

**EL ROL DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DE  
LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS EN LA FORMACIÓN DE UN  
PENSAMIENTO ESTRATÉGICO REGIONAL**

**DANIELA BOTERO OLIVEROS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2015**

“El rol del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la Unión de Naciones  
Suramericanas en la formación de un pensamiento estratégico regional”

Estudio de caso  
Presentado como requisito para optar al título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Daniela Botero Oliveros

Dirigido por:  
Vicente Torrijos Rivera

Semestre I, 2015

*A mi mamá, por ser mi apoyo incondicional y el mejor ejemplo a seguir.*

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a mis papás por sus consejos y por su amor de siempre, una forma de amor que sobrepasa fronteras y miles de kilómetros de distancia. Les agradezco por darme el mejor regalo de todos: un futuro maravilloso al apoyarme en la culminación de esta etapa.

Siempre estaré agradecida con el director de este trabajo, el profesor Vicente Torrijos, por haber sugerido el tema y por infundir ánimo y curiosidad intelectual.

Mis más sinceros agradecimientos a Bibiana Clavijo, secretaria académica de la facultad de Relaciones Internacionales, por dar solución a las eventualidades que se presentaron a lo largo del camino y por abrir espacios que hicieron posible la realización de este trabajo.

También quisiera agradecer a la Cancillería y al equipo de internacionalización de la Universidad del Rosario por haberme dado la oportunidad de asistir durante un año a la Universidad Católica Argentina, una institución que me abrió sus puertas para culminar mis estudios de pregrado.

Buenos Aires- la ciudad donde opera el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) de la Unasur que analicé en este estudio caso- siempre ocupará un lugar importante en mi corazón, y por eso fue una bendición escribir este trabajo de grado bajo su cielo albiceleste y la sombra de sus jacarandas en flor.

Fue muy grato como, a pesar de la distancia y de sus agendas llenas de compromisos, expertos en temas de seguridad y defensa y líderes de la Unasur se tomaron el tiempo para contribuir a este trabajo. Me refiero al profesor Joaquín Romero Herrera; al Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), Lic. Alfredo Forti; al Secretario General de la Unasur, Ernesto Samper Pizano y al Coronel Óscar Juan Botero Flórez, quienes muy amablemente brindaron aportes de gran relevancia para la investigación.

## **RESUMEN**

*El presente estudio de caso analiza los aportes del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en la formación de un pensamiento estratégico regional. Cuatro años han transcurrido desde la creación de dicho Centro, por lo que resulta pertinente estudiar sus principales logros y los aportes realizados al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) para la formación de un pensamiento estratégico regional en materia de seguridad y defensa.*

### **Palabras Clave:**

*Suramérica, seguridad, defensa, Unasur*

## **ABSTRACT**

*This case study analyses the contributions of the Center for Strategic Defense Studies of the Union of South American Nations (Unasur) within the process of developing a regional strategic thinking. Four years have taken place since the Center was first established as a formal institution. Therefore, it is highly relevant to study the multiple efforts that have emerged from this Center in order to assist the South American Defense Council in shaping a regional strategic thinking on security and defense.*

### **Key Words:**

*South America, security, defense, Unasur*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11-12
1.SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA SURAMÉRICA DEL SIGLO XXI	13-24
1.1. Nociones de seguridad	13-18
1.2. Nociones de defensa	18-20
1.3. Antecedentes de cooperación multilateral y bilateral en seguridad y defensa	20-22
1.4. La Guerra Fría: el punto de quiebre	22-24
2. UNASUR Y SU COMPROMISO CON LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA REGIÓN	25-31
2.1. Brasil: promotor del CDS y motor de la Unasur	26-29
2.2. Unasur y las crisis en la región	29-31
3. APORTES DEL CEED A LA FORMACIÓN DE UN PENSAMIENTO ESTRATÉGICO REGIONAL	32-45
3.1. El CEED y la formación de un pensamiento estratégico regional	33-35
3.2. El CEED y la identificación de intereses en común	35-38
3.3. El CEED y la instauración de una doctrina en seguridad y defensa en el marco de la Unasur	38-40
3.4. El CEED y la consolidación de la confianza	40-42
3.5. El CEED y la interoperabilidad para promover la cooperación	42-43
3.6. Desafíos para la formación de un pensamiento estratégico regional en Suramérica	43-45

3.7. El futuro del CEED y de la Unasur	45
4. CONCLUSIONES	46-51
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 1. Entrevista. Coronel Óscar Juan Botero Flórez (Delegado de Colombia ante el CEED, 2011-2012).
- Anexo 2. Entrevista. Ernesto Samper Pizano (Secretario General de la Unasur).
- Anexo 3. Entrevista. Lic. Alfredo Forti (Director del CEED)
- Anexo 4. Entrevista. Dr. Joaquín Romero Herrera (profesor universitario)

## LISTA DE SIGLAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AP	Alianza del Pacífico
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CP	Corporaciones Multinacionales
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CSR	Complejo de Seguridad Regional
Esude	Escuela Suramericana de Defensa
Mercosur	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organizaciones Intergubernamentales
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SAID	Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso analiza los aportes del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en el proceso de formación de un pensamiento estratégico regional, en el seno del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En la etapa inicial de la investigación, se buscó rastrear el proceso de consolidación de una comunidad de seguridad en la región suramericana a partir de la revisión de varios documentos institucionales.

Como supuesto inicial se afirmaba que el CEED, mediante su labor de investigación, contribuía a que la Unasur aumentara su cooperación en seguridad y defensa, pasando de ser una Comunidad de Seguridad Naciente (CSN) a una Comunidad de Seguridad Ascendente (CSA).

Con el fin de cumplir los objetivos esbozados en el proyecto, el estudio de caso se planteó desde un enfoque cualitativo y encontró sustento académico en la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (TCSR), una interesante aproximación contemporánea que toma elementos del neorrealismo y del constructivismo para analizar las temáticas de seguridad internacional.

Ahora bien, la etapa final de la investigación tuvo como propósito entender la labor del CEED y sus aportes al CDS en la formación de un pensamiento estratégico regional en temáticas de seguridad y defensa en el marco de la Unasur.

Ahora bien, teniendo en cuenta la pregunta de investigación, ¿cómo contribuye el CEED a formar un pensamiento estratégico regional en el marco de la Unasur?, se decidió seguir la metodología de un estudio de caso.

Tal como señala el profesor Robert Yin (2003, pág. 1), los estudios de caso son la metodología de investigación más apropiada para abordar preguntas de tipo ¿cómo? o ¿por qué?; cuando el investigador tiene poco o ningún control sobre los eventos que está estudiando; y cuando el fenómeno de estudio es contemporáneo.

Debido a que todas las condiciones señaladas por Yin eran aplicables, la investigación siguió las técnicas de investigación propias de los estudios de caso.

Y es que para Yin (2003, pág. 8), los estudios de caso hacen uso de las mismas técnicas de investigación en las que se apoya la historia (documentos primarios y

secundarios, así como artefactos que puedan servir como evidencia), pero agregan dos fuentes que no son usualmente incluidas en el repertorio de un historiador: la observación directa y las entrevistas sistemáticas.

Según Yin (2003, pág. 16), las investigaciones que siguen los lineamientos de un estudio de caso son particularmente difíciles de realizar. Paradójicamente, entre más “blanda” sea la estrategia, más difícil será realizar la investigación.

Particularmente, una dificultad que surgió en el camino de esta investigación fue la novedad institucional del CEED, lo que explica la poca literatura que se encuentra sobre su trabajo y que el material disponible para consulta sea principalmente de carácter institucional.

No obstante, la investigación in situ fue un factor que contribuyó positivamente a la realización del estudio de caso, toda vez que permitió un contacto más fluido con el CEED.

El documento se desarrolla en tres capítulos, en los que la información se va desglosando poco a poco, desde lo general hasta lo específico.

El primer capítulo inicia con una revisión conceptual de las nociones de seguridad y defensa. Posteriormente se desarrolla una breve contextualización histórica, en la que se identifica el final de la Guerra Fría como un momento clave que marcó un antes y un después en la cooperación en seguridad y defensa.

En el segundo capítulo se estudian los orígenes y la evolución de la Unasur y del CDS, así como el sobresaliente liderazgo de Brasil en esta organización.

Finalmente, en el tercer y último capítulo se hace énfasis en la misión y en la razón de ser del CEED. Se exponen los principales aportes del Centro, sus dificultades, logros y líneas de investigación, así como sus contribuciones en la formación de un pensamiento estratégico regional en materia de seguridad y defensa.

## 1. SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA SURAMÉRICA DEL SIGLO XXI

Antes de analizar el caso, resulta pertinente aclarar lo que se entiende por seguridad y defensa, dos conceptos a los que se hará constante referencia y que, desafortunadamente, son empleados de manera indistinta en varias ocasiones.

### 1.1. Nociones de seguridad

Tradicionalmente el término seguridad ha tendido a asociarse con las fuerzas armadas y con el Estado, actores que deben cuidar con recelo los intereses nacionales y velar por el bienestar de sus ciudadanos.

Esta tendencia de asociar la seguridad con el Estado se remonta a varios siglos atrás, cuando en el siglo XVII Thomas Hobbes (1651, pág. 166-167) identificaba a la seguridad como el motivo por el cual los hombres restringen sus propias libertades para conformar una república. “Esta es la generación de ese gran LEVIATÁN o más bien (por hablar con mayor reverencia) de ese Dios Mortal a quien debemos, bajo el Dios Inmortal, nuestra paz y defensa”.

Y es que para Hobbes (1651, pág. 163):

La causa final, meta o designio de los hombres (que aman naturalmente la libertad y el dominio sobre otros) al introducir entre ellos esa restricción de la vida en repúblicas es cuidar su propia preservación y conseguir una vida más dichosa: esto es, arrancarse de esa miserable situación de guerra que se vincula necesariamente (como se ha mostrado) a las pasiones naturales de los hombres cuando no hay poder visible que los mantenga en el temor (...). Si no hubiese un poder constituido o no fuese lo bastante grande para nuestra seguridad, todo hombre podría legítimamente apoyarse sobre su propia fuerza y aptitud para protegerse frente a todos los demás hombres [...]

Habiendo cedido la libertad ilimitada propia del estado de naturaleza en la que imperaba la lógica del *Homo homini lupus*<sup>1</sup>, Hobbes consideraba al Estado (Leviatán) como el único actor que podía “[...] asegurar lo único a lo que los individuos no han renunciado: el derecho a la vida. Es un poder absoluto, un absolutismo político. Esta visión de la naturaleza humana legitima un gobierno autoritario, capaz de aportar lo que los individuos más desean: seguridad.” (Méndez, s.f., párr. 8).

---

<sup>1</sup> El hombre es un lobo para el hombre, traducción del latín. Frase atribuida al comediógrafo Plauto (254 a.c.- 184 a.c. aproximadamente) y que comúnmente es empleada para hacer referencia al comportamiento egoísta de los individuos antes de renunciar a su derecho a toda cosa (derecho natural).

Siguiendo los postulados de Hobbes, los estudios sobre el concepto de seguridad han tendido a asociarse directamente con las Fuerzas Armadas y con el Estado. Así pues, el concepto de seguridad ha sido ampliamente estudiado desde la tradición realista, a lo que Ken Booth (1991), citado por Acharya (1997, pág. 299) se refiere como la “hegemonía intelectual” del realismo.

Dentro de la tradición realista, Stephen Walt (neorealismo) (1991), citado por Ayoob (1997, pág. 124) define los estudios de seguridad como el análisis de las amenazas y del uso y control de la fuerza militar. Así, el concepto clave para Walt es el poderío militar, aun cuando los estudios en seguridad deben analizar otras variables propias del gobierno, tales como el control armamentístico, la diplomacia y el manejo de crisis (Walt 1991, citado por Ayoob 1997, pág. 124).

Para Ayoob (1997, pág. 124), es evidente que la definición de seguridad de Walt encuentra su sustento filosófico en un supuesto fundamentalmente realista que fue esbozado por Walter Lippmann a inicios del siglo XX.

Según Lippmann (1943), citado por Baylis (2011, pág. 233), una nación está segura en la medida en que no se vea obligada a sacrificar sus valores fundamentales, pueda evitar la guerra y sea capaz, al ser desafiada, de mantener sus valores y salir victoriosa en la confrontación.

Así pues, y tal como señala Arnold Wolfers (1962), citado por Ayoob (1984, pág. 41) la definición de Lippmann implica que la seguridad aumenta o disminuye dependiendo de la habilidad de una Nación para disuadir o derrotar un ataque.

Al profundizar en la definición de Lippmann, Wolfers (1962), citado por Baylis (2011, pág. 233) postula que la seguridad puede ser entendida de dos maneras. En un sentido más objetivo, la seguridad podría ser definida como la medición de la ausencia de amenazas a valores adquiridos. En uno subjetivo, podría ser entendida como la ausencia de temor a que dichos valores fundamentales sean atacados.

Siguiendo en la línea de entender la seguridad como la protección de los valores fundamentales de una Nación, Talukder Maniruzzaman (1982), citado por Ayoob (1984, pág. 41) entiende por seguridad la protección y la preservación de los valores centrales bajo los que se erige cualquier Nación: independencia política e integridad territorial.

Sin embargo, por más que Maniruzzaman (1982), citado por Ayoob (1984, pág. 41) analiza el concepto de seguridad desde la óptica del tercer mundo, su definición se centra en dos máximas del pensamiento realista: la soberanía de los Estados y la integridad territorial. Si bien ambas variables no se deben perder de vista en los estudios de seguridad, en la actualidad es necesario incluir más elementos de análisis.

Y es que en el actual contexto de globalización- que se vive en buena parte gracias al vertiginoso desarrollo que presentaron las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) después de la Guerra Fría- las guerras ya no son de carácter simétrico (como lo eran en los tiempos de Hobbes e incluso en buena parte de los siglos XIX y XX) y las amenazas a la seguridad tienen hoy un carácter mucho más global.

Tal como señala Henfried Münkler (2003, párr.4), los conflictos ocurridos en los anteriores siglos podrían denominarse como guerras simétricas, ya que era posible identificar unos actores específicos y un orden establecido.

Por el contrario, las guerras del siglo XXI sobrepasan los límites territoriales de los Estados, los actores ya no son los mismos ejércitos organizados en dos bandos diferentes y varios grupos, ajenos a las fuerzas armadas de los Estados, se posicionan actualmente como actores de gran relevancia en el escenario internacional (Münkler 2003, párr.6)

Por esto es que Münkler (2003, párr.10) denomina a las guerras de la actualidad como conflictos asimétricos. Esta condición de asimetría hace que la superioridad militar de algunos Estados no represente garantía alguna de victoria ni de seguridad. Por el contrario, la vulnerabilidad está latente en todos los rincones del planeta.

Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que en el mundo contemporáneo la seguridad debe ser analizada ya no exclusivamente desde una óptica estado-céntrica en el contexto de guerras simétricas, sino a partir de una visión más amplia que incluya con detenimiento una multiplicidad de variables.

Una clara muestra de esto son los postulados de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde<sup>2</sup>, abordados por Claudia Sisco Marcano y Oláguer Chacón Maldonado (2004, pág. 127), quienes señalan que en la actualidad los estudios de seguridad deben incluir “[...] el análisis de los sectores económico, social y ambiental, además del

---

<sup>2</sup> Autores del libro *Security: A new framework for analysis* (1998)

político y el militar, sin que esto implique una pérdida de la coherencia intelectual, tan temida por los realistas.”.

Más aún, en *The evolution of international Security Studies* (2009), Lene Hansen y Barry Buzan (págs. 2-3) hacen especial énfasis en que, para finales de la Guerra Fría la seguridad dejó de ser un concepto estudiado exclusivamente desde la perspectiva realista (que encuentra en los postulados de Thomas Hobbes buena parte de su fundamento teórico).

Por el contrario, Hansen y Buzan (2009, pág.2-3) identifican la década de 1980 como un momento clave en el que la seguridad comenzó a ser un concepto estudiado desde aproximaciones alternativas en la disciplina de las Relaciones Internacionales, tales como la Escuela de Copenhague, el constructivismo, el realismo subalterno e incluso el feminismo.

Desde la Escuela de Copenhague, Barry Buzan (1991, pág. 432) define a la seguridad como aquella habilidad que tienen los Estados y las sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra fuerzas de cambio que son percibidas como hostiles. Para Buzan (1991, pág. 433), el resultado final de la seguridad es la supervivencia, aun cuando es un concepto en el que se encuentran algunas preocupaciones sobre las condiciones mismas de la existencia.

Años más tarde, Buzan junto a Ole Waever y Jaap de Wilde (1998, pág. 1) ampliaría su definición de seguridad y enfatizaría en la importancia de incluir diferentes variables (tales como la religión, la cultura, la identidad y el lenguaje) para construir un concepto integral de seguridad que pueda ser estudiado desde otras dimensiones, diferentes al elemento militar y al Estado.

Buzan et al. (1998, pág. 32), definen el concepto de seguridad como una construcción social. Así, la seguridad ya no vendría a ser una condición determinada sino más bien el resultado de un complejo proceso social que conlleva una construcción lingüística, es decir, una construcción del discurso.

Ahora bien, desde el realismo subalterno el profesor Mohammed Ayoob (1997, pág. 121) considera que existe un dilema a la hora de definir el concepto de seguridad. El autor plantea que de un lado se encuentra la definición tradicional provista por el realismo (visión que ha predominado en la literatura occidental), pero que también es

posible encontrar aproximaciones contemporáneas que buscan ampliar indiscriminadamente el concepto de seguridad.

Ayoob (1997, pág. 121) considera inadecuados ambos extremos, pues con la definición tradicional provista por el realismo se dejan de lado varios factores y no es posible explicar las múltiples facetas, dimensiones y la naturaleza misma de la seguridad. Sin embargo, en el otro extremo se ha tendido a ampliar indiscriminadamente el concepto, con lo cual podría entenderse que seguridad es todo y nada a la vez. Lo anterior deja entrever una excesiva y nociva elasticidad en el concepto de seguridad.

Descartando tanto las definiciones tradicionales restrictivas como las definiciones contemporáneas demasiado inclusivas, Ayoob (1997, pág. 128) provee una definición de seguridad en la cual considera las amenazas internas y externas que deben enfrentar los países del tercer mundo así como las múltiples facetas del concepto.

Si bien se preservan algunas ideas del paradigma realista (el Estado sigue siendo un actor de gran relevancia para el análisis), la definición del realismo subalterno busca superar la obsesión etnocéntrica del realismo con relación a las amenazas externas hacia la seguridad estatal (Ayoob 1997, pág. 121).

