Seguridad Suramericana.

América del Sur tiene capacidad de constituirse como una Comunidad de Seguridad, por medio del CDS, e intensificar los proyectos de integración autónomos, mediante la UNASUR. Además de eso, cuenta con una “cultura diplomática” común, con reconocimiento de las antiguas fronteras coloniales (*uti possidetis*), coexistencia internacional pacífica (el principio de la convivencia), principio de la no intervención y respeto mutuo de las soberanías nacionales, resolución de conflictos por medios diplomáticos, resolución pacífica de disputas internacionales, incluido el recurso a arbitraje, mediación y otras técnicas jurídicas y diplomáticas similares.

En el ámbito de la seguridad suramericana, la fragilidad de los países configura el mayor desafío y exige una respuesta coordinada y conjunta, con poder institucionalizado, pero que tenga a Brasil como potencia regional: “la cohesión institucional y el futuro de una posible comunidad de seguridad pasan a tener más relación con el futuro de la UNASUR que con el MERCOSUR y del rol ejercido por Brasil” (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 85, nuestra traducción).

Entre los desafíos para Brasil en la intensificación del CDS, a corto plazo, se vislumbra la financiación regular de las actividades; a medio plazo, encontrar respuestas adecuadas a los problemas de seguridad regionales y exportaciones de la industria de defensa; a largo plazo, la densificación del

proceso general de integración de la UNASUR (ABDUL-HAK, 2013, p. 241-242). Aun, de los principales desafíos de Brasil para la consecución de una seguridad regional basada en una Comunidad de Seguridad, se contempla la necesidad de constituirse como una política de Estado, y no de Gobierno, “destinada como tal a tener perdurabilidad, pese a los cambios políticos” (UGARTE, 2009, p. 15), así como la atracción de determinadas fracciones políticas y económicas endémicas, aún contrarias a proyectos de integración con beneficios a largo plazo.

La agenda de seguridad en América del Sur está en disputa. Su análisis permite tanto interpretaciones optimistas como pesimistas, o una mezcla de ambas. El principal desafío que se coloca para el establecimiento de una agenda regional con base en una identidad suramericana en el ámbito del CDS es que esta debe resultar de la interacción de las agendas políticas de los países miembros, de lo que estos perciben como amenazas. [...] Si Brasil no es capaz de promover una agenda de integración, seguridad y desarrollo para los países de la región, la tendencia a la fragmentación de proyectos de integración persistirá, abriendo espacio a la penetración de potencias externas y sus agendas, que buscan acceso a recursos naturales. (PADULA, 2015, p. 257-258, nuestra traducción)

Además del Artículo 4.º de la Constitución Federal de Brasil, que preconiza la integración económica, política, social y cultural latinoamericana, la integración de la defensa continental es fundamental para Brasil tanto en términos estratégico-disuasorios, buscando impedir intervenciones externas en la región, como para la integración económica de una base industrial de defensa, aumentando su escala de producción con el fin de competir en mercados externos. Además, tanto la END como el CDS se conectaban a la política externa del país, una vez que

tanto el documento como el órgano regional de defensa se conectaban a la búsqueda brasileña de un ensanchamiento de la articulación suramericana y a la incorporación de la región en la discusión interna en torno de los planes de desarrollo nacional de Brasil. (FUCCILLE, 2018, p. 14, nuestra traducción)

Como señala Santos (2018, p. 145), al afirmar que la seguridad regional articula la defensa nacional, “un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales puede traducirse como seguridad regional o internacional, lo que requeriría, por parte de los Estados, una disposición a la cooperación en su entorno estratégico” (SANTOS, 2018, p. 145, nuestra traducción). Aun, según Abdul-Hak (2013, p. 240, nuestra traducción), el CDS, al constituirse en espacio permanente de consultas y reflexión regional sobre temas estratégicos, “articula dos objetivos diplomáticos tradicionales de Brasil: el fortalecimiento de la cooperación interestatal como forma de minimizar los riesgos del uso de la fuerza en su entorno geográfico y la consolidación de la autonomía nacional y regional”. Es decir, desde el punto de vista político brasileño, es conveniente la formación de bloques de poder que resulten en una política de Estado ante amenazas externas en el sistema interestatal, cuya articulación geopolítica entre los países suramericanos es fundamental, incluso, en sus estrategias de desarrollo.

5 Consideraciones finales

El presente artículo buscó realizar un estudio de los diez años del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), sus avances y retrocesos, delineando los principales objetivos del bloco y las principales acciones prácticas en dicho período.

En la actualidad, algunos factores demuestran, diez años más tarde, la crisis que tanto la UNASUR como el CDS atraviesan: la exigüidad en la progresión de una identidad sudamericana, la remanente existencia de un competitivo sistema de alianzas intra y extrarregionales, la carencia de una directriz política de Estado, las sucesivas crisis político-económicas de algunos países miembros, la escasez de divisas para la composición presupuestaria, la dispersión en la búsqueda de intereses comunes, la falta de voluntad política práctica por parte de algunos países miembros.

El CDS comienza como un incipiente mecanismo de seguridad colectiva, con relevancia del nivel regional como espacio de interacción entre lo nacional y lo global; sin embargo, no se configura como una Comunidad de Seguridad, una vez no se desarrollaron perspectivas mutuas basadas en normas comunes institucionalizadas, intereses comunes y estructuras de gobierno independientes. El caso específico de Brasil, con su importancia en la defensa regional y geopolítica, solo viene a ratificar la dependencia de la UNASUR del mayor país de la región, cuya crisis interna afecta directamente la inoperatividad del CDS en los años finales de su década de existencia.