Así pues, para Ayoob (1997, pág. 130) la seguridad y la inseguridad pueden ser definidas a partir de las vulnerabilidades, tanto a nivel interno como externo, que amenazan con o tienen el potencial de debilitar de manera significativa las estructuras del Estado (tanto el territorio como sus instituciones) y los regímenes.

Teniendo en cuenta las visiones mencionadas, se seguirá la definición de Buzan et al. (1998, pág. 32), -la seguridad como construcción social-, toda vez que el objetivo del presente estudio de caso es analizar cómo el CEED ha contribuido en la formación de un pensamiento estratégico regional en el marco de la Unasur.

Ahora bien, es importante mencionar que la seguridad puede ser estudiada a partir de dos ámbitos: el multidimensional, que será el lente bajo el que se analizará el presente caso, y el multifuncional. (Bonett 2008, págs.20-21).

Analizando la seguridad desde el ámbito multifuncional, podría decirse que el Estado es el actor que ejerce un rol protagónico. Por el contrario, los actores que se destacan en el ámbito multidimensional de la seguridad son las organizaciones

internacionales, las asociaciones, las convenciones y los Tratados internacionales. (Bonett 2008, págs. 20-21).

En los últimos años, la globalización ha sido responsable del auge del ámbito multidimensional de la seguridad. Tal como señala el General (r) Manuel José Bonett (2008, pág. 20)

El concepto multidimensional se refiere más que todo a la globalización de la seguridad, de la misma manera como sucede con la economía. Casos como los atentados del 11 de septiembre, las bombas en la estación de Atocha en Madrid y los ataques terroristas en Londres tuvieron efectos rápidos sobre nuestro sistema de seguridad y las decisiones que allí se están adoptando serán de inmediato cumplimiento en el ámbito internacional.

## **1.2. Nociones de defensa**

Tal como fue dicho anteriormente, los conceptos de seguridad y defensa tienden a ser confundidos o empleados de manera indistinta en varias ocasiones. Sin embargo, aun cuando ambos conceptos están estrechamente vinculados, es importante señalar sus diferencias.

Para Graham Evans y Jeffrey Newnham (1998, pág. 117), la defensa es un medio para proteger valores escasos que podrían ser atacados.

Los autores enfatizan en que existe una fuerte tradición dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales con respecto a analizar las problemáticas de defensa en términos estrictamente militares. Debido a esto, la defensa es concebida primordialmente como un asunto que debe ser tratado exclusivamente por los Estados o por las alianzas, y que deben resistir ataques físicos provenientes del exterior (Evans y Newnham 1998, pág. 117).

Así mismo, como bien señala un informe elaborado por el Ministerio de Defensa de Uruguay, publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (s.f., párr. 2 y 3),

La Seguridad es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional (...). 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 nacional e independencia del Estado. En este último aspecto es que aparece la Defensa, como un concepto más restringido que la Seguridad, ya que sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. La Defensa constituye así la faceta externa de la Seguridad [...]

Así, la seguridad vendría a ser “[...] un concepto que engloba a la Defensa. Para que exista Seguridad no alcanza con la Defensa, sino que deberá agregarse a ella el

desarrollo socioeconómico del país y el mantenimiento del orden interno. Tanto una como otra corresponden al nivel de decisión político.” (RESDAL, s.f., párr. 4).

Siguiendo con esta línea de pensamiento, en el informe preliminar acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa, el CEED (2011, pág. 7) considera que la defensa

[...] constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.

Fuera de la región suramericana es interesante ver el caso de Estados Unidos, donde los conceptos de seguridad nacional (homeland security) y defensa nacional (homeland defense) se encuentran claramente delineados, particularmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Wirwahn 2003, párr. 1).

La seguridad nacional (homeland security) es entendida como un esfuerzo nacional para prevenir agresiones y ataques terroristas que se puedan presentar en el territorio, así como una política que tiene por objetivo reducir la vulnerabilidad a dichos ataques, minimizar el daño y asistir en la reconstrucción de ataques o emergencias domésticas (Wirwahn 2003, párr. 2).

De esta forma, la seguridad es una misión civil que involucra a varios actores de la sociedad, desde los líderes de mayor jerarquía en el gobierno hasta a los mismos ciudadanos (Wirwahn 2003, párr. 2).

Por el contrario, al hablar de defensa nacional (homeland defense) se hace referencia a la protección militar de la población, el territorio y la infraestructura nacional contra agresiones y amenazas que emanan fuera de sus fronteras (Wirwahn 2003, párr. 4). Así mismo, la defensa concentra sus esfuerzos en disuadir potenciales agresiones y preparar a las fuerzas armadas en caso que la disuasión no sea exitosa (Wirwahn 2003, párr. 4).

Teniendo en cuenta las definiciones provistas por las fuentes anteriormente mencionadas, es posible ver que existe un consenso en el que la defensa es entendida como un medio para garantizar la seguridad.

A diferencia de lo que ocurre con el concepto de seguridad -donde son estudiadas diferentes dimensiones y una multiplicidad de actores- las Fuerzas Armadas

y el Estado ejercen un rol protagónico en el concepto defensa, donde los ataques y las amenazas provienen principalmente del exterior.

### **1.3. Antecedentes de cooperación multilateral y bilateral en seguridad y defensa**

Aun cuando la seguridad vive su momento de mayor globalización, la cooperación en seguridad entre Estados no es un fenómeno nuevo. En diferentes latitudes, varios países han creído que es posible auxiliarse mutuamente, establecer comunidades de seguridad a nivel internacional y desarrollar disposiciones pacíficas entre sí.

De los casos de cooperación en materia de seguridad, quizás uno de los de mayor éxito ha sido el de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Desde Vancouver (oeste de Canadá) hasta Vladivostok (este de Rusia), dicha organización cubre una importante zona geográfica que reúne a cincuenta y seis Estados participantes, y focaliza su atención en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto.

En el continente americano es posible vislumbrar varios casos de cooperación en seguridad y defensa.

Desde el año 2000, Colombia ha recibido un elevado número de solicitudes de parte de varios gobiernos latinoamericanos para proveer entrenamiento militar y policial a sus cadetes, debido a que sus fuerzas armadas vienen luchando de manera ininterrumpida en un conflicto armado de más de cincuenta años, lo que las han posicionado como una de las más experimentadas del mundo.

Según la profesora Arlene Tickner (2014, párr. 6), quien hace referencia a informes de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Policía Nacional de Colombia, entre los años 2009 y 2013, más de 20.000 personas de 47 nacionalidades recibieron entrenamiento militar y policial en el país.

El entrenamiento provisto por las Fuerzas Armadas de Colombia busca desarrollar diferentes destrezas “[...] tales como la interdicción terrestre, aérea, marítima, y en ríos, testimonio policial, explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas, y Comando JUNGLA, el programa élite de policía antinarcóticos diseñado con el aval de Estados Unidos.” (Tickner 2014, párr. 6).

Así mismo, en el marco de la cooperación bilateral en seguridad y defensa, Estados Unidos y Colombia renovaron recientemente un plan conjunto de formación en seguridad, más conocido como el Plan de Cooperación Triangular en materia de seguridad para Centroamérica y el Caribe.

Según fue acordado entre el Ministerio de Defensa de Colombia y el Secretario Adjunto de Narcóticos y Aplicación de la Ley contra el Crimen Transnacional de los Estados Unidos, el Plan de Cooperación se desarrollará a lo largo del año 2015 (El Tiempo 2014, párr.1).

Dentro de esta Cooperación Triangular se tiene estipulado que tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional de Colombia realicen más de doscientas actividades en República Dominicana, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá (El Tiempo 2014, párr.2).

En dichos países, Colombia entrenó desde 2012 a más de ochocientos policías extranjeros. Las actividades de entrenamiento cubrían una gran variedad de aspectos, como la lucha contra el narcotráfico, el control portuario y aeroportuario, la policía judicial, seguridad ciudadana, guías caninos, fuerzas antisequestro, fuerzas antiextorsión y vigilancia comunitaria (El Tiempo 2014, párr.3).

Ahora bien, en el hemisferio austral del continente americano también es posible identificar casos puntuales de cooperación bilateral en seguridad. En octubre de 2009, las mandatarias de Chile y Argentina firmaron el Tratado de Maipú de integración y cooperación entre la República de Chile y la República Argentina.

Uno de los objetivos primordiales de dicho Tratado es “Continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de la defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación [...]” (Información Legislativa y Documental, [INFOLEG] 2009, Artículo 1, acápite h).

Sin embargo, así como dentro de la región suramericana se han gestado varios proyectos de cooperación bilateral en seguridad, también se tiene certeza sobre acciones multilaterales concretas que buscan formar un pensamiento estratégico en la región.

Una clara acción fue la emprendida por la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), organismo intergubernamental constituido en el año 2008 por doce países: Venezuela, Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina, Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Bolivia, Guyana y Surinam.

A diferencia de lo que podría pensarse, la Unasur no es contradictoria con otros esquemas subregionales de integración en Suramérica, tales como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Una clara muestra de la reciprocidad entre los diferentes esquemas de integración subregional fue la reunión de convergencia realizada el pasado 10 de marzo de 2015 en Montevideo (Uruguay), donde representantes de la Unasur, el Mercosur, la CAN, la Alianza del Pacífico (AP), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) se reunieron “Con el fin de analizar las posibilidades de convergencia en Suramérica y la integración latinoamericana [...]” (Comunidad Andina de Naciones 2015, párr. 1).

Ahora bien, comprometida con la integración en materia de seguridad, Unasur creó en el año 2009 una institución enteramente dedicada a la investigación con el objetivo de identificar intereses regionales y consolidar valores institucionales e identitarios en la región que permitieran formar un pensamiento estratégico regional.

Dicha institución es el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), institución que realiza numerosas investigaciones en temáticas de seguridad y defensa regional y genera una serie de intercambios entre las instituciones encargadas de difundir conocimiento en seguridad y defensa en cada uno de los países miembro de la Unasur (como es el caso de la Universidad Militar Bolivariana de Venezuela, por solo citar uno).

Tal como lo señala el Estatuto del Centro,

El CEED-CDS tendrá como misión contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS. En ese marco, el CEED-CDS se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos éstos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR. (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa [CEED] 2010, pág. 2).

#### **1.4. La Guerra Fría: el punto de quiebre**

Cuando en la noche del 9 noviembre de 1989 caía el Muro de Berlín, pocos imaginaron los grandes cambios que se avecinaban. El fin de la Guerra Fría no solo marcaría un nuevo capítulo para los Estados Unidos y para los países de la otrora Unión Soviética, sino que generaría un particular cambio en la manera como los Estados interactúan y se conciben entre sí.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, varios catedráticos han señalado un punto de quiebre en las nociones de seguridad y defensa con el fin de la bipolaridad.

Para el profesor Michael Cox (2012, pág. 150), el fin de la Guerra Fría produjo un cambio en la manera de concebir los problemas y las amenazas internacionales. El catedrático inglés plantea que la agenda de seguridad ha evolucionado desde aquel entonces y que actualmente son Organizaciones Intergubernamentales (OI), Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Corporaciones Multinacionales (CP) las que la lideran.

Para Cox, lejos quedaron aquellos días en los que la seguridad se encontraba en el contexto de clásicas guerras interestatales como las descritas por Carl Von Clausewitz en los albores del siglo XIX<sup>3</sup>.

Por el contrario, el profesor Cox (2012, pág. 155) identifica como los riesgos más serios de la actualidad las problemáticas internacionales de gran impacto, tales como la pobreza, las hambrunas, las enfermedades y el daño al medio ambiente. Es así como la nueva agenda de seguridad está atenta a una multiplicidad de amenazas, entre las que se destacan el cambio climático, las enfermedades en detrimento de la salud humana, la escasez de los recursos, la crisis en la seguridad energética y una demografía cambiante.

En su conferencia titulada No more superpowers (2012), desarrollada en el marco del think tank Ted Talks, Barry Buzan señala que hoy, contrario a lo que ocurría en los tiempos de la Guerra Fría, son cada vez más los grupos de individuos que pueden acceder de manera rápida y fácil a medios de destrucción a los que antes solo tenían acceso los grandes poderes.

En la misma conferencia, Buzan también señala que con el fin de la Guerra Fría la capacidad del hombre para infligir violencia se esparció alrededor del mundo de una forma nunca antes vista. (Buzan 2012).

Lo anterior explicaría en buena medida por qué los Estados dejaron de verse exclusivamente como enemigos y poco a poco fueron abriendo las puertas para cooperar

---

<sup>3</sup> Militar prusiano (1780-1831), quien pasó a la historia como uno de los historiadores y teóricos más influyentes de la ciencia militar moderna. Clausewitz realizó un exhaustivo análisis de las tácticas y estrategias empleadas en varios conflictos armados. Sus planteamientos aún se enseñan en varias academias militares e instituciones de educación superior.

con otros Estados en temáticas que en el contexto de la bipolaridad hubiesen resultado impensables, tales como la seguridad y la defensa.

Y es que contener individualmente complejas amenazas tales como organizaciones dedicadas al narcotráfico, al terrorismo y a la trata de personas no es una tarea sencilla.

Ante la magnitud de las nuevas amenazas que fueron emergiendo en los últimos años del siglo XX, varios Estados alrededor del mundo optaron por cooperar entre sí para hacerle frente a las nuevas coyunturas que se vislumbraban.

De esta manera, junto con la globalización que empezaba a experimentar el mundo gracias a los avances en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), fue cambiando la forma como los países de Suramérica concebían a la seguridad y la defensa de sus territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Secretario General de Unasur, Ernesto Samper Pizano (2015, 16 de enero) manifestó que, “[...] en el pasado, la defensa de la región trabajaba con hipótesis de conflictos según las cuales los países eran enemigos de los países vecinos [...]”<sup>4</sup>.

Y es que, tal como ya se expresó, el proceso de la globalización acompaña y explica el auge del ámbito multidimensional de la seguridad alrededor del mundo, y ha generado ese cambio de hipótesis al que se refiere el Secretario General de Unasur.

---

<sup>4</sup> La entrevista completa se encuentra en la sección anexos.

## 2. UNASUR Y SU COMPROMISO CON LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA REGIÓN

Unasur es una organización internacional cuyo principal objetivo es construir espacios de integración en diferentes ámbitos para sus Estados miembro<sup>5</sup>. Más específicamente, se busca reforzar la integración regional en siete ámbitos puntuales: energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, democracia, seguridad y defensa.

Podría decirse que se trata de una organización relativamente joven, ya que su antecedente, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) surgió en diciembre del año 2004 como resultado de lo acordado en la III Cumbre de Presidentes de América del Sur que se realizó en la ciudad de Cusco (Perú).

Dicha Comunidad pretendía armonizar los procesos de integración ya existentes en la región, tales como el Mercosur (constituido en 1994 por el Tratado de Asunción) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuyo antecedente se remonta al Pacto Andino de 1969.

Sin embargo, algunos años después de su creación (más precisamente en abril de 2007) los mandatarios de los países que constituían la CSN decidieron cambiar el nombre del naciente proyecto, denominándolo Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), nombre que conserva hasta hoy.

Fue así como en el 23 de mayo del año 2008, con la firma del Tratado Constitutivo en la ciudad de Brasilia, nace formalmente la Unasur, lo cual pone en evidencia la novedad institucional de esta organización que, desde sus inicios, se propuso posicionar a Suramérica como una zona de paz.

Un punto que llama la atención de la Unasur es su complementariedad con otros escenarios de integración subregional que ya existían para el año 2008. Tal como señala el profesor Carlos Cristónomo del Pedregal (2009, pág.64) en un artículo publicado por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid (UNISCI),

Las otras organizaciones existentes actualmente en América del Sur, como la CAN, MERCOSUR, ALADI, entre otras, no resultan incompatibles con este nuevo esquema de integración y, por el contrario, se podrán ir complementando o integrando en el tiempo. De hecho, en el párrafo séptimo del Preámbulo del Convenio Constitutivo de la

---

<sup>5</sup> A la fecha son Estados miembro de Unasur: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

UNASUR, se expresa que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN [...].

Tal como se evidencia en el Tratado Constitutivo de este naciente proyecto (Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] 2011, pág.11), la organización persigue varios objetivos en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

En primer lugar, que sus Estados miembro realicen un constante “[...] intercambio de información y experiencias en materia de defensa [...]” e instaurar una fuerte

[...] coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros [...], para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado (Unasur 2011, págs.11-12).

Ahora bien, uno de los acontecimientos más importantes para cumplir con los objetivos enunciados en el Tratado Constitutivo fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)<sup>6</sup>. En opinión de Samper (2015,16 de enero) acerca de la organización, “El Consejo de Defensa Suramericano ha sido uno de los más importantes logros de Unasur”.

Así como Samper identifica al CDS como un importante logro de la Unasur, el profesor Carlos Cristónomo del Pedregal (2009, pág. 62) considera al CDS como un “[...] proyecto inédito que puede representar un primer paso para consolidar una integración en estas materias (seguridad y defensa) y a la vez fortalecer a la región como bloque político.”.

Cristónomo del Pedregal (2009, pág. 62) enfatiza en que “Si atendemos a las nuevas amenazas a la seguridad que nos presenta la globalización, un proceso de integración hemisférico en defensa y seguridad resulta cada vez más necesario.”.

## **2.1 Brasil: promotor del CDS y motor de la Unasur**

La propuesta de crear un CDS en el marco de la Unasur fue presentada por el gobierno de Brasil bajo la dirección de Nelson Jobim, quien para aquel entonces se desempeñaba como Ministro de Defensa de Brasil (cargo que ocupó entre los años 2007 y 2011).

---

<sup>6</sup> La decisión para establecer un CDS fue aprobada en Costa do Sauipe, Brasil, en el marco de la Cumbre extraordinaria de la Unasur que tuvo lugar en dicha ciudad en diciembre del año 2008.

Según explica el ex funcionario, “América del Sur constituye parte integrante del proyecto nacional de desarrollo de Brasil: sin la prosperidad de nuestros vecinos, soberanos e independientes, ciertamente Brasil sería perjudicado” (Jobim 2010, pág. 16). Y señala que, tanto la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, como la Constitución Federal brasileña de 1988 consagran la integración regional como un elemento necesario para la estrategia internacional de Brasil.

De la misma manera:

En la propuesta de creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), presentada por el Gobierno brasileño, partimos de la certeza de que una visión regional común, en materia de defensa, refuerza la confianza mutua, supera percepciones equivocadas, y aporta una mayor previsibilidad y seguridad. El organismo ofrece, así, una relevante contribución para la formación de una identidad sudamericana en materia de defensa, tomando en cuenta las características subregionales (vertientes de la plata, andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica) y nacionales, que se fundamentan en valores y principios comunes, como la solución pacífica de las controversias, el respeto a la soberanía, la subordinación de los militares al poder democráticamente constituido y a la prevalencia de los derechos humanos (Jobim 2010, pág. 18).

Ahora bien, la génesis del CDS se remonta a marzo de 2008, solo días después de la controvertida Operación Fénix<sup>7</sup>, que generó una crisis diplomática entre los gobiernos de Ecuador y Colombia.

En dicho contexto, el mandatario de Brasil en aquel entonces, Luiz Inácio Lula da Silva, puntualizó "Brasil precisa proponer en el continente un Consejo de Defensa sudamericano, y que Brasil esté en el Consejo de Seguridad (de la ONU) en nombre de ese consejo regional, en nombre del continente [...]" (El Economista 2008, párr. 3).

Al analizar las palabras de Lula da Silva, la profesora Sussane Gratius (2008, pág. 3) puntualiza

[...] la propuesta del Consejo de Defensa formulada por Brasil es otro ejemplo de su liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto sudamericano (interés colectivo). Ello se refleja en el discurso que pronunció el Presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008, cuando en la misma frase propuso crear el Consejo de Defensa Sudamericano y utilizarlo para justificar la representación de Brasil en el Consejo de Seguridad.

---

<sup>7</sup> Nombre con el que se conoce a la operación militar en la que se dio de baja a Luis Edgar Devia, alias “Raúl Reyes”, uno de los principales cabecillas de las FARC. En la madrugada del 1 de marzo del año 2008, la Fuerza Aérea Colombiana bombardeó el campamento en el que se encontraba Reyes (ubicado en una profunda zona selvática ecuatoriana). Rafael Correa, Presidente del Ecuador, no estaba al tanto de la operación, lo cual suscitó una tensa situación entre el Palacio de Carondelet (residencia oficial del Presidente de Ecuador) y la Casa de Nariño (residencia oficial del Presidente de Colombia).

Daniel Flandes, Detlef Nolte y Leslie Wehner (2011, pág. 116) coinciden con esta postura y conciben a la Unasur como una forma más de justificar el empeño de Brasil por ocupar un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ejercer así un incuestionable dominio regional y global.

A partir de lo anterior, podría pensarse que el CDS es tan solo un medio con el que Brasil busca obtener un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y posicionarse como un líder hegemónico en Suramérica.

Sin embargo, y como bien destaca Nicolás Comini (2010, pág. 18) en su artículo sobre el rol del CDS en los conflictos regionales contemporáneos, “[...] la creación del CDS solo puede ser comprendida si se asume que, más allá de los intereses particulares que le impriman los diferentes actores, su creación implica beneficios generales para todos sus miembros.”.

Al respecto Sussane Gratius (2008, Pág. 4) enfatiza “[...] desde el fin de la dictadura militar, Brasil se ha convertido en una potencia benigna y cooperativa que, pese a su superioridad en materia de seguridad, está consciente de que no es ni pretende ser una potencia militar.”.

Así pues, superando la cuestión de si el CDS es tan solo un medio de Brasil para posicionarse como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, lo cierto es que “[...] Brasil, a la vez país desarrollado y subdesarrollado, es un caso de obligada referencia para entender la seguridad en un sentido amplio en América Latina, puesto que debe enfrentar los mismos retos que los demás países latinoamericanos [...]” (Sánchez et al 2005, pág. 22).

Si bien Brasil ha participado activamente desde hace varias décadas en múltiples iniciativas de integración regional (por ejemplo en el marco de la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC), mejor conocida como ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) “[...] sólo a partir de la década de los noventa ha cobrado relevancia estratégica para Brasil el trabajar en una agenda de seguridad paralela a la hemisférica en el espacio sudamericano.” (Sánchez et al 2005, pág. 50).

Aunque es cierto que en estos momentos el gobierno de Dilma Rousseff atraviesa una compleja coyuntura doméstica que incluye una inflación cada vez más cercana a los dos dígitos, un escándalo de corrupción en el caso Petrobras que

compromete a varios líderes del Partido de los Trabajadores (PT) y una muy posible recesión económica (Lissardy 2015, párr.15), también es cierto que a nivel internacional “[...] Brasil (...) se ha convertido en la locomotora regional [...]” (Zibechi 2008, párr.3) y, más aún, se posiciona como “[...] el autor intelectual de la Unasur, así como el principal agente en dar vida al CDS.” (Flemes et al. 2011, pág.116).

## **2.2. Unasur y las crisis en la región**

Un elemento bastante llamativo de la Unasur, el cual no debe perderse de vista, es que paradójicamente han sido las crisis de la región las que han hecho escalar a la organización.

Tal como señala su actual Secretario General “Unasur nació como un escenario político de integración. En desarrollo de este cometido, su principal logro ha sido evitar situaciones de ruptura democrática que se han presentado en algunos países como Venezuela, Paraguay y Ecuador.” (Samper 2015).

Y es que la Unasur ha desempeñado un importante rol como mediador desde sus inicios. En septiembre de 2008, Bolivia experimentó una de sus peores crisis en el conflicto de Pando (Comini 2010, pág. 1) y la naciente Unasur supo mediar la situación con éxito.

La crisis en Bolivia representaría, de una u otra forma “[...] el debut de la Unasur en su rol de proveedor de seguridad y promotor de la paz regional.” (Flemes y Radseck 2009, citados por Flemes et al. 2011, pág. 119).

Algunos meses después Unasur volvería a ejercer como mediador en un evento que tuvo a Colombia en el ojo del huracán. Corría la segunda mitad del año 2009 cuando varios países de la región rechazaron la firma del Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad suscrito entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, el 30 de octubre de 2009.

Mediante dicho Acuerdo el gobierno colombiano permitiría a personal civil y militar estadounidense hacer uso de siete bases militares situadas en varios puntos del territorio nacional ubicados en: Atlántico, Magdalena Medio, Meta, Cundinamarca, Caquetá y en los puertos de Cartagena y el pacífico (Semana 2009, párr. 2).

Para el General Freddy Padilla de León, quien para ese entonces se desempeñaba interinamente como Ministro de Defensa de Colombia, el Acuerdo buscaba “[...]”

profundizar unas relaciones que han venido siendo exitosas con el acceso a bases militares colombianas. No son bases norteamericanas, son colombianas, pero brindamos la posibilidad de que accedan a nuestras instalaciones [...]” (Semana 2009, párr. 3).

No obstante las aclaraciones de Padilla, el Acuerdo no fue bien recibido en la región, especialmente por los vecinos de Colombia. Debido a esto, Unasur convocó una reunión extraordinaria de jefes de Estado en la ciudad de San Carlos de Bariloche (Argentina).

Tan solo un par de meses después, en agosto de 2010, Unasur volvería a mediar en una crisis que tendría nuevamente a Colombia como protagonista.

Esta vez (julio de 2010), el gobierno del saliente presidente Álvaro Uribe denunció a Venezuela ante la Organización de Estados Americanos (OEA) por la presencia de “[...] grupos narcoguerrilleros en el territorio venezolano, con el supuesto consentimiento del Presidente Chávez [...]” (Fermín 2009, pág. 58).

Después de conocer la denuncia de Colombia ante la OEA, el mandatario venezolano decidió romper relaciones con el gobierno de Uribe. Chávez fue enfático al exigir que la organización mediadora del conflicto fuera la Unasur y no la OEA, donde Estados Unidos es miembro activo y ejerce un poder significativo.

La petición de Chávez fue aceptada por el nuevo mandatario colombiano, Juan Manuel Santos, quien accedió a reunirse en la ciudad de Santa Marta con su homólogo venezolano y con el Secretario General de la Unasur para ese entonces, el ex presidente de Argentina Néstor Kirchner.

Fue así como el 10 de agosto de 2010, Kirchner lideró en la Quinta de San Pedro Alejandrino la reunión entre Santos y Chávez, donde después de casi dos meses de dificultades se restablecieron las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela. (Ámbito 2010, párr.1).

Flemes, Nolte y Wehner (2011, pág. 121) señalan que la mediación de la Unasur en la crisis colombo-venezolana fue un gran éxito para la organización, pues se logró un resultado positivo que fue altamente difundido en los medios de comunicación alrededor del mundo. Así mismo, con la mediación de la Unasur se redujo el liderazgo de la OEA y de los Estados Unidos en la región, lo que demostró nuevamente un significativo grado de madurez en la región, por su capacidad para solucionar sus propios conflictos.

Un cuarto escenario en el que la Unasur medió con éxito fue la crisis institucional que tuvo lugar en Ecuador el 30 de septiembre de 2010. Ante el fallido golpe de Estado y la forzosa retención del Presidente Rafael Correa en Quito, los mandatarios de la región se reunieron de emergencia en Buenos Aires para manifestar su rechazo a lo acontecido en Ecuador. En la reunión de Presidentes también se elaboraron medidas de presión y no tolerancia para evitar que nuevos episodios como el ecuatoriano se presentaran en la región. (La Nación 2010, párr.1).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible ver cómo a pesar de su poca vida institucional, la Unasur ha logrado varios éxitos en muy poco tiempo.

Dentro de estos logros sobresale la tarea del CDS, una instancia de cooperación y consulta que busca posicionar a Suramérica como una zona de paz con el fin de garantizar la estabilidad democrática en los países de la región y construir una sólida identidad suramericana en materia de seguridad y defensa.

Sin embargo, para que el CDS pueda cumplir a cabalidad con los objetivos que le fueron atribuidos, por iniciativa de Argentina se creó una institución especializada que puede identificarse como el soporte o base de apoyo del CDS.

Dicha institución es el CEED, cuya historia, funciones y aportes para formar un pensamiento estratégico en la región se abordarán en el siguiente capítulo.

### 3. APORTES DEL CEED A LA FORMACIÓN DE UN PENSAMIENTO ESTRATÉGICO REGIONAL

El CEED nació en el año 2008 como una propuesta de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID) del Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Esta iniciativa de Argentina apoyaba el proyecto impulsado por Brasil de crear un CDS, para lo cual se consideró esencial la existencia de un ente dedicado exclusivamente a la investigación que proporcionara contenido y apoyara el proceso de consolidación del naciente Consejo.

La propuesta esbozada por la SAID fue presentada por la Ministra de Defensa de Argentina de aquel entonces, Nilda Garré, en el marco de la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas<sup>8</sup>.

Desde aquella ocasión, la funcionaria ofreció a Buenos Aires como sede del Centro, ciudad donde opera el CEED<sup>9</sup>.

Para Alfredo Forti (2015, 1 de febrero), -actual Director Ejecutivo del CEED-, el Centro nació “[...] como parte de las decisiones consensuadas para avanzar en la construcción de una identidad suramericana en defensa y atendiendo a la deuda histórica que la región mantenía en relación a (*sic*) la elaboración de un pensamiento estratégico propio [...]”<sup>10</sup>.

El CEED se perfila entonces como una institución cuya labor apoya la gestión del CDS. Los estudios elaborados por el CEED son documentos que buscan integrar las perspectivas que tienen los Estados miembro de la Unasur sobre diferentes temáticas. Así, podría decirse que los estudios del CEED buscan “[...] recoger y reflejar la pluralidad de visiones y perspectivas [...]” (Forti 2015, 1 de febrero) que pueden encontrarse en los países de la región.

---

<sup>8</sup> Conferencia realizada en Banff, Canadá, en septiembre del año 2008.

<sup>9</sup> El CEED tiene un Consejo Directivo, una Dirección Ejecutiva, una Secretaría Administrativa y un Cuerpo de Expertos. Dicho cuerpo se encuentra integrado por delegados (hasta dos por país, para un máximo total de 24) que son designados por los Ministerios de Defensa de los Estados miembro de la Unasur. El Coronel Oscar Juan Botero Flórez, quien se desempeñó como Agregado Militar, Naval y Aéreo a la Embajada de Colombia ante la República de Argentina (2011-2012), compartió en una entrevista su experiencia como delegado de Colombia ante el Cuerpo de Expertos del CEED durante los primeros meses de existencia del Centro (ver sección anexos).

<sup>10</sup> Ver entrevista completa en la sección de anexos.

Ahora bien, en el Estatuto del CEED se establecen ciertos aspectos fundamentales para el buen funcionamiento de la organización, tales como la naturaleza, misión, objetivos, funciones, ámbitos de estudio, estructura organizacional y las funciones, tanto del Director como del Subdirector del CEED.

Se establece entonces que será misión del CEED (2010, pág.2)

[...] contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS.

Así pues, a partir de una primera lectura al Estatuto, es posible encontrar una particularidad en esta organización y es que se trata de una instancia creada por y para el CDS.

### **3.1. El CEED y la formación de un pensamiento estratégico regional**

La lectura del Estatuto del CEED (2010, pág.2) también permite dilucidar que dicho Centro tiene como misión generar conocimiento y difundir “[...] un pensamiento estratégico suramericano en materia de seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS.”.

Sin embargo, se destaca que la formación de este pensamiento estratégico conlleva un complejo proceso compuesto por varias etapas.

Una primera consideración a tener en cuenta, es que no es posible instaurar de un día para el otro un pensamiento estratégico regional; por el contrario, su formación requiere de tiempo, recursos (tanto financieros como humanos) y ciertas condiciones previas que serán analizadas con detenimiento.

Tal como señala el profesor Joaquín Romero Herrera<sup>11</sup> (2015, 7 de abril), “El pensamiento estratégico regional no es el fin sino el resultado de un largo proceso que se da, en el cual se permiten algunos países poder unir sus posibilidades y sus recursos para realizar planteamientos globales en términos de sus intereses.”.

Podría entonces entenderse al pensamiento estratégico regional como un

[...] conjunto de naciones interrelacionadas (...) que como producto de sus procesos económicos, sociales y políticos comparten intereses similares, y en la defensa de los intereses similares han encontrado, de acuerdo con sus condiciones propias, una

---

<sup>11</sup> La entrevista completa se encuentra en la sección de anexos.

estrategia que le permite confiar en los demás y encontrar que, en conjunto, pueden hacer planteamientos hacia otros países u otros Estados de la región o del mundo (Romero 2015, 7 de abril).

Coincidiendo con los elementos destacados por Romero (2015, 7 de abril), en el documento titulado La defensa y los Recursos Naturales en Suramérica, el CEED (2014, Pág.18) identifica los intereses regionales como uno de “[...] los principios, valores y conceptos que se configuran a nivel regional en el marco del CDS [...]”.

Pero además de la convergencia de intereses que debe existir para que sea posible hablar de un pensamiento estratégico regional, es esencial que existan ciertas similitudes entre los países que buscan conformar dicho pensamiento.

En otras palabras, es muy poco probable que se pueda construir un pensamiento estratégico regional en países disímiles, pues “[...] posiblemente le quede más fácil a países de desarrollo similar, en términos sociales, políticos y económicos tener un pensamiento estratégico regional [...]” (Romero 2015, 7 de abril).

Coincidiendo con Romero, Pablo Celi de La Torre (2005, pág.14)<sup>12</sup> plantea que

Las dinámicas de seguridad se despliegan efectivamente en escenarios zonales más definidos, áreas de seguridad que comprometen las acciones y políticas de defensa de los estados colindantes con los conflictos, dando lugar a un complejo sistema de subregiones, más proclive a una articulación multicéntrica que a un esquema único e integrado de seguridad hemisférica.

Lo anterior explicaría en buena medida el por qué ha sido difícil desarrollar un pensamiento estratégico a nivel hemisférico (promovido por la OEA) y la razón por la que en los últimos años han surgido con bastante fuerza iniciativas subregionales desde zonas geográficas más reducidas, tal es el caso de la Unasur en Suramérica.

Para Celi de La Torre (2005, pág. 11), “El escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural en sus sociedades, economías y sistemas políticos, que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional.”.

Pero, además de la convergencia de intereses y de la similitud entre los países que desean construir un pensamiento estratégico en materia de seguridad y defensa, es fundamental que estén presentes tres elementos puntuales: la homologación de doctrina, la interoperabilidad y medidas de confianza.

---

<sup>12</sup> Pablo Celi de La Torre (Ecuador) fue el primer subdirector del CEED.

Cada uno de estos elementos será analizado con detenimiento en los siguientes apartados, pero desde ya se destaca que el CEED ha centrado su atención y realizado informes sobre cada uno de los elementos fundamentales mencionados anteriormente.

### **3.2. El CEED y la identificación de intereses en común**

Un primer elemento que no se puede perder de vista es la convergencia de intereses que debe existir entre los países que buscan formar un pensamiento estratégico regional en materia de seguridad y defensa.

En este sentido, al hablar de la convergencia de intereses para formar un pensamiento estratégico regional, se parte de la perspectiva del realismo clásico en la que los Estados son vistos como actores racionales que buscan proteger sus propios intereses nacionales (Cox 2012, pág. 67).

Al hablar de intereses nacionales, resulta fundamental volver a los postulados de Hans J. Morgenthau (1948, pág. 4), quien definía el concepto de interés en términos de poder y, más aún, enfatizaba en que el interés definido como poder constituye una categoría objetiva universalmente válida pero cuyo significado puede cambiar con el tiempo.

Por su parte, el CEED (2014a, pág. 14) define el concepto de interés regional como “[...] el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR (*sic*) [...]”.

A partir de esta definición es posible identificar algunos factores comunes a los que deben hacer frente los países de la Unasur. Y es que, aun cuando es posible percibir una multiplicidad de divergencias entre los países de la región, también se encuentran ciertos intereses en común.

Aquí se analizarán puntualmente dos intereses en común que dejan entrever por qué los países de la Unasur decidieron unirse en un “[...] sistema subregional de defensa cooperativa sustentado en un modelo de integración basado en la interoperabilidad y complementariedad de capacidades [...]” (CEED 2014a, pág. 18). Dichos intereses puntuales son la lucha contra el crimen organizado transnacional y la protección de los recursos naturales de la región.

Además de compartir un pasado y ciertas características intrínsecas, los países suramericanos enfrentan en la actualidad una multiplicidad de amenazas de carácter

interno, tales como el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, marcadas desigualdades sociales, elevados índices de corrupción y pobreza, además de un preocupante deterioro medioambiental.

En este contexto, “Los desafíos de seguridad a los que se afronta Sudamérica son de orden interno y de difícil solución nacional (...) la guerrilla igual que el narcotráfico o el crimen organizado son problemas compartidos que requieren una estrecha cooperación interestatal y, preferentemente, un marco multilateral de actuación.”. (Gratius 2008, Pág. 6).

Pero, ¿qué entender por crimen organizado transnacional? La Organización de Naciones Unidas (ONU) (1998, pág. 1) define a la delincuencia organizada como un conjunto de actividades colectivas que permiten a sus líderes “[...] obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros, mediante la violencia, la intimidación o la corrupción [...]”.