Aunque Brasil ejerza un rol central en el desempeño y funcionalidad del CDS, ya sea por ser el principal productor de ciencia y tecnología militar, mayor polo industrial de defensa, ya sea como eslabón geopolítico entre el Cono Sur y la Amazonia, se constata que su contribución viene disminuyendo a lo largo del tiempo. Por tanto, aunque haya otras explicaciones alternativas para la paralización actual del CDS, como países con divergencias ideológicas, el fin del boom de las commodities, la baja institucionalización del organismo, se fundamenta que la omisión brasileña es una de las variables más importantes, cuyo vacío político y ausencia de liderazgo dejan dudas en cuanto a la posibilidad de que el país se establezca como base de una futura Comunidad de Seguridad en América del Sur.

Así, se concluye que tal Comunidad no existe, sino tan solo una chispa a partir del marco de la construcción del CDS. La probabilidad de constituirse en el actual contexto es bajísima, una vez que la defensa es un área sensible y parsimoniosa, no es realista esperar avances sustantivos a corto plazo. Además de eso, contribuye para tal escenario el vacío político de determinados sectores en Estados clave para el fortalecimiento del proyecto de integración y conformación de una identidad suramericana en materia de defensa.

Sin embargo, se han creado elementos importantes para la construcción efectiva de una Comunidad de Seguridad Suramericana durante los diez años del Consejo de Defensa Suramericano, como el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), el Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CAD-SUR), entre otras iniciativas expuestas a lo largo del artículo. Tales proyectos podrán avanzar –o retroceder– según los tomadores de decisiones políticas en el ámbito regional.

Por consiguiente, el escenario político negativo en la región –intensificado por la inestabilidad político-institucional brasileña– podría comprometer seriamente la existencia de la

incipiente Comunidad. Como demuestran las experiencias de la primera década del 2000, teniendo en cuenta la vital importancia geopolítica y geoeconómica de Brasil en la región, tanto el entorno estratégico brasileño como la integración regional suramericana son partes indivisibles de un mismo proyecto político, cuya seguridad y defensa desempeñan un rol fundamental.

Referencias

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil.** Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ADLER, E.; BARNETT, M. A framework for the study of security communities. *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (Ed.). **Security communities.** New York: Cambridge University Press, 1998. p. 29-65.

ARÁNGUIZ, J. B. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, Santiago, v. 11, n. 19, p. 53-75, 2013.

ARREDONDO, G. A. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano en su primer lustro 2011-2016. **Revista de Marina**, Viña del Mar, n. 957, p. 18-25, 2017.

BELLAMY, A. J. **Security communities and their neighbours: regional fortresses or global integrators?** London: Palgrave Macmillan, 2004.

BRAGATTI, M. C.; GONÇALVES, R. M. Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 13, n. 2, 2018.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security.** New York: Cambridge University Press, 2003.

CASTILHO, A. L.; BOAS, V. V. A política externa do governo Temer e o distanciamento da integração regional na América do Sul. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, 26 nov. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2RF9frN>. Acessado em: 11 dic. 2019.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. **Registro suramericano de gastos agregados en defensa: 2006-2015.** Buenos Aires, 2017.

COSTA, D. Do sonho do Mercosul à realização da Unasul. *In*: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração.** São Paulo: Educ, 2013. p. 661-682.

DEUTSCH, K. W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience.** New York: Greenwood, 1969.

DINIZ, R. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. **Carta Capital**, São Paulo, 24 fev. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2Pyqita>. Acessado em: 11 dic. 2019.

FIORI, J. L. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. **Carta Maior**, 24 maio 2013. Disponible en: <http://bit.ly/34dClkC>. Accedido en: 11 dic. 2019.

FUCCILLE, A. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018. p. 1-19.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

FUENTES, G. A.; SANTANA, C. O. El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. **Papel Político**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 543-579, 2009.

HENDLER, B. A evolução dos estudos de Segurança Internacional e a Escola de Copenhague: reflexões e possibilidades para o mundo pós "pós Guerra Fria". *In*: HENDLER, B. (Org.). **Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças**. Curitiba: Prismas, 2016. p. 9-26.

JAIMES, G. E. N.; MIÑO, N. R. El Consejo de Defensa Suramericano y la creación de una política común de seguridad regional. **Criterios Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional**, Bogotá, v. 8, n. 1, p. 145-164, 2015.

KELLY, P. **Checkerboards and Shatterbelts: the geopolitics of South America**. Austin: University Of Texas Press, 1997.

MIJARES, V. M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. **Politeia**, Caracas, v. 34, n. 46, p. 1-46, 2011.

MILANI, C. et. al. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

OKADO, G. H.; QUEIROZ, G.; BREDÁ, J. O Complexo de Segurança Regional centrado na América do Sul: um regime de segurança sob uma política com poder. *In*: HENDLER, B. (Ed.). **Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças**. Curitiba: Prismas, 2016. p. 27-68.

PADULA, R. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-americano. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 221-262, 2015.

PAGLIARI, G. C. Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, ed. esp., p. 23-40, 2015.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005.

SANTOS, M. C. **Construindo inimigos para a América do Sul: os discursos de segurança no Conselho de Defesa da Unasul**. Curitiba: Appris, 2018.

SOSA, A. J. ¿Mercosur frente a la Unasur? In: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013. p. 119-149.

SOUZA, T. A. F. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016.

UGARTE, J. M. **El Consejo de Defensa Suramericano: balance y perspectivas**. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 60, n. 2, p. 1-21, 2017.

VITELLI, M. G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 2, n. 60, p. 1-17, 2017.