Más concretamente, esta organización internacional identifica las siguientes actividades dentro de la delincuencia organizada: la trata de personas, el tráfico ilícito de estupefacientes y/o sicotrópicos, el lavado y falsificación de dinero, el robo o tráfico sin autorización de bienes culturales, el robo y uso indebido de material nuclear, el terrorismo, la corrupción de funcionarios públicos, el robo o tráfico ilícito de armas y vehículos automotores (ONU 1998, pág. 3).

Ahora bien, el sociólogo argentino Juan Gabriel Tokatlian (2001, párr.4) enumeró algunas de las características del crimen organizado, y enfatizó en que “[...] el alcance del crimen organizado es integral, es decir: ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de productos que transa).”.

Por su parte, Michael Lyman y Gary Potter (2004, citados por Fabrizio 2011, pág. 9) centraron su atención en encontrar algunas similitudes entre los grupos de crimen organizado, y señalaron que dichos grupos “No tienen objetivos políticos, tienen una estructura jerárquica, el número de miembros es limitado y exclusivo, continúan en el tiempo, usan la violencia, tienen división de trabajo, son monopolísticos, están organizados por reglas explícitas y regulaciones.”.

Una vez aclarado el concepto de crimen organizado transnacional, es posible remitirse al informe elaborado por el CEED (2012, pág. 6), acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional, en el cual el Centro plantea que “En los países de la región se presenta un conjunto de fenómenos de criminalidad organizada, asociados a diversas actividades delictivas, que en muchos casos adquieren una dimensión transnacional.”.

El informe señala también que “Pese a las diferencias en los distintos ordenamientos jurídicos e institucionales estatales, es posible y necesario articular efectivas instancias y mecanismos multilaterales regionales de cooperación, coordinación e implementación de políticas de prevención y represión del crimen organizado [...]” (CEED 2012, pág.11).

Así pues, partiendo de la base que las amenazas que enfrentan los países de Suramérica en la actualidad son de carácter interno y que tienden a permear fronteras nacionales y a difundirse vertiginosamente por la región, el CEED (2012, pág. 13) recomendó crear una Convención Suramericana de lucha contra el delito transnacional en la cual se deberían definir, de forma consensuada entre los diferentes miembros de la Unasur, “[...] los diversos tipos de acción delictiva a ser combatidos con cooperación interestatal y multilateral en la región.”.

El informe concluye enfatizando en que los países de la región deben enfrentarse a múltiples amenazas transfronterizas y que, por ende,

La seguridad interior de nuestros Estados frente al crimen organizado y al delito transnacional no puede alcanzarse de forma aislada, en base a políticas exclusivamente nacionales, puesto que por la esencia misma de estos fenómenos y sus impactos transfronterizos, es imprescindible la cooperación multilateral mediante acciones integrales, complementarias y coordinadas (...) para lo cual Unasur constituye un espacio multilateral en el cual es posible impulsar acuerdos y mecanismos de cooperación efectiva. (CEED 2012, pág.14).

Tal como señala el CEED (2014a, pág. 6) “[...] Suramérica se inserta como la región comparativamente más rica del orbe en materia de recursos estratégicos [...]”.

No obstante, la región “[...] ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de nuestras inconmensurables riquezas, a efectos de garantizar el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas, condición del desarrollo sostenible de nuestras naciones y nuestra población.”. (CEED 2014a, pág. 7).

El Centro identifica la defensa de los recursos naturales como uno de los principales intereses regionales, toda vez que “[...] no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de “interés regional” como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de UNASUR (*sic*).” (CEED 2014a, pág. 15).

Además, el CEED puntualiza que ninguno de los Estados de Suramérica “[...] puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee nuestra región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordinación y el esfuerzo cooperativo multilateral o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional.” (CEED 2014a, pág. 16).

### **3.3. El CEED y la instauración de una doctrina<sup>13</sup> en seguridad y defensa en el marco de la Unasur**

Anticipando las eventuales disparidades conceptuales que podrían surgir entre los Estados miembros de la Unasur, en abril de 2011 el CDS encargó al CEED realizar un estudio sobre los conceptos de seguridad y defensa que tenían los Estados adscritos a la Unasur.

Siete meses después, en noviembre de 2011, el CEED presentó al CDS un informe preliminar acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana, en el que identifica claramente un cambio de visión, porque los gobiernos de los Estados miembro de la Unasur convergen cada vez más en una “Visión cooperativa, basada en la confianza y la concurrencia de intereses, para un levantamiento de escenarios estratégicos no fundamentados en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, sino en la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana.” (CEED 2011, pág.3).

Así mismo, el CEED encontró que

---

<sup>13</sup> La Real Academia de la Lengua Española (RAE) entiende por doctrina un “Conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sustentadas por una persona o grupo”. Para este caso en particular, la doctrina vendría a ser el conjunto de ideas sustentadas por todos los países miembro de la Unasur.

En el ámbito de la defensa, la región suramericana se encuentra en una situación que permite continuar avanzando decididamente hacia estados superiores de complementación e integración, a partir del hecho de que los países integrantes de UNASUR siguen tendencias comunes de legislación, con aspectos funcionales y estructurales progresivamente coincidentes. (CEED 2011, pág.10).

Pero no todo es armonía y no en todo coinciden los gobiernos de la Unasur. Por el contrario, el CEED (2011, pág. 3) señala que “[...] coexisten diversas visiones y definiciones políticas y conceptuales acerca de la seguridad y la defensa [...]”.

Si bien se percibe una mayor integración regional y una tendencia a la concertación de intereses y políticas en común, también se identifican distintas definiciones en torno a lo que se entiende por seguridad y por defensa.

Sin embargo, el informe hace énfasis en que las diferencias conceptuales no han hecho de la cooperación un imposible. Por el contrario, afirma con claridad que “[...] las diferencias en materia conceptual no han impedido desarrollar acciones de cooperación en la dimensión institucional de la defensa [...]” (CEED 2011, pág.4).

En tal sentido, el Centro recomienda “[...] sistematizar las definiciones, objetivos, marcos legales y funciones institucionales de defensa y seguridad pública presentes en los países miembros, a fin de efectuar análisis comparativos (...) para la definición de modelos sistémicos coincidentes [...]” (CEED 2011, pág.5), así como afianzar y ampliar los acuerdos políticos existentes en materia de cooperación; ejecutar acciones concretas de colaboración en áreas específicas; y elaborar, progresivamente, “[...] una doctrina común de seguridad y defensa regional [...]” (CEED 2011, pág.11).

Pero este informe no ha sido ni será el único documento que el CEED ha elaborado para construir una sólida doctrina que permita avanzar en la formación de un pensamiento estratégico regional. En estos momentos el Centro se encuentra trabajando en varias redes de investigación, dentro de las cuales cabe destacar “La búsqueda de una doctrina común regional en materia de atención a desastres naturales, operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria.” (CEED 2014a, pág. 14).

Otro elemento que no se debe perder de vista y que, según el CEED (2014a, pág. 14) ayudará “[...] al actual proceso de construcción de una visión estratégica común en materia de defensa [...]”, es lo que se podrá lograr desde la Escuela Suramericana de

Defensa<sup>14</sup> (Esude), la cual es identificada como “[...] una instancia regional de formación en materia de defensa y militar [...]” (CEED 2014a, pág. 14).

### **3.4. El CEED y la consolidación de la confianza**

Tal como fue dicho anteriormente, un elemento que resulta fundamental para que sea posible construir un pensamiento estratégico regional es el nivel de confianza que debe existir entre los países que buscan forjar dicho pensamiento.

Pero, ¿qué entender por confianza?, y más importante aún ¿por qué los Estados deciden confiar en vez de luchar entre sí? en la introducción del libro *Trust and Mistrust in International Relations* (2005), el profesor Andrew Kydd (2005, pág. 3) define la confianza como la creencia de que la otra parte está dispuesta a corresponder la cooperación. A su vez identifica la desconfianza como la creencia de que la otra parte no es de fiar o bien busca explotar la propia cooperación (Kydd 2005, pág. 3).

Kydd (2005, pág. 20) también analiza la confianza desde varias perspectivas y señala que la teoría liberal puede apoyar dos puntos básicos relacionados con la confianza internacional.

En primer lugar, menciona que las democracias consideran que las guerras son costosas y traen pocos beneficios, y que los Estados no democráticos tienden a ser más agresivos, menos limitados por sus ciudadanos y mucho más volátiles si se los compara con países democráticos, los cuales son más propensos a buscar la seguridad y a establecer relaciones de confianza (Kydd 2005, pág. 20).

Ahora bien, la confianza ha sido un punto que ha generado división en el realismo. Para los realistas ofensivos, como John Mearsheimer (2001, citado por Kydd 2005, pág. 14), la supervivencia será el objetivo principal de las grandes potencias. Así mismo, desde el realismo ofensivo la incertidumbre, la desconfianza y la anarquía son vistas como características permanentes del sistema internacional. (Kydd 2005, pág. 14).

---

<sup>14</sup> La Escuela Suramericana de Defensa (Esude) tiene sede en la ciudad de Quito (Ecuador). La institución (adscrita y dependiente del CDS) busca posicionarse como un Centro de altos estudios donde tanto civiles como militares puedan cursar estudios de posgrado y recibir constante capacitación en temáticas de seguridad y defensa regional.

En contraposición, el realismo defensivo difiere en su percepción de la confianza. Mientras los realistas ofensivos ven la desconfianza como una característica constante del sistema internacional, los realistas defensivos creen que los niveles de confianza/desconfianza son variables y susceptibles a cambios (Kydd 2005, pág. 16).

Después de ver la definición de Kydd y las diferentes perspectivas que existen en cuanto a los niveles de confianza entre Estados, es posible analizar cuál ha sido la contribución del CEED para que la confianza se pueda fortalecer en el marco de la Unasur.

En este sentido, una de las contribuciones más recientes del CEED fue la publicación del primer Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2010)<sup>15</sup>. Tal como consta el documento, el registro “[...] representa asimismo una clara medida de transparencia y fomento de la confianza que fortalece el proceso de integración regional y el objetivo común de concebir a Suramérica como Zona de Paz.” (CEED 2014b, pág. 19).

Dicho registro es “[...] un informe oficial de las erogaciones de los países miembros de Unasur en materia de defensa, elaborado a partir de una definición común de gasto en defensa, una metodología técnica estandarizada para su medición y un mecanismo anual de remisión de la información respectiva.” (CEED 2014b, pág. 15).

Ahora bien, en la misma reunión en la que se presentó el primer Registro Suramericano de Gastos Agregados de Defensa, el CEED también sugirió crear un Registro Suramericano de Inventarios Militares.

Al ser consultado por esta iniciativa, Alfredo Forti (2015, 1 de febrero) señaló

El CEED ejercerá como instancia encargada de la elaboración del Registro de inventarios militares. Para esto, en diciembre de 2014 el CEED presentó un manual para realizar el registro del inventario. Dicho manual está esperando ser aprobado por el CDS. Una vez cuente con la aprobación del Consejo, se dará inicio al procesamiento de información en la materia.

Pero varios años antes, en el año 2010, los Estados miembro de la Unasur suscribieron una serie de compromisos o reglas del juego que buscan fomentar la confianza al evitar roces entre los países de la región (como los que se presentaron tras la Operación Fénix). Dichos compromisos se encuentran suscritos en el manual de Procedimientos de

---

<sup>15</sup> El Registro Suramericano de Gastos de Defensa fue presentado en el marco de la Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS que se realizó en Montevideo (Uruguay) el 10 de diciembre de 2014.

Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (2010), de los cuales sobresalen tres:

- Notificar con antelación a los respectivos Países Miembros limítrofes y la UNASUR, cualquier maniobra, despliegue o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado y oportunamente, tan pronto como sea posible, los no planificados que se realicen en las zonas fronterizas en cuanto a número de efectivos, ubicación respecto a las fronteras, naturaleza y cantidad de equipo que se utilizará. (CEED 2010, pág. 10)
- [...] intercambiar información sobre los sistemas nacionales de marcaje y rastreo de armas, así como fortalecer los mecanismos existentes de coordinación y cooperación, con estrategias integrales para el combate contra el tráfico ilícito de armas. (CEED 2010, pág.14)
- [...] prevenir e impedir la presencia o acción de los grupos armados al margen de la ley y facilitarán la cooperación en dicha materia. (CEED 2010, pág.15)

Los documentos anteriormente mencionados -Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2014) y los Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (2010)-, materializan tanto el trabajo como algunas propuestas del CEED que buscan fomentar la transparencia y, por ende, la confianza entre los Estados miembro de la Unasur; y es que, al haber mayor transparencia entre las partes, la confianza (un elemento que no se debe perder de vista a la hora de construir un pensamiento estratégico regional) se ve fortalecida.

### **3.5. El CEED y la interoperabilidad para promover la cooperación**

Un último elemento que no se debe perder de vista al hablar de un pensamiento estratégico regional es la interoperabilidad. Como se verá más adelante, el CEED ha promovido la interoperabilidad en el marco de la Unasur, al fomentar la cooperación y la formación de un pensamiento estratégico regional. Pero, ¿qué entender por interoperabilidad?

Según un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>16</sup> (2010, pág. 5), la interoperabilidad puede ser entendida como “[...] la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos [...]”.

Se enfatiza en que la interacción que tiene lugar en la interoperabilidad busca que se comparta información y conocimiento y “[...] tiene como objetivo la definición

---

<sup>16</sup> Los autores de dicho documento (encargado por el CLAD) son Ignacio Criado, Mila Gascó y Carlos Jiménez.

de políticas, normas y estándares para la consecución de la cooperación entre los sistemas de diferentes organizaciones públicas [...]” (CLAD 2010, pág. 5).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible identificar una clara contribución del CEED a la formación de un pensamiento estratégico regional en la interoperabilidad que el Centro ha venido promoviendo con sus redes de información.

En su trayectoria, el Centro ha establecido una red de intercambios con centros de estudios estratégicos en varios países de la región. El Director destaca la colaboración recibida de Uruguay, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Brasil, Bolivia y Surinam (Forti 2015).

Así mismo, el CEED ha sugerido al CDS establecer una interoperabilidad entre los instrumentos militares de los diferentes países de la región, “[...] con el común objetivo de hacer posible el accionar combinado entre nuestras Fuerzas Armadas.” (CEED 2014a, pág. 14).

Sin embargo, esta interoperabilidad no siempre es fácil de lograr. Por el contrario, la interacción y divulgación de información constituye una de las principales dificultades identificadas por el Director del CEED:

Las mayores dificultades se dan en aquellas actividades/labores donde se le requiere a los países brindar información –ya sea sobre sus sistemas de defensa, sus presupuestos, su composiciones, números, etc. –. En este tipo de actividades nos encontramos con países que tienden a demorar más de lo esperado en el envío de esas informaciones y probablemente en algunos países eso se deba a menores niveles de compromiso, pero en nuestro caso en Sudamérica se debe a que dentro de los Ministerios de Defensa de cada país no existe el mismo nivel de desarrollo institucional en materia de sistematización de la información referida, que generalmente se encuentra en control de las respectivas Fuerzas Armadas, por lo tanto les cuesta más, debido sus estructuras, responder a los requerimientos y las solicitudes del CEED (Forti 2015, 1 de febrero).

### **3.6. Desafíos para la formación de un pensamiento estratégico regional en Suramérica**

Hasta el momento ha sido posible identificar los aportes del CEED en cuatro elementos que han sido previamente identificados como esenciales para que sea posible hablar de un pensamiento estratégico regional en el marco de la Unasur: intereses en común; interoperabilidad; medidas de confianza y homologación de doctrina.

Sin embargo, no se deben perder de vista los retos que supone la formación de un pensamiento estratégico regional. De acuerdo con las fuentes consultadas, es posible identificar tres grandes desafíos.

En primer lugar, es importante que exista continuidad en el tiempo con los compromisos adquiridos. Esto representa un reto de proporciones mayúsculas en el contexto suramericano, toda vez que en los países de la región, como bien señala Romero (2015, 7 de abril), “[...] lo único que es realmente permanente es el cambio [...]”

Y es que las coyunturas nacionales y los movimientos políticos tienden a que se presenten diferentes formas de operacionalizar los intereses nacionales. En este sentido, es importante destacar que en Argentina, país que ha sobresalido junto con Brasil en los escenarios de cooperación en seguridad y defensa en el marco de la Unasur y que podría identificarse como el autor intelectual del CEED, se avecina un cambio de gobierno.

Así pues, no se puede perder de vista que el cambio de gobierno en Argentina podría transformar los intereses del país, toda vez que los candidatos a la presidencia, ya sea que gane alguno de los líderes de la oposición o bien el candidato del oficialismo, tienen visiones diferentes de país a la visión de la actual mandataria, quien en diciembre del presente año dejará su cargo.

Ahora bien, un segundo elemento que no se puede perder de vista es la existencia de instituciones que apoyen el proceso de formación del pensamiento estratégico regional.

Deleuze (2014, pág. 142) explica que Foucault entendía a las instituciones como formas de integración social y señalaba que, contrario a lo que podría pensarse, no son las instituciones las que explican el poder. Por el contrario, según Foucault el poder es el que explica a las instituciones, ya que “[...] las relaciones de poder se integran en instituciones [...]”. En este sentido, las instituciones no buscan producir poder sino, por el contrario, “[...] dar al poder el medio para reproducirse; En la institución el poder se reproduce, es decir se estratifica, deviene estable y fijo [...]” (Deleuze 2014, pág. 142).

De acuerdo a lo anterior, sin instituciones no habría estabilidad y sin estabilidad no sería posible formar un pensamiento estratégico regional. De ahí la importancia de la Unasur, el CDS y el CEED, que constituyen el andamiaje institucional a la hora de formar dicho pensamiento.

Teniendo en cuenta los planteamientos de Foucault<sup>17</sup>, es posible afirmar entonces que la Unasur, el CDS y el CEED son instituciones en las que se han integrado y materializado relaciones de poder que son fundamentales para que exista una condición de estabilidad que permita la reproducción del poder.

Por último, es fundamental que esté claramente establecido cómo reaccionar “[...] ante momentos críticos o ante situaciones críticas de diferencia [...]” (Romero 2015, 7 de abril). En este sentido, vale la pena destacar el mecanismo de solución de diferencias de la Unasur (2011, pág. 25) establecido en el artículo 21 de su Tratado constitutivo, donde se señala que

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución esta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

### **3.7. El futuro del CEED y de la Unasur**

Luego de haber revisado de cerca la historia y las contribuciones del CEED para formar un pensamiento estratégico regional en el marco de la Unasur, vale la pena preguntarse por lo que depara el futuro.

Al ser consultado sobre el futuro de Unasur (año 2020), Ernesto Samper Pizano (2015, 16 de enero) manifestó que le gustaría ver a la organización que hoy preside “[...] como el escenario regional que sirve de punto de referencia para la tarea de integración de otros procesos subregionales de integración como la Comunidad Andina, Mercosur y el ALBA.”.

Por su parte, el Director del CEED, Alfredo Forti (2015, 1 de febrero) espera

[...] ver al Centro consolidado como un verdadero espacio compartido de elaboración de doctrina y pensamiento estratégico suramericano en materia de Defensa, pero como parte de un mayor centro suramericano de estudios estratégicos que desde la Secretaría General de Unasur pueda brindar asistencia a los doce gobiernos para avanzar conjuntamente en la construcción de la verdadera unión e integración suramericana. (Forti 2015).

---

<sup>17</sup> Recapitulados por el profesor Gilles Deleuze en un curso sobre el poder dictado en la Universidad de Vincennes entre enero y abril de 1986.

#### 4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo expuesto a lo largo del estudio de caso es posible identificar las distintas contribuciones del CEED para la construcción de un pensamiento estratégico regional en Suramérica.

Las aproximaciones a las nociones de seguridad y defensa permitieron advertir que el concepto de seguridad ha sido ampliamente estudiado desde la tradición realista, a lo que Ken Booth (1991, citado por Acharya 1997, pág. 299) se refiere como la “hegemonía intelectual” del realismo.

Sin embargo, para finales de la Guerra Fría la seguridad comenzó a ser estudiada desde aproximaciones alternativas tales como la Escuela de Copenhague, el constructivismo, el realismo subalterno e incluso el feminismo (Buzan y Hansen 2009, pág. 2-3).

En buena parte esto se debió a que, luego de la Guerra Fría la capacidad del hombre para infligir violencia se difundió en todo el mundo de una forma nunca antes vista, y también al surgimiento de una multiplicidad de grupos de individuos a los que hoy les es posible acceder a medios de destrucción que antes solo estaban al alcance de los grandes poderes (Buzan 2012).

Y es que, tal como postula el profesor Henfried Münkler (2003, párr.6), las guerras del siglo XXI sobrepasan los límites territoriales de los Estados y grupos ajenos a las fuerzas armadas de los Estados se posicionan hoy como actores de gran relevancia en el escenario internacional.

Lo anterior explica en buena medida la razón por la cual los Estados dejaron de verse exclusivamente como enemigos y fueron abriendo poco a poco sus puertas a la cooperación en temáticas que en el contexto de la bipolaridad hubiesen resultado impensables, tales como la seguridad y la defensa; y es que contener individualmente las complejas amenazas que se presentan en Suramérica tales como el narcotráfico, el terrorismo y la trata de personas, no es una tarea sencilla.

Así pues, después de la Guerra Fría la cooperación en seguridad y defensa ha aumentado de manera significativa alrededor del mundo debido en buena parte a la globalización y al desarrollo de las TIC, fenómenos que fueron modificando paulatinamente tanto el carácter de las guerras como de las amenazas.

Es posible concluir entonces que en el mundo contemporáneo la seguridad debe ser analizada desde el ámbito multidimensional, teniendo en cuenta la globalización y la multiplicidad de actores, lo que es contrario al estudio desde el ámbito multifuncional, donde el Estado es el actor que ejerce un rol protagónico (Bonett 2008, págs. 20-21).

Ahora bien, en cuanto a la noción de defensa existe consenso al considerarla como un medio que garantiza la seguridad, la cual a su vez puede ser entendida como una construcción social de acuerdo a los postulados de Barry Buzan, Ole Waever y Japp de Wilde (1998, pág. 32).

Así pues, es posible afirmar que los países de Suramérica han decidido cooperar, ya que comparten una serie de intereses en común, dentro de los cuales sobresalen la protección de los recursos naturales de la región y la lucha contra el crimen organizado transnacional.

Además de lo anterior, fue posible ver que la Unasur es una organización internacional relativamente joven que nació en un momento en el que ya existían otros mecanismos de integración regional, tales como el Mercosur y la CAN.

No obstante, Unasur no es una organización que rivalice con otros escenarios de integración subregional, por el contrario, los complementa (Cristónomo del Pedregal 2009, pág.64). Una clara muestra de esto puede encontrarse en las reuniones de convergencia en las que participan con cierta regularidad directivos de la Unasur, el Mercosur, la CAN, la AP, el ALBA y la OTCA (CAN, 2015).

Así mismo, una interesante característica de la Unasur ha sido su rol como mediador en las crisis diplomáticas e institucionales que se han presentado en algunos países de la región. Dichas crisis han dado impulso y sustento a la organización (Flemes et al 2011, pág.119).

Más aún, esta mediación ha puesto en evidencia la voluntad de la región por resolver sus conflictos de manera autónoma, sin la guía o supervisión constante de Estados Unidos, actor que ejerce una importante influencia en otras organizaciones intergubernamentales como son la ONU y la OEA.

En cuanto a logros se refiere, uno de los mayores ha sido la creación del CDS, Consejo que nació por iniciativa de Brasil. Sin embargo, para cumplir con la gran cantidad de funciones que le fueron asignadas, el CDS necesita un soporte o pilar que dé

sustento a sus decisiones. Este soporte lo constituye el CEED, que opera desde el año 2011 en Buenos Aires.

Respecto a la creación del Centro, es posible concluir que Argentina ha sido un país que ha marcado la pauta y que ha liderado, junto a Brasil, los asuntos de seguridad y defensa en el marco de la Unasur.

El CEED es una organización que tiene una característica interesante, ya que está pensada por y para el CDS. En otras palabras, el Centro no pretende formar ni difundir conocimiento, como se podría pensar en una primera aproximación. Por el contrario, y como bien aclaró su Director, las investigaciones del CEED están destinadas exclusivamente a facilitar la gestión y la toma de decisiones en el CDS (Forti 2015, 1 de febrero).

Si se quisiera analizar una instancia académica en el marco de la Unasur, que divulgue y busque introducir conocimiento en temáticas de seguridad y defensa, tanto en civiles como en miembros de las Fuerzas Armadas, se debería estudiar el rol de la Esude.

También es posible concluir que el CEED se ha posicionado como cimiento indispensable para el buen funcionamiento del CDS y, en esta medida, ha desempeñado un rol fundamental para formar un pensamiento estratégico regional.

Dicho pensamiento, cuya formación requiere tiempo, recursos y ciertas condiciones previas, puede ser entendido como la respuesta conjunta de un determinado grupo de naciones que comparten ciertas características y buscan defender sus intereses en común mediante una sola respuesta o postura ante actores externos (Romero 2015, 7 de abril). De esta definición sobresalen dos elementos fundamentales: la convergencia de intereses y la similitud que debe existir entre los países que buscan formar un pensamiento estratégico.

Es posible afirmar entonces que para que se pueda formar con éxito un pensamiento estratégico, debe existir un cierto grado de afinidad y proximidad geográfica entre los países que buscan construir dicho pensamiento (Romero 2015, 7 de abril).

Teniendo en cuenta lo anterior, la iniciativa de la Unasur de formar un pensamiento estratégico regional constituye una alternativa a las dificultades que se presentaron para hacerlo a nivel hemisférico (Celi de La Torre 2005, pág. 11).

Compartir una zona geográfica delimitada y una serie de intereses, hace mucho más factible compartir un pensamiento estratégico en el marco de una instancia subregional como la Unasur. (Celi de La Torre 2005, pág. 14).

Pero, además de la convergencia de intereses y de la similitud entre los países que desean construir un pensamiento estratégico en materia de seguridad y defensa, es fundamental que se presenten tres aspectos puntuales: la homologación de doctrina, la interoperabilidad y medidas de confianza mutua. El CEED ha aportado en cada uno de estos elementos.

Puede afirmarse entonces que el primer paso para comenzar a formar un pensamiento estratégico regional es la identificación de los intereses que comparten los países.

En este sentido, en el informe sobre Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional (2012) así como en el informe de Defensa de los Recursos Naturales de Suramérica (2014), el CEED identificó a la lucha contra el crimen organizado transnacional y a la protección de los recursos naturales de la región como intereses compartidos por todos los países miembro de la Unasur.

Ahora bien, en cuanto a la homologación de la doctrina, es importante destacar el informe preliminar del CEED al CDS acerca de los términos de referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región Suramericana (2011), en el que se señala que “[...] coexisten diversas visiones y definiciones políticas y conceptuales acerca de la seguridad y la defensa, correspondientes a los procesos particulares de los distintos países, y a las percepciones de riesgos y amenazas desde sus respectivas situaciones nacionales [...]” (CEED 2011, pág. 3).

Este informe también considera fundamental que se reconozca la diversidad de visiones y definiciones para poder construir sólidas políticas y acciones estratégicas en común. Así, el CEED (2011, pág 12) no solo identifica sino que resalta las diferencias conceptuales y señala que para que sea posible construir una sola doctrina y formular “[...] estrategias comunes y acciones concertadas [...]”, es fundamental “Avanzar en la caracterización de riesgos y amenazas, evaluando sus impactos regionales, con el objeto de diferenciar y jerarquizar los distintos niveles y espacios de cooperación en seguridad y defensa entre los países de la región [...]”.

En cuanto a la interoperabilidad, entendida como “[...] la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos [...]” (CLAD 2010, pág. 5), puede afirmarse que el CEED ha elaborado sus informes a partir del intercambio de ideas e información.

En este sentido, el Centro ha contribuido a la existencia de un importante flujo de información entre los países de la Unasur que facilita la interoperabilidad. Para que sea posible instaurar un pensamiento estratégico regional, es fundamental que los países compartan información, y que reconociendo sus diferencias, puedan llegar a consensos o a posiciones en común que les permita obtener beneficios.

El CEED (2014a, pág. 14) ha sugerido al CDS establecer una interoperabilidad entre los instrumentos militares de los diferentes países de la región, “[...] con el común objetivo de hacer posible el accionar combinado [...]”.

Ahora bien, en cuanto a la confianza, cabe destacar un logro muy reciente del CEED que fue la publicación en diciembre de 2014 del primer Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2010). Para publicarlo, el Centro tuvo que definir qué se debía entender por gasto en defensa y otras cuestiones esenciales.

Tal como consta en dicho documento, el registro “[...] representa (...) una clara medida de transparencia y fomento de la confianza que fortalece el proceso de integración regional y el objetivo común de concebir a Suramérica como Zona de Paz.” (CEED 2014b, pág. 19).

Así pues, es posible concluir que el CEED ha contribuido a formar un pensamiento estratégico regional en el marco de la Unasur, toda vez que: 1) ha identificado claramente intereses en común; 2) ha destacado la importancia de incluir dentro de una sola doctrina la multiplicidad de definiciones políticas y conceptuales que se tienen acerca de la seguridad y la defensa; 3) ha establecido un plexo de información que contribuye a fomentar la interoperabilidad entre los diferentes países de la Unasur y; 4) ha promovido la transparencia y la confianza al liderar iniciativas como la publicación del primer Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa.

Así mismo, y retomando los postulados de Michel Foucault en cuanto a las instituciones (Deleuze 2014, pág. 142), es posible concluir que tanto la Unasur como el CDS y el CEED son instituciones en las que se han integrado y materializado relaciones

de poder que resultan fundamentales para que exista una condición de estabilidad que permita la reproducción del poder.

Y es que sin instituciones no habría estabilidad y sin estabilidad no sería posible formar un pensamiento estratégico regional. De ahí la importancia del CEED y el andamiaje institucional de la Unasur a la hora de formar dicho pensamiento.

Sin embargo, existen desafíos que no se deben perder de vista. Por ejemplo, para que sea posible formar un pensamiento estratégico regional, es importante que exista continuidad con los compromisos adquiridos. Este primer aspecto representa un reto de mayúsculas proporciones en el contexto Suramericano, toda vez que en los países de la región, como bien señala Romero (2015, 7 de abril), “[...] lo único que es realmente permanente es el cambio [...]”.

Será fundamental entonces que, a pesar de los cambios de gobierno y de agendas que se presenten en los diferentes países de la región, exista cierta continuidad y que los países continúen trabajando en los compromisos adquiridos con la Unasur para que sea posible formar un pensamiento estratégico en materia de seguridad y defensa en la región.

De otra parte, al analizar la participación de Colombia en la Unasur, es posible ver que el país – al tener dos colombianos que han liderado la organización desde la Secretaría General- ha sido, de una u otra forma, la cara amable de la Unasur.

Sin embargo, Colombia no debería limitarse exclusivamente a ejercer el cargo de la Secretaría General. Por el contrario, es importante que el país participe activamente de la red de intercambios que mantiene el CEED con centros de estudios estratégicos de los diferentes países de la Unasur.

Y es que Colombia, con su extensa lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y, más aún, con la reciente experiencia que está viviendo en el marco del proceso de paz, podría dar excelentes aportes a la Unasur e incluso liderar, junto a Brasil y Argentina, las temáticas de seguridad y defensa en la Unasur.

## BIBLIOGRAFÍA

Buzan, B., y Waever, O. (2003). *Regions and powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://goo.gl/RQtm7P>

### Capítulos de libro

Acharya, A.(1997). The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies. En K. Krause y M.C. Williams (Eds.), *Critical Security Studies, concepts and cases*. (págs. 299-328). Londres: UCL Press. Disponible en: <http://goo.gl/qFjZOS>

Acharya, A.(2003). Constructing Security Communities. En A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia, ASEAN and the problem of regional order* (págs. 15- 46). Londres: Routledge. Disponible en <http://goo.gl/ZC2ZZI>

Ayoob, M. (1997). Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. En K. Krause y M.C. Williams (Eds.), *Critical Security Studies, concepts and cases*. (págs. 121-146). Londres: UCL Press. Disponible en: <http://goo.gl/qFjZOS>

Baylis, J. (2011). International and global security. En J.Baylis, S.Smith y P.Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics, an introduction to International Relations* (págs. 230-245). Nueva York: Oxford University Press.

Bonett, M.J. (2008). Seguridad integral. En M.J. Bonett (Ed.), *Seguridades en construcción en América Latina: dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia Tomo II* (págs. 14-57). Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Disponible en: <http://goo.gl/IPQ8mr>

- Buzan, B., Waever, O, de Wilde, J. (1998). Introduction. En B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security a New Framework for Analysis* (págs.1-20). Londres: Lynne Rienner Publishers
- Buzan, B., Waever, O, de Wilde, J. (1998). Security Analysis: Conceptual Apparatus. En B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security a New Framework for Analysis* (págs.21-48). Londres: Lynne Rienner Publishers
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). Introduction. En B. Buzan y L. Hansen, *The evolution of International Security Studies* (págs.1-7). Cambridge: Cambridge University Press
- Celi de la Torre, P. (2005). Nuevas tendencias en seguridad en América Latina. En M. Donadio, y M.P. Tibiletti (Eds.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina* (págs.10-14). Buenos Aires: RESDAL. Disponible en <http://www.resdal.org/atlas/atlas-celi.pdf>
- Cox, M. (2012). Mainstream theories: Realism and Liberalism. En M. Cox, y R. Campanaro (Eds.), *Introduction to International Relations* (págs. 65-78). Londres: University of London
- Cox, M. (2012). The new world of security. En M. Cox, y R. Campanaro (Eds.), *Introduction to International Relations* (págs. 150-156). Londres: University of London
- Deleuze, G. (2014). El pasaje de lo micro a lo macro: integración y diferenciación del poder en el saber. En G. Deleuze, *El poder, curso sobre Foucault Tomo II* (págs. 141-168). Buenos Aires: Editorial Cactus
- Evans, G. y Newnham, J. (1998). Defense. En G. Evans, y J. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (pág. 117-118). Londres: Penguin Books

- Hobbes, T. (1651). De las causas, generación y definición de una república. En T. Hobbes, *Leviatán* (págs. 163-299). Buenos Aires: Losada
- Jobim, N. (2010). El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. En N. Montalvo Rueda (Ed.), *Cuadernos de defensa No.2 Confianza y seguridad en América del Sur* (págs.15-24). Quito: Ediciones Abya-Yala. Disponible en: <http://goo.gl/CkbXb3>
- Klepak, H. (2010). Defensa y cooperación en el hemisferio: el confuso cuadro actual. En M. Donadio, y M.P. Tibiletti (Eds.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe* (págs.53-56). Buenos Aires: RESDAL.
- Kydd, A.H. (2005). Introduction. En A. H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations* (págs.3-27). Princeton: Princeton University Press. Disponible en <http://goo.gl/iqFGvp>
- Sánchez, R et al. (2005). Brasil: en busca de un perfil de seguridad. En R. Sánchez D et al (Eds.). *Seguridades en construcción en América Latina: El círculo de Colombia. Tomo 1.* (págs. 21-61). Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario
- Morgenthau, H.J. (1948). A Realist Theory of International Politics. En Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for power and peace* (págs. 1-15). Nueva York: McGraw-Hill. Disponible en: <http://goo.gl/g1gRZP>
- Waever, O. (1998). Insecurity, security, and a security in the West European non-war community. En E. Adler, y M. Barnett (Eds.), *Security Communities* (págs. 69-118). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://goo.gl/gv3nXG>

Yin, R.K. (2003). Introduction. En R.K. Yin, *Case Study Research: design and methods* (págs. 1-17). Londres: SAGE Publications. Disponible en: <http://goo.gl/uC79Ye>

### **Publicaciones periódicas académicas**

Ayoob, M. (1984). Security in the Third World: the worm about to turn? *International Affairs*, 3 (67), 431-451. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2618929>

Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 1 (60), 41-51. Disponible en: <http://goo.gl/g9rjRA>

Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, (230), 14-22. Disponible en: <http://goo.gl/FAJmxD>

Cristónomo del Pedregal, C. (2009). Unasur y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano. *UNISCI Discussion Papers*, (21), 62-78. Disponible en: <http://goo.gl/6WQjmF>

Fermín T., E.F. (2012). La denuncia colombiana en la OEA: Presencia de grupos narcoterroristas en el territorio venezolano. *Reflexión Política*, 14 (28), 52-67. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/110/11025028005.pdf>

Flemes, D., Nolte, D., Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, 44 (170), 105-127. Disponible en <http://goo.gl/JWcIq4>

Sisco Marcano, C., Chacón Maldonado, O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, (25), 125-146. Disponible en <http://goo.gl/I9hpMa>

### **Publicaciones periódicas no académicas**

Lissardy, G., (2015, 16 de marzo). Brasil: “la tormenta perfecta” que pone en riesgo a Dilma Rousseff. *BBC Mundo*. Disponible en <http://goo.gl/SqelLG>

Con la mediación de la UNASUR, Colombia y Venezuela reestablecen relaciones diplomáticas. (2010, 10 de agosto). *ambito.com*. Disponible en <http://goo.gl/3AUIZT>

Comenzó la reunión de emergencia de la Unasur. (2010, 1 de octubre). *lanacion.com*. Disponible en <http://goo.gl/UvzBT9>

Estados Unidos utilizará en total siete bases militares en Colombia. (2009, 4 de agosto). *semana.com*. Disponible en <http://goo.gl/udLF7w>

Presidente Lula defiende creación de un Consejo de Defensa Suramericano. (2008, 4 de marzo). *eleconomista.es*. Disponible en <http://goo.gl/k7Yyds>

Tokatlian, J.G., (2001, 10 de abril). El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona. *Clarín.com*. Disponible en <http://goo.gl/ccvzoG>

## **Otros documentos**

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2010, 1-2 de julio). Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. Disponible en la página web: <http://goo.gl/60E77b>

Comunidad Andina de Naciones. (2015, 10 de marzo). Secretaría General de la CAN participó en II Reunión sobre Convergencia de Mecanismos de Integración Subregional, organizada por UNASUR. [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/MfemoH>

- Conferencia TedxCentralSaintMartins- Barry Buzan- No more Superpowers [Archivo de video] (2012, abril 11). Disponible en: <http://goo.gl/SVmFj4>
- El Nuevo Herald. (2014, 2 de agosto). Colombia y EEUU renuevan cooperación de seguridad para Centroamérica y el Caribe. [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/2Mm6Sa>
- El Tiempo. (2014, 2 de agosto). EEUU y Colombia renuevan plan de cooperación en seguridad. [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/fSmFdK>
- Fabrizio, G.M.V. (2011). *Un negocio de ayer, de hoy y, ¿y de siempre?: la trata de mujeres con fines de explotación sexual, el caso de Argentina y su vinculación internacional*. (Tesis de Maestría). Recuperada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Disponible en <http://goo.gl/7yezUm>
- Gratius, S. (2008). ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Suramericano. [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/ub3Z9P>
- Ley 26.561. Ley de aprobación del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile. (2009, diciembre 14). República Argentina. Disponible en: <http://goo.gl/T6XIIH>
- Méndez, M. (sin fecha). El Estado y la organización política [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/5F33dz>
- Münkler, H. (2003). Las guerras del siglo XXI. [Web log post]. Disponible en la página web: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tedfy.htm>
- Organización de Naciones Unidas (1998). Proyecto de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponible en <http://goo.gl/eLiR8u>

RESDAL. Bases para una Política de Defensa Nacional - Capítulo IV: Concepto de Defensa Nacional. [Web log post]. Disponible en la página web: <http://www.resdal.org/Archivo/uru-cap4.htm>

Tickner, A. (2014, marzo 28). Colombia, Estados Unidos y la cooperación en seguridad regional [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/7czBqd>

Unasur, etapa superior de integración (Forti) [Archivo de video] (2010, abril 13). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PFcXKLOLRDM>

Unión de Naciones Suramericanas (2011). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: <http://goo.gl/c6lnk8>

Unión de Naciones Suramericanas (2010). Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Disponible en: <http://goo.gl/NJQ5a3>

Unión de Naciones Suramericanas (2011). Informe Preliminar del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana. Disponible en: <http://goo.gl/yLuRwI>

Unión de Naciones Suramericanas (2012). Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional. Disponible en: <http://goo.gl/yLuRwI>

Unión de Naciones Suramericanas (2014). Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2010). Disponible en: <http://goo.gl/ETLxKj>

Unión de Naciones Suramericanas (2010). Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. Disponible en: <http://goo.gl/vvubtc>

Unión de Naciones Suramericanas (2014). La Defensa y los recursos naturales de Suramérica: Aportes para una Estrategia Regional. Disponible en: <http://goo.gl/dnmDJo>

Wirwahn, C. (2003, octubre 31). Homeland Security and Homeland Defense: Protection from the Inside Out [Web log post]. Disponible en la página web: <http://goo.gl/ARr9dO>

Zibechi, R. (2008, mayo 30). UNASUR: La integración posible [Web log post]. Disponible en la página web: <http://www.alainet.org/es/active/24373>

## **Entrevistas**

Entrevista realizada a Botero, O.J. (2011, 18 de noviembre). Agregado Militar, Naval y Aéreo a la Embajada de Colombia ante la República Argentina, Buenos Aires.

Entrevista realizada a Samper, E. (2015, 16 de enero). Secretario General de la UNASUR.

Entrevista realizada a Forti, A. (2015, 1 de febrero). Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa.

Entrevista realizada a Romero Herrera, J. (2015, 7 de abril). Doctor en ingeniería, Máster en seguridad y defensa.

## ANEXOS

### **Anexo 1. Entrevista al Coronel Óscar Juan Botero Flórez, Agregado Militar, Naval y Aéreo a la Embajada de Colombia ante la República Argentina, Representante de Colombia ante el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, CEED-CDS (2011-2012). Buenos Aires, 18 de noviembre de 2011.**

1) ¿De dónde surgió la idea de crear un Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED)?

O.B.: Esa idea se venía desarrollando de tiempo atrás. Más que todo se vino a desarrollar desde el año 82, cuando fue la guerra de las Malvinas, porque el TIAR no funcionó, entonces esa fue la mayor frustración que hubo en los pueblos latinoamericanos, porque en el momento en que Argentina se enfrentó al Reino Unido, los argentinos pensaban que toda América Latina los apoyaría, incluso Estados Unidos, pero no fue así.

Pasando el tiempo se fueron desarrollando unos hechos que ameritaron crear un organismo que cohesionara más a la unión de repúblicas suramericanas. Pensaron entonces en unirse en una red de naciones suramericanas, con lo que se creó la UNASUR. Una vez establecida, se creó el Consejo de Defensa de UNASUR, y dentro de este Consejo se creó el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, cuyo actual director es el licenciado Alfredo Forti, viceministro de defensa de Argentina. El subdirector es Pablo Celi, de Ecuador.

2) ¿Cuándo se tomó la decisión de crearlo? ¿Cuándo autorizó Unasur?

O.B.: La creación del Centro fue este año, en mayo, cuando se lanzó oficialmente el CEED- CDS. Asistieron todos los Ministros de Defensa de la región. La inauguración fue aquí, en Buenos Aires, sede del CEED-CDS.

3) ¿Cómo funciona el CEED (organigrama, instalaciones, funcionarios, periodicidad de las reuniones, presupuesto)?

O.B.: En el CEED-CDS trabajan delegados de todos los países suramericanos. Cada delegado es un experto en temas de seguridad y defensa. Esa es fundamentalmente la organización del CEED.

En el Centro se recopila toda la información que llega de los países relacionada con los requerimientos que hace el Consejo de Defensa (CDS), donde están todos los Ministros de Defensa de los países suramericanos. Ellos van trazando objetivos, metas, hacen acuerdos.

4) ¿Cree que el CEED-CDS es útil?

O.B.: Sí, sí, claro. El CEED-CDS es sumamente útil porque va a permitir darle una mayor dinámica y credibilidad a UNASUR en la solución de los problemas de la comunidad suramericana de naciones. El Centro va a permitir poder tener una doctrina unificada y coherente relacionada con la seguridad y también va a permitir que se formen grupos de integración de todos los países para poder verificar cualquier situación que se presente. Por ejemplo, las famosas bases norteamericanas en Colombia, uno de los temas que despierta mayor controversia. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) le dirá al CEED que se desplace hasta Colombia para que verifique si hay o no hay bases. Así, con el CEED no se dependería de lo que dicen los medios de comunicación. Será la UNASUR y no los medios los que digan lo que hay en los países.

5) ¿Qué temáticas pretende estudiar el CEED-CDS?

O.B.: El Centro busca crear la doctrina del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), analizar todas las posiciones de los países y tratar de establecer una doctrina conjunta de UNASUR que permita que todos los países se integren de una manera más activa y armónica.

Actualmente el tema principal es la conceptualización. Se está tratando de conceptualizar todos los criterios de los países para que UNASUR tenga una doctrina que diga "Por amenaza se entiende esto" "Por seguridad nacional esto...", "Por seguridad internacional esto...". Definir temas como el crimen organizado, el terrorismo, las nuevas amenazas y el narcotráfico son una prioridad en estos momentos para el CEED-CDS.

6) ¿Cómo ve al CEED- CDS en 10 años?

O.B.: En 10 años el CEED–CDS estará muy fortalecido y se intentará que no existan rivalidades entre los países miembro de la UNASUR, pues UNASUR es una especie de organización integradora que quiere solucionar problemas como, por ejemplo, el fallido golpe de Estado al presidente Correa. UNASUR se reunió de inmediato y le dio su apoyo al presidente Correa. En la crisis Colombia-Venezuela, UNASUR intervino, y Néstor Kirchner, quien por ese entonces era el Secretario General de UNASUR, ayudó para que las relaciones colombo-venezolanas se mejoraran, y así lo hicieron en el aspecto político, militar y comercial.

7) ¿Qué tipo de discrepancias ha habido entre los gobiernos a la hora de fijar las Agendas temáticas?

O.B.: No hay discrepancias sino determinadas posiciones o determinados conceptos que maneja cada país de acuerdo con el problema que se trate. Las discrepancias son de tipo de definiciones, lo que se puede entender por “grupos armados ilegales” y quienes entienden a este tipo de grupos como amenazas. Por ejemplo, Brasil y Argentina no consideran a los grupos armados como amenazas.

8) ¿Cómo se concilian las diferencias al interior del CEED?

O.B.: En el Centro hay debate. Por ejemplo, hay países que no están bien informados con lo que pasa en otros países. Hablan, por ejemplo, de las bases gringas que hay en Colombia. El experto delegado de Colombia dice que eso no es cierto, porque el Congreso es el único que autoriza la existencia de tropas extranjeras en territorio colombiano, y el Congreso colombiano nunca ha autorizado que existan bases estadounidenses.

Entonces se presentan varias confusiones, porque los representantes de algunos países no conocen totalmente la realidad que se vive en otros países.

En el Centro se habla y concilia con la verdad, no con la política. No hay intereses políticos ni económicos, porque es un Centro totalmente académico y neutral. No tiene intereses ni para un lado ni para otro. No tiene ningún tinte político.

9) ¿Qué tanto afecta a la dinámica del CEED-CDS las diferencias ideológicas entre los gobiernos de UNASUR?

O.B.: El Centro no tiene ninguna posición ideológica, porque en el momento en que se pone una posición, eso es exclusivo, y si hay algo que el CEED-CDS constituye es un espacio inclusivo.

El CEED-CDS tiene que buscar posiciones que sean inclusivas, no puede tomar posiciones muy extremas porque con eso se pierde el apoyo de un país u otro. La idea es crear confianza, tener confiabilidad, ser un ente respetado, básicamente.

## ANEXOS

### **Anexo 2. Entrevista a Ernesto Samper Pizano, Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). 16 de enero de 2015.**

1) ¿Cuáles son los principales logros y desafíos de UNASUR?

E.S.P.: UNASUR nació como un escenario político de integración. En desarrollo de este cometido, su principal logro ha sido evitar situaciones de ruptura democrática que se han presentado en algunos países como Venezuela, Paraguay y Ecuador. Además, UNASUR acompaña todos los procesos electorales para garantizar su transparencia.

2) ¿Cómo ve a UNASUR en cinco años?

E.S.P.: Lo veo como el escenario regional que sirve de punto de referencia para la tarea de integración de otros procesos subregionales de integración como la Comunidad Andina, Mercosur y el ALBA.

3) ¿Cuáles considera Ud. como las principales amenazas a la región? ¿Son amenazas internas o externas?

E.S.P.: Las principales amenazas son externas o vienen de afuera, por ejemplo, el narcotráfico, el terrorismo, el desajuste ambiental. Para enfrentarlas estamos construyendo un concepto de Seguridad Hemisférica que nos permita sumar y no dividir fuerzas.

4) ¿De dónde surgió la idea de crear un Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa?

E.S.P.: El Consejo Suramericano de Defensa ha sido uno de los más importantes logros de UNASUR. En el pasado, la defensa de la región trabajaba con hipótesis de conflictos según las cuales los países eran enemigos de los países vecinos. Hoy, el Consejo avanza en el diseño de la política de seguridad referida anteriormente. Por ejemplo, una red de ciberdefensa para asegurar nuestros flujos virtuales de datos. Para hacerlo cuenta con apoyos como el CEED.

5) ¿Cuál ha sido, en su opinión, el principal aporte del CEED-CDS? ¿Ha sido útil el CEED-CDS para los objetivos de UNASUR?

E.S.P.: EL CEED ha cumplido un papel fundamental en el diseño de esta nueva estrategia de defensa basada en hipótesis de confianza (lo que podemos hacer juntos) y no de conflicto (mi vecino es mi enemigo). También ha iniciado un proceso de transparencia del gasto militar para que haya un debate democrático sobre el mismo, lo cual antes era impensable. Finalmente, el CEED ha introducido preocupaciones nuevas en sus estudios como la equidad de género en las fuerzas armadas suramericanas.

6) ¿Cree que será posible establecer un pensamiento estratégico común en materia de seguridad y defensa en la región?

E.S.P.: No creo que se pueda, sin embargo, creo que se debe y en eso estamos.

## ANEXOS

### **Anexo 3. Entrevista Lic. Alfredo Forti, Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), 1 de febrero de 2015**

1) ¿De dónde surgió la idea de crear un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED)?

A.F.: El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa nace como una propuesta de la Secretaria de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID) del Ministerio de Defensa de la República Argentina en el año 2008<sup>1</sup>. La idea es adoptada por la entonces Ministra de Defensa de la República Argentina, la Dra. Nilda Garré, quien la presenta a sus colegas ministros en una reunión especial del CDS que se llevó a cabo en la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Banff, Canadá, 2008). La propuesta de Garre era la creación, en el marco del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, ofreciendo luego la ciudad de Buenos Aires como sede del mismo.

Es de este modo que, como parte de las decisiones consensuadas para avanzar en la construcción de una identidad suramericana en defensa y atendiendo a la deuda histórica que la región mantenía en relación a la elaboración de un pensamiento estratégico propio, en su primer Plan de Acción, el del año 2009, el CDS acuerda crear un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. De hecho, el día 10 de marzo de 2009, los Ministros de Defensa de UNASUR aprobaron por unanimidad la creación del CEED con el objeto de generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica.

En dicha ocasión, los Ministros solicitaron a la Argentina la elaboración de un proyecto de Estatuto el cual fue aprobado en 2010 mediante la Declaración de Guayaquil y en el cual se establece como misión del CEED la de contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS” y, en este marco “avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos estos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR. Así, desde sus orígenes, el Centro se erige bajo características particulares como una instancia de y para el CDS, basado en el diálogo permanente a nivel intergubernamental sobre cuestiones estratégicas de interés regional.

Finalmente, en el mes de mayo de 2011, se celebró en Buenos Aires la Conferencia Internacional “El Posicionamiento Estratégico de Suramérica en el siglo XXI”, con el cual fue inaugurado el Centro y en el cual, cabe destacar, fue suscrito el Acuerdo de Sede entre la República Argentina y la UNASUR para el CEED.

2) ¿Cómo funciona el CEED (organigrama, instalaciones, funcionarios, periodicidad de las reuniones, presupuesto)?

A.F.: El CEED constituye un organismo internacional con sede en la República Argentina enmarcado bajo el Acuerdo de Sede suscrito entre la República Argentina y UNASUR para el CEED. En mayo del 2011, en Buenos Aires, el CEED inicia sus actividades con sede permanente en la Casa Patria Grande “Presidente Néstor C. Kirchner”, un edificio que el gobierno argentino pone a disposición de UNASUR.

La estructura orgánica del Centro se encuentra compuesta por un Consejo Directivo, una Dirección Ejecutiva, una Secretaría Administrativa y un Cuerpo de Expertos, todos designados por los Ministros de Defensa de los Estados miembros de UNASUR.

El Consejo Directivo constituye el órgano de Dirección General del CEED y es el encargado del establecimiento de los lineamientos generales que determinan las labores del Centro. Este Consejo

---

<sup>1</sup> La propuesta de SAID se enmarcaba en un posicionamiento político de apoyo a la propuesta brasileña de crear el Consejo Suramericano de Defensa, acompañando ello con iniciativas “que le brinden contenido y consolidación” a la misión de tal Consejo. La referida propuesta de crear el CEED contenía asimismo la de establecer un Colegio Suramericano de Defensa, iniciativa que fuera presentada posteriormente por Argentina junto a Brasil y Ecuador, y materializada a través del consenso en el CDS en la actual Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE).

Directivo está compuesto por los miembros de la Instancia Ejecutiva del CDS, establecida en el artículo 8 del Estatuto del CDS.

Entre sus atribuciones se cuentan las de: designar al Director/a y al Subdirector/a del CEED sobre la base de los candidatos propuestos por los Ministerios de Defensa de los países miembros del CDS, y al Secretario Administrativo sobre la base de lo propuesto por el Director Ejecutivo; aprobar el Programa Anual de Trabajo del CEED, el Presupuesto Anual y los estados financieros del CEED, y aprobar el Reglamento del CEED, elaborado por la Dirección Ejecutiva.

La Dirección Ejecutiva se encuentra conformada por un Director/a y un Subdirector/a, quienes deben ser de distinta nacionalidad y designados por el Consejo Directivo. Corresponde al Director Ejecutivo, tal como lo establece el Estatuto del CEED entre otras:

- La elaboración de la propuesta del Programa Anual de Trabajo del CEED, colocarla a consideración del Consejo Directivo y coordinar su ejecución.
- Supervisar las funciones y tareas de todas las estructuras que componen el CEED, ejecutar el presupuesto del CEED y rendir cuentas al Consejo Directivo, a través de la Presidencia Pro Tempore, de las ejecuciones programáticas y presupuestarias del CEED, debiendo asimismo, presentar la memoria y balance del Centro ante el mencionado Consejo Directivo.
- Presentar al Consejo Directivo los informes anuales sobre las actividades desarrolladas por el CEED y promover la difusión de las actividades y productos del Centro, conforme a los lineamientos del Consejo Directivo.

La Secretaría Administrativa, dependiente de la Dirección Ejecutiva, se encuentra a cargo de un Secretario Administrativo y compuesta además por personal técnico-administrativo. El Secretario Administrativo es responsable de la administración general del CEED de conformidad con las políticas y orientaciones generales fijadas por el Consejo Directivo y en apoyo al Director Ejecutivo del CEED.

Bajo conducción y supervisión del Director Ejecutivo se encuentra el Cuerpo de Expertos el cual está conformado por un número de hasta dos delegados de cada país miembro del CDS, designados por sus respectivos Ministerios de Defensa. Hoy se cuenta con la representación de la mayoría de los Estados Miembros.

Adicionalmente, el CEED cuenta entre sus funciones la de establecer relaciones institucionales y una red de intercambios con centros de estudios estratégicos de los países que conforman el CDS. De conformidad con ello, en el marco de la VIII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo, el CEED solicitó a los Ministerios de Defensa se designen las instancias nacionales de estudios estratégicos contrapartes del CEED. Al momento el CEED cuenta con ocho Centros Nacionales Contrapartes – Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay–, los que constituyen instancias designadas por los respectivos Ministros de Defensa de los Estados Miembro de UNASUR para colaborar con el CEED mediante el aporte de análisis e investigación sobre temáticas tanto de sus respectivos ámbitos nacionales como de sus áreas específicas de especialización.

### 3) ¿Cuáles son las principales temáticas que estudia el CEED?

A.F.: El CEED elabora estudios de análisis e investigación exclusivamente para el Consejo de Defensa Suramericano. Trabajamos elaborando análisis, investigaciones y estudios bajo un esquema no de ejercicio académico ni como una instancia para formar personas o de divulgación, sino que el CEED constituye una instancia de pensamiento y elaboración de estudios y análisis exclusivamente para este Consejo de Ministros generando insumos para la toma de decisiones políticas.

La relevancia de estos documentos e investigaciones radica en que los mismos integran las perspectivas nacionales a través de la actividad del colectivo de Delegados con una dinámica de trabajo compartido y mediante una metodología incluyente que permite recoger y reflejar la pluralidad de visiones y perspectivas.

Ejemplos de ello son los ya aprobados por los Ministros del CDS: “Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región Suramericana” y el “Informe del CEED acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional”, el cual fuera utilizado como insumo en la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior de la UNASUR, en la ciudad de Cartagena de Indias, el 3 y 4 de mayo de 2012, que dio lugar al establecimiento del nuevo Consejo de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la UNASUR.

Al momento, el CEED se encuentra avanzando en distintas líneas de trabajo relacionadas con estudios e investigaciones de conformidad con lo que oportunamente fuera determinado en el Plan de Trabajo del CEED 2013 y 2014, entre las cuales cabe destacar:

- El Registro Suramericano de Gastos en Defensa, que fue lanzado en la pasada Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS desarrollada en Montevideo, Uruguay el pasado 10 de diciembre. Este documento es un instrumento diseñado por el Consejo de Defensa Suramericano para medir oficialmente las erogaciones que realizan los países miembros de UNASUR en materia de defensa, sustentado en la definición común de gasto en defensa y en una metodología estandarizada para la presentación de la información al CEED en calidad de instancia técnica responsable de la recepción, consolidación, publicación, análisis y archivo de la información remitida.
- El Registro Suramericano de Inventarios Militares, del cual el CEED es instancia técnica encargada de la elaboración del mismo y como tal, realizó la presentación en diciembre pasado de un manual optimizado encontrándose a la espera de la aprobación del mismo para iniciar el procesamiento de la información en la materia.
- El informe sobre institucionalidad de la defensa en Suramérica, cuyo primer informe preliminar fuera presentado en Colombia ante el Consejo Directivo del CEED en agosto de 2013. El producto final de este estudio es un informe descriptivo de los sistemas de defensa nacionales de cada nación de UNASUR y del estado de situación de los procesos de institucionalización de los sistemas de defensa a nivel regional elaborado con base en la información oficial presentada por los Estados Miembro. Este informe se pretende que concluya a fin de este año.
- El informe sobre Política de Género: La Mujer en el Ámbito de la Defensa, cuyo informe preliminar fuera presentado junto con el de institucionalidad en agosto de 2013. Como parte de este informe el CEED hoy está trabajando en el desarrollo de un survey regional en la materia el cual sistematizará aspectos de orden cualitativo, tomando en cada país una muestra representativa de mujeres de las Fuerzas Armadas.
- Finalmente, el Estudio Prospectivo Suramérica 2025, en el cual se analizará el tema de recursos naturales estratégicos y el rol de la defensa regional en la materia. Este será un estudio de tipo integral sobre los activos estratégicos regionales, las capacidades colectivas y su incidencia para la sostenibilidad, seguridad y defensa estratégicas de la región y su posicionamiento en el sistema internacional.

4) Según lo enunciado en su misión, el CEED tiene como propósito avanzar en la definición e identificación de intereses regionales, ¿Qué tanto se ha avanzado en este propósito?, ¿Qué factores comunes, compatibles y/o complementarios se han encontrado? ¿Cuáles intereses incompatibles se han detectado?

A.F.: Probablemente uno de los conceptos más novedosos y significativos surgidos en estos años de vida institucional del CDS ha sido el de “interés regional”, categoría política y analítica emergente incorporada al propio Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Este concepto es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR”.

Entre los factores comunes que podemos identificar como “interés regional”, algunos de los cuales pueden exceder a las competencias propias del sector defensa, se hallan los objetivos de carácter permanente referidos a la consolidación de Suramérica como zona de paz; la defensa de la soberanía; la integridad territorial; y la democracia en nuestras naciones. Este último factor, por caso, ya cuenta con un mecanismo aprobado de respuesta colectiva para situaciones en las que se encuentre amenazado el orden democrático, el cual ha sido ya activado en situaciones específicas.

Quizá no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de “interés regional” como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación, que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de UNASUR.

5) Según la página web del CEED, el Centro está comprometido a generar conocimiento y a difundir un pensamiento estratégico suramericano, así contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano. ¿Qué acciones se han implementado para la creación de nuevos saberes y para difundir este pensamiento estratégico suramericano (talleres, conferencias, seminarios, publicaciones, presencia en medios de comunicación y redes sociales)? ¿Se ha podido construir ese mapa del pensamiento estratégico suramericano?

A.F.: En efecto ese compromiso es parte de la propia misión del CEED establecida en su Estatuto. No obstante, debe comprenderse que la construcción de un pensamiento estratégico propio suramericano no es tarea sencilla ni algo que pueda lograrse de un día para otro, sino que requiere de tiempos de construcción y asimilación a largo plazo. En otras palabras constituye un proceso.

Los logros no son pocos, piénsese que hacia dentro del CDS se han venido generando un conjunto de principios y conceptos orientados a la articulación de este pensamiento geoestratégico netamente

suramericano a los que el CEED ha contribuido a través de investigaciones y/o análisis a solicitud del CDS. Por mencionar solo algunos, se señalan los siguientes conceptos y principios:

- La conducción y gobierno político de la defensa, concepto materializado en la subordinación de las instancias castrenses a las respectivas conducciones ministeriales.
- La consolidación de Suramérica como “Zona de Paz”, materializada, entre otras medidas, a través del establecimiento en 2010 de los “Procedimientos de aplicación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad”. Este histórico avance es parte de la profundización del abandono de las “hipótesis de conflicto” y su progresivo remplazo por “hipótesis de confianza, consenso, cooperación e integración”, como ejes articuladores de la planificación de las políticas nacionales de defensa entre los países de la región.
- La búsqueda de la “interoperabilidad” entre nuestros instrumentos militares, con el común objetivo de hacer posible el accionar combinado entre nuestras Fuerzas Armadas.
- La búsqueda de una doctrina común regional en materia de atención a desastres naturales, operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria
- El establecimiento de una instancia regional de formación en materia de defensa y militar, que coadyuve al actual proceso de construcción de una visión estratégica común, como lo es la reciente creación de la Escuela Suramericana de Defensa.

6) ¿Cuáles han sido las mayores dificultades en lo que lleva de historia el CEED?

A.F.: Como mayor dificultad, creo que al igual que en cualquier organización –y no solo de carácter internacional– el mayor desafío se presenta al poner en funcionamiento la propia institución, es decir, la creación del andamiaje inicial que la structure no solo administrativamente, sino funcionalmente y permita poner en marcha las actividades y labores de la institución.

Por otro lado, quizá como dificultades cotidianas y relacionadas con las actividades más sustantivas del CEED –análisis, investigaciones y respuestas a lo que el CDS solicita– las mayores dificultades se dan en aquellas actividades/labores donde se le requiere a los países brindar información –ya sea sobre sus sistemas de defensa, sus presupuestos, sus composiciones, números, etc. . En este tipo de actividades nos encontramos con países que tienden a demorar más de lo esperado en el envío de esas informaciones y probablemente en algunos países eso se deba a menores niveles de compromiso, pero en nuestro caso en Sudamérica se debe a que dentro de los Ministerios de Defensa de cada país no existe el mismo nivel de desarrollo institucional en materia de sistematización de la información referida, que generalmente se encuentra en control de las respectivas Fuerzas Armadas, por lo tanto les cuesta más, debido sus estructuras, responder a los requerimientos y las solicitudes del CEED.

7) ¿Y los mayores logros alcanzados hasta el momento?

A.F.: El CEED ha avanzado mucho. Quizá como uno de los logros más sustanciales que ha tenido podemos mencionar un tema que hemos trabajado y ya culminado, cuando fue creado el Consejo de Defensa.

Inicialmente había un poco de confusión entre los países con respecto a lo que implicaba la “defensa” y la “seguridad” debido a que los doce países tienen diferentes formas de interpretar lo que cada concepto implica y sus ámbitos de aplicación. Hay países como Argentina, donde la temática de seguridad compete exclusivamente a las fuerzas de seguridad –policía, gendarmería y prefectura– y la defensa es un ámbito exclusivo de la Fuerzas Armadas, cuyo mandato es la protección de territorio, soberanía y población, y estas tienen prohibido, por ley, intervenir en asuntos de seguridad interna e inteligencia interna. Hay otros países que tienen otras modalidades, en que la diferencia de defensa y seguridad es más borrosa y no se encuentra explícitamente separada, donde las Fuerzas Armadas tienen tareas de seguridad interna, ejemplo Colombia, Bolivia y Paraguay.

Uno de los primeros debates que se gestaron dentro del Consejo de Defensa fue que hay países que querían tratar la temática de seguridad dentro del Consejo, y países como Argentina que sostenían que no podían abordar estas cuestiones dado que por ley las Fuerzas Armadas de su país no tienen competencia en materia de seguridad. Este debate implicó que el CDS solicitara al Centro de Estudios Estratégico de Defensa elaborar un estudio para resolver el problema. Con este mandato, el CEED avanzó en el estudio de las legislaciones de los doce países, del funcionamiento del sector defensa en cada uno de ellos y de las misiones y funciones de las respectivas Fuerzas Armadas. La conclusión de este estudio refleja la realidad regional en la materia, es decir que, a nivel regional existen diferentes formas de contemplar la temática de defensa y seguridad, donde no hay un modelo perfecto al cual todos los países deban adscribirse y, que cada país tiene sus diferentes modalidades debido a situaciones de carácter interno y a decisiones soberanas de esos países.

No obstante ello, lo que sí se indicó en ese informe fue que, en efecto, el Consejo debería abordar y tratar el espectro temático que abarca la defensa nacional, mientras que –dado que la UNASUR, en su estructura institucional, no tenía un ámbito en donde discutir y buscar cooperación en materia de seguridad–, el CEED recomendó la creación de un nuevo Consejo Sectorial que se ocupe de las cuestiones relativas a seguridad, criminalidad y delitos.

Este informe fue aprobado en primera instancia por el CDS y remitido al Consejo de Cancilleres quienes oportunamente también lo aprobaron, para posteriormente ser presentado ante el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno quienes decidieron adoptar nuestra recomendación creando así un nuevo Consejo, el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este es un claro ejemplo de logro del CEED.

Otro ejemplo, recientemente materializado es el de la publicación del primer “Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa” que corresponde al período 2006-2010. Para hacer ese registro, lo primero que se hizo, que no es poca cosa, fue ponernos de acuerdo en la definición de qué implica el gasto en defensa, acordándose un concepto común de gastos y una metodología estandarizada para su medición. Este Registro fue lanzado en un evento internacional que tuvo lugar en el marco de la IV Reunión del Consejo Directivo del Centro, el jueves 10 de diciembre de 2014 en Montevideo, República Oriental del Uruguay, y se encuentra publicado en nuestra página web.

Existen además de estos trabajos los que ya te mencionara previamente, los cuales también deben ser considerados como logros de este Centro –la elaboración de un inventario de capacidades militares de todo los países; el trabajo en materia de Género y Fuerzas Armadas, el de Institucionalidad que da cuenta y explica la política de defensa de cada uno de los países, la organización (estructura) de los sistemas de defensa nacionales, y el Estudio Prospectivo Suramérica 2025–.

8) ¿Qué tanto afecta a la dinámica del CEED las diferencias ideológicas entre los gobiernos de UNASUR?

A.F.: Yo creo que en todas las organizaciones e instituciones de carácter internacionales las diferentes –yo no diría ideologías– sino visiones políticas, es decir las diferentes perspectivas de cada Estado Miembro acaban por afectar tanto las actividades como los productos de la propia organización; y así debe ser, porque ello implica que todas las voces sean escuchadas. De eso se trata, de obtener productos que incorporen las diferentes visiones.

Creo que esto es lo que hace el CEED a través de su Cuerpo de Expertos, buscar consenso, detectar las diferencias, buscar los comunes denominadores y obtener un único producto que pueda ser llevado a la mesa de Ministros y aprobado de manera consensuada. De hecho, tal como lo indicara precedentemente, la relevancia de los productos del CEED radica en que los mismos integran las perspectivas nacionales a través de la actividad del colectivo de Delegados con una dinámica de trabajo compartido y mediante una metodología incluyente que permite recoger y reflejar la pluralidad de visiones y perspectivas.

Por ello no creo que la multiplicidad de visiones interrumpen o entorpezcan nuestra dinámica de trabajo, sino que, por el contrario la enriquecen ya que desde el Centro se respetan todas las visiones que pudieran existir sobre un asunto y se trabajan sobre ellas. Es decir que nuestros análisis son elaborados aprehendiendo la diversidad de perspectivas de manera tal que, al reconocer la coexistencia de las mismas, la identidad suramericana se ve fortalecida.

Lo que en mi opinión distingue y da particularidad al CDS y a la UNASUR es el respeto y reconocimiento de la diversidad de concepciones, junto a la capacidad de lograr el consenso que genera la unidad de acción.

9) A partir de la experiencia del CEED, ¿puede decirse que Suramérica es un complejo o una comunidad, o un régimen, o un sistema regional de defensa?

A.F.: Suramérica es una región conformada por doce Estados que, además de su proximidad geográfica, se encuentran unidos por lazos históricos comunes. Dichos Estados han sabido desactivar las hipótesis de conflicto tradicionales, desapareciendo así la expectativa del uso de la fuerza y abriendo paso, en su lugar, a la construcción de confianza entre ellos. A mi entender, podría decirse que la región presenta elementos tanto de una comunidad como de un complejo de seguridad.

En primer lugar, es una comunidad de seguridad en tanto los países de Suramérica comparten un entramado de valores, creencias e intereses que generan espacios propicios para la cooperación. Por lo tanto, el uso de la fuerza a partir de medios militares es improbable e inclusive impensado en la región. Los países de Suramérica ya no se miran con desconfianza y, a partir de la desactivación de las hipótesis de conflicto tradicionales nos hemos constituido en una zona de paz, habiéndonos comprometido a

utilizar medios de solución pacífica de controversias y a abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

En segundo lugar, pueden identificarse ciertos rasgos propios del complejo de seguridad que, si bien se encuentran en estadios iniciales, no habría que descartar la posibilidad que de Suramérica vaya en esa dirección. Por un lado, la proximidad geográfica de los países de UNASUR favorece al incremento progresivo de la frecuencia de las relaciones entre estos. Por otro, los Estados de la región han reconocido la convergencia de sus perspectivas de seguridad regional y la necesidad de trabajar conjuntamente para resolver los desafíos que se presentan. Dicho de otro modo, las percepciones y preocupaciones en torno a la seguridad regional en Suramérica se encuentran interconectadas de manera tal que los problemas no pueden ser analizados o resueltos por los países de manera independiente.

No obstante esta convergencia, la cual representa un hecho relevante y positivo en la construcción regional, los niveles de interdependencia dentro de la región aún no superan los niveles de interdependencia existentes entre los Estados a nivel individual para con otros Estados que se encuentran por fuera de la región. Esto permitiría concluir que, al menos en este momento, Suramérica no es un complejo de seguridad en su acepción más estricta.

10) ¿Se han coordinado actividades entre los Estados miembro de la UNASUR con el fin de aumentar la seguridad en la región?

A.F.: Específicamente en el ámbito de la defensa, y con miras a consolidar a Suramérica como zona de paz, desde el 2009 se han venido desarrollando actividades emanadas de los Planes de Acción del CDS a través de sus cuatro ejes: i) Formación y Capacitación; ii) Industria y Tecnología de la Defensa; iii) Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; y iv) Políticas de Defensa.

Como proyectos en curso, enmarcados en el Plan de Acción 2014 del CDS, destacables por su contribución desde diversos ángulos a la consolidación de la seguridad regional, podemos mencionar:

#### Bajo el Eje 1 - Políticas de Defensa

1. La creación de un grupo de trabajo para “Proponer y Consolidar Lineamientos Estratégicos del CDS-UNASUR, para la Construcción Progresiva y Flexible de una Visión Compartida de Defensa Regional”.

El objeto de este es el de definir intereses generales y específicos de los países en el ámbito de la defensa, con el propósito de analizarlos y compatibilizarlos con los lineamientos estratégicos de la visión compartida de defensa suramericana.

La realización del Seminario Regional de Ciberdefensa en Buenos Aires, Argentina el 14-16 de mayo del presente, cuyo objeto fue el de generar conocimiento sobre las capacidades para enfrentar los desafíos de las amenazas cibernéticas e informáticas del ámbito de la defensa.

2. Los seminarios relativos a derecho operacional, derechos humanos y derecho internacional humanitario, la mujer en el ámbito de la defensa (desarrollado a finales de noviembre del 2014) y movilización nacional (llevado a cabo en Brasil el pasado 15 de septiembre). Las conclusiones de estos seminarios acaban por constituir insumos de gran importancia para el CDS y el CEED.

#### Bajo el Eje 2 - Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz

1. La realización del Cuarto Ejercicio Combinado Regional sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz y Ayuda Humanitaria denominado “UNASUR IV”, que parte de las experiencias y lecciones aprendidas de los ya celebrados UNASUR I, II y III e integra los avances obtenidos en materia de planeamiento y conducción combinada de esas ediciones anteriores, sumando a ello nuevos elementos en lo referente a la cuestión de género y a la protección de civiles en el marco de operaciones de paz.

2. El establecimiento de un mecanismo regional de respuesta a desastres naturales y el desarrollo de un Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados Miembros del CDS, que contribuya a la construcción de mecanismos regionales de respuesta coordinada ante desastres naturales.

#### Bajo el Eje 3 - Industria y Tecnología de la Defensa

1. La elaboración de un estudio para la formulación de una propuesta para la creación de un Programa Suramericano de Producción de medicamentos en el ámbito de la defensa, actividad que involucra al Consejo Suramericano de Salud y al Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) y que este año se concentra en el desarrollo del mapeo de las capacidades instaladas.

Las actividades iniciadas por el grupo de trabajo de expertos creado a efectos de presentar el desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no-tripuladas.

2. El diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Primario Básico Suramericano, aeronave que será construida con la idea de cubrir las necesidades de capacitación de

pilotos que tienen los países de la región y que contribuye a una mayor integración, complementación y fortalecimiento de las capacidades productivas de los países.

Bajo el Eje 4 - Formación y Capacitación

1. La realización del III Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CAD-SUL), del también III Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa y del I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico, cursos de carácter virtual y presencial impartidos a altos funcionarios de los Estados miembros.

2. La concreción de la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), cuyo Estatuto y Reglamento fueran aprobados en la última Reunión del CDS en Cartagena de Indias, el 14 y 15 de agosto de 2014 y que fue inaugurada en Quito junto a la nueva Sede de la UNASUR. Sin duda, la ESUDE constituye un hito en materia de formación e instrucción para generar una identidad común que nos autonomice definitivamente de usinas de pensamiento, formación y doctrina militar extra-regionales.

La ESUDE es un Centro de Altos Estudios permanente del CDS para la formación de postgrado y capacitación de civiles y militares en materias de Defensa y Seguridad Regional, específicamente en las materias de desarrollo, análisis, asesoramiento, dirección y planificación de la política de defensa y seguridad regional que promueva un pensamiento estratégico común.

Como se puede apreciar, todas estas iniciativas, promueven la cooperación y el intercambio en diversas áreas consideradas de suma importancia para la región. En este marco, a partir del primer plan de acción, los Estados han avanzado anual y progresivamente en la coordinación de acciones orientadas a la construcción de una visión conjunta en materia de defensa y contribuyente por tanto a la seguridad regional.

11) ¿Podría decirse que hay un aumento en la cooperación entre los miembros de la UNASUR y que estos han dejado de verse a sí mismos como amenazas?

A.F.: Sí, indudablemente. El propio leitmotiv de UNASUR denota ello: “Suramérica unida y en paz”. Esta es una expresión clara del espíritu de la Unión de trabajar en pos de la estabilidad de la región.

Con el término de las cruentas dictaduras militares y la consiguiente llegada de los procesos de democratización, las hipótesis de conflicto tradicionales se vieron desactivadas y, por lo tanto, los Estados suramericanos han dejado de desconfiar unos de otros. En este marco, la disminución de los niveles de desconfianza conlleva a los países a dejar de percibirse como amenazas y produce en cambio perspectivas favorables para la cooperación.

La voluntad política de crear un organismo regional como UNASUR ha coadyuvado ampliamente en la reducción de los niveles de incertidumbre que solían prevalecer entre sus actuales miembros. La construcción de confianza y la transparencia se han convertido en rasgos habituales del comportamiento de los países suramericanos. Como corolario de este proceso, la región se ha consolidado como una zona de paz, significando esto no únicamente ausencia de conflicto, sino también el respeto a la integridad territorial y a la igualdad soberana de los Estados y la salvaguarda de la democracia.

12) En un futuro ¿se busca llegar a una coordinación total de políticas en seguridad y defensa? ¿qué tanto se está buscando una política exterior y de seguridad común? y ¿qué tan cerca o lejos se está de lograrlo?

A.F.: La coordinación “total” no es algo que en efecto crea pueda lograrse, ni dentro del CDS ni en ninguna organización internacional, al menos en un futuro cercano.

No obstante ello dentro de la UNASUR, y más precisamente a través del CDS, se tiende hacia la coordinación y cooperación en materia de defensa, de hecho el CDS fue creado como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en la materia, tal como se encuentra expresado en su Estatuto. Así, a través de este Consejo Sectorial del cual el CEED depende, lo que se pretende es construir una visión común en materia de defensa y articular posiciones regionales en foros multilaterales. Esto indefectiblemente conlleva a la coordinación de políticas en el área de la defensa y la seguridad regional. En esa línea fue también instituido el CEED, como ya mencionara, a efectos de favorecer la generación de un pensamiento estratégico a nivel regional a través de la elaboración de insumos para la toma de decisiones y formulación de políticas de alcance nacional y regional en la materia.

Creo que vamos en buen camino, pero que aún falta mucho.

13) ¿Cuáles considera Ud. que son las mayores amenazas para la región?

A.F.: En realidad, preferiría utilizar el término desafíos, porque implican cooperación e integración para el establecimiento de políticas conjuntas que respondan a las preocupaciones regionales y que requieren el trabajo mancomunado de nuestros países. Al respecto, considero que existen dos grandes desafíos regionales: por un lado, la protección de los recursos naturales estratégicos que antes mencionara; y por otro, la defensa de ese nuevo espacio que excede a los tradicionales espacios de la defensa (tierra, aire y agua) como lo es el del ciberespacio.

En relación con la protección de los recursos naturales estratégicos, existe una tendencia irreversible y creciente hacia la demanda de recursos naturales, identificada en diferentes estudios prospectivos que indican las estrategias de gobiernos y corporaciones para garantizar el acceso, control y usufructo de recursos cada vez más escasos vitales para el sostenimiento de las poblaciones y sus economías. Es en este marco que Suramérica aparece como la región más rica a nivel mundial, dándose la ecuación abundancia-escasez, puesto que cuando un recurso es escaso para un actor se constituye también en estratégico para el poseedor, pudiendo surgir conflictos devenidos de esta tensión.

Tal como analizara en la exposición hecha ante los Viceministros de Defensa de UNASUR en el marco del Seminario “Defensa y Recursos Naturales”, la ausencia de política regional en la materia ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental como lo es que la abundancia de estos recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extra regionales. Este es nuestro desafío.

Por otro lado, en lo relativo a la defensa del ciberespacio, también considerada como Ciberdefensa, el ciberespacio se ha convertido, en los últimos tiempos, en un espacio donde se despliegan recursos y se fomenta la interdependencia entre Estados y organismos. En este sentido, son destacables las palabras del Secretario General sobre la importancia de “avanzar en forma tangible hacia el concepto de Ciberindependencia o Cibersoberanía”. Es un desafío, trabajar regionalmente hacia la elaboración de una estrategia suramericana de defensa en el ciberespacio, teniendo como insumos los avances en la materia alcanzados por el Grupo de Trabajo del CDS, así como la participación mancomunada con otros Consejos Sectoriales de la UNASUR que poseen responsabilidad en la materia.

En conclusión, estos dos desafíos exigen la cooperación conjunta y el diálogo intersectorial fluido al interior de la UNASUR.

14) ¿Qué tipo de seguridad se busca consolidar en la región, una seguridad cooperativa, una seguridad colectiva o una seguridad defensiva?

A.F.: Si tomamos lo que antes indicaba como los principios, valores y conceptos que se configuran a nivel regional en el marco del CDS, como son el interés regional, la interoperabilidad, las medidas de confianza mutua, la homologación de doctrina, sumado a la creciente práctica de ejercicios militares en materia de mantenimiento de la paz y asistencia conjunta en desastres naturales, así como la búsqueda por establecer una base industrial común de producción para la defensa, el curso natural de este proceso nos lleva indefectiblemente a la conformación de un sistema subregional de defensa cooperativa sustentado en un modelo de integración basado en la interoperabilidad y complementariedad de capacidades y, fruto de ello, el accionar conjunto-combinado en el nivel estratégico militar de la defensa regional.

Es en esto en lo que justamente viene trabajando el Consejo Suramericano de Defensa, en una dirección que apunta a configurar a futuro un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación “hacia dentro” y disuasión “hacia afuera”.

15) En su más reciente visita a Buenos Aires, el Secretario General de UNASUR, el ex Presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano, destacó el trabajo del CEED en pos de la integración regional y señaló que la confianza es un elemento esencial para evitar conflictos regionales. ¿Cómo ha sido ese proceso de profundizar la confianza entre los Estados miembro de UNASUR? ¿Qué acciones se han realizado desde el CEED para profundizar la confianza?

A.F.: La Reunión Extraordinaria de jefas y jefes de Estado y Gobierno de UNASUR que fuera celebrada en la ciudad de San Carlos de Bariloche en el año 2009 representa un punto claro de inflexión en el proceso de construcción de confianza entre los Estados de UNASUR. Por un lado, se destrabaron las tensiones surgidas entre dos países suramericanos a través de la promoción del diálogo y, por otro, se alcanzó el compromiso en torno al establecimiento de mecanismos de confianza mutua en materia de defensa y seguridad. Como resultado, el CDS elaboró los procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad con el objeto de disminuir los niveles de incertidumbre a partir de la introducción de mecanismos de acción concretos.

En este marco puede afirmarse que la transparencia de los gastos de defensa es como, ya mencionara, uno de los mayores logros alcanzados al momento en materia de medidas de fomento de confianza. Justamente, este Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010 representa un hecho inédito, así como un paso firme y contundente en pos de consolidar a la región como zona de paz. La voluntad de los Estados que componen la UNASUR de hacer públicos sus gastos al mundo, es una demostración clara de avanzar en pos de la transparencia y aumentar los niveles de confianza entre nosotros, reforzando una vez más que las relaciones basadas en hipótesis de conflicto tradicionales son cosa del pasado.

16) ¿Cómo ve al CEED en cinco años?

A.F.: Limitándome simplemente a cómo “quisiera o desearía” ver al CEED en cinco años, te diría que sería muy bueno ver al centro consolidado como un verdadero espacio compartido de elaboración de doctrina y pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa, pero como parte de un mayor “Centro Suramericano de Estudios Estratégicos” que desde la Secretaria General de UNASUR pueda brindar asistencia a los doce gobiernos para avanzar conjuntamente en la construcción de la verdadera unión e integración suramericana.

## ANEXOS

### **Anexo 4. Entrevista a Joaquín Romero Herrera (Doctor en ingeniería, Máster en seguridad y defensa). 7 de abril de 2015.**

1) ¿Qué podría entenderse por pensamiento estratégico regional?

J.R.H.: Un pensamiento estratégico regional sería una forma de conceptualizar estratégicamente la posición de una serie de países. Cuando hablamos de países, lo hacemos con el concepto de Weber, que es un territorio determinado, en el cual se ejerce de forma legítima el poder, bajo ese concepto estamos hablando de países.

Si estamos hablando de un pensamiento estratégico regional, estaríamos hablando de una conceptualización estratégica conjunta de una serie de países, y si estamos hablando de esto, quiere decir que hay una serie de elementos comunes que comparten algunos países en términos estratégicos, estratégicos en cuanto a sentido de seguridad y defensa, no de términos económicos ni sociopolíticos, aunque los términos económicos y sociopolíticos puedan ser componentes de un pensamiento estratégico en términos de seguridad y defensa.

De hecho, cuando uno lee las leyes de seguridad y defensa de países desarrollados, como por ejemplo Estados Unidos, o cuando uno lee la posición de pensamiento estratégico de los países de la Unión Económica Europea, uno encuentra algo muy especial, algo que la gente no espera cuando lee, creo que es el capítulo cinco o seis del planeamiento de seguridad y defensa de los Estados Unidos que se dedica básicamente no a lo que se refiere a los elementos sociales económicos y políticos, pero se refieren a estos elementos desde la perspectiva de propagar o ser difusores o defender una forma muy específica de lo que es la economía o la sociedad o la política en términos de lo que denomina la democracia liberal moderna, en términos económicos cómo exportar su modelo de libre mercado a condiciones de competencia, y en términos sociales a promover los elementos de derecho básico entre los ciudadanos y la forma en la que estos se interrelacionan en un trabajo.

Entonces, es posible tener un pensamiento estratégico regional en seguridad y defensa donde haya factores económicos, sociales y políticos, vistos únicamente en términos de seguridad y defensa, de manera que un pensamiento estratégico regional debería considerar una serie de elementos mínimos que permitan la sobrevivencia de un conjunto de Estados, o por lo menos el logro de sus intereses vitales, necesarios para la idea de país que quieren tener.

Un pensamiento estratégico regional tiene una forma común de relacionarse con el resto del mundo, es el resultado de “algo”. Ese “algo” es tener una visión compartida de país, lo cual supone entonces no solamente la existencia de una serie de países, sino la existencia de una serie de elementos comunes considerados legítimos para todos y cada uno de ellos en términos de la defensa de sus intereses nacionales y del logro de la visión que quieren tener como países.

2) ¿Qué condiciones deben presentarse para que sea posible hablar de un pensamiento estratégico regional?

J.R.H.: El pensamiento estratégico regional es el producto de un proceso muy complejo.

Primero, yo solamente puedo tener relación con otro país cuando como país tengo muy definida mi visión de país, mis intereses regionales-nacionales y la forma en la que me expreso ante los demás. Segundo, dicho conjunto de países debe, de una manera, compartir los mismos elementos, lo cual no es fácil. Se podría decir que para llegar a tener un pensamiento estratégico regional se deben tener unos elementos mínimos comunes en términos sociales, políticos, económicos expresados en forma de intereses y cuya defensa conjunta son comunes en esos países.

El pensamiento estratégico regional es un producto, no es el fin sino el resultado de un largo proceso que se da, en el cual algunos países se permiten poder unir sus posibilidades y sus recursos para realizar planteamientos globales en términos de sus intereses. Para lograrlo, cada uno de esos países debe considerar que, primero, el soporte de los demás países es suficientemente fuerte y que tienen las mismas condiciones; segundo, que sus intereses son comunes y que lo pueden defender.

Un pensamiento estratégico regional se produce de una forma u otra por resultados de largos procesos en los que se intenta equiparar a los diferentes Estados. Dijimos que un pensamiento estratégico regional surge bajo esas dos condiciones mínimas entre los países y que es fácilmente probable.

Países con posiciones ideológicas o visión de país totalmente opuestas, en términos de las condiciones entre mercados, difícilmente van a tener un pensamiento estratégico regional, y países que tengan

intereses totalmente diferentes debido a las condiciones propias del desarrollo de su inserción en el hemisferio en el modelo de mercado, también les costaría tener un pensamiento estratégico regional.

Si la pregunta es cómo Haití puede colaborar con Estados Unidos para desarrollar un pensamiento estratégico regional, posiblemente le quede más fácil a países de desarrollo similar, en términos sociales, políticos y económicos, tener un pensamiento estratégico regional cuando comparten visiones iguales.

Teniendo en cuenta lo anterior, podría decirse que un pensamiento estratégico regional puede entenderse como un conjunto de naciones interrelacionadas, basadas en la definición de Weber de lo que es Estado, que como producto de sus procesos económicos, sociales y políticos comparten intereses similares, y en la defensa de los intereses similares han encontrado, de acuerdo con sus condiciones propias, una estrategia que les permite confiar en los demás y encontrar que, en conjunto, pueden hacer planteamientos hacia otros países u otros Estados de la región o del mundo.

3) ¿Qué dificultades pueden surgir dentro de ese conjunto de naciones interrelacionadas con intereses similares que deciden construir una estrategia en seguridad y defensa?

J.R.H.: La construcción de un pensamiento estratégico regional en materia de seguridad y defensa es un proceso permanente en el cual se da una confrontación entre dos cosas: los intereses de cada uno de los países, producto de las divisiones que tiene cada uno de ellos, los cuales están modulados cada instante en el espacio-tiempo de acuerdo con las condiciones políticas de cada país.

Estamos diciendo que una organización regional de seguridad y defensa es el resultado de un largo proceso, pero estoy diciendo que para construir un pensamiento estratégico regional existiendo ya la organización, porque para que se pueda construir un pensamiento estratégico regional, implica que debe de alguna forma u otra darse una interrelación entre los diferentes intereses nacionales de cada uno de los países que dependen de las visiones de cada país.

4) ¿Qué condiciones o parámetros considera usted que deben presentarse para que sea posible construir un pensamiento estratégico regional en seguridad y defensa?

J.R.H.: Uno podría decir que los intereses de cada país serán los mismos durante mucho tiempo, pero el problema es que eso no es cierto. Los intereses de los países son modulados por la política en cada instante que pasa en el tiempo.

Entonces, el problema de la construcción de un pensamiento estratégico regional, en materia de seguridad y defensa, es que tiene que pasar la prueba de que no haya mucha divergencia en el proceso en el cual se construye, no existan muchas razones para divergir entre la forma como se conciben los intereses nacionales y la forma como los diferentes grupos de poder y los diferentes intereses políticos negocian en cada uno de los países en relación con los logros de un planteamiento estratégico regional.

Porque siempre, desde el punto de vista del realismo, cada uno de los países va a intentar proteger sus intereses al máximo, incrementado su poder y, aunque tengan algunos elementos comunes de interrelación entre ellos para vivir en conjunto, siempre va a haber divergencias. Pero el problema no es solamente ese, el problema está en que si hay formas diferentes de operacionalizar los intereses nacionales dependiendo los movimientos políticos.

Una cosa es cuando el dólar está devaluándose, otra cosa es cuando se está revaluando. Cuando el dólar en Colombia pasa de \$1.800 a \$2.500, sus intereses son diferentes y para hacerlo seguramente tenga que hacer cosas diferentes aunque tenga la misma visión de país, y van a haber grupos de interés dentro del país que van a obligar al país a hacer una cosa que puede generar una molestia en Ecuador, pese a que ambos tengan visiones e intereses similares.

El problema entonces está en que cuando varía la forma en la que se operacionalizan los intereses en el tiempo, varían también las estrategias que cada país considere prioritarias para el logro de sus intereses nacionales. Entonces, la construcción de un pensamiento estratégico regional implicaría que los elementos de coincidencia y de contexto que dieron lugar para que se diera como resultado una organización regional, se mantengan en el tiempo, o sino se explota.

¿Cómo uno se da cuenta que la cosa funciona o no? muy fácil, Deleuze decía en sus libros que los políticos como los generales, siempre dicen la verdad y yo estoy de acuerdo con Deleuze, así como también decía Foucault. Una cosa es que los políticos se traicionen unos a otros, pero otra cosa es que digan claramente lo que quieren, porque lo dicen claramente.

El problema que nosotros tenemos es que esas condiciones que dieron lugar a la organización de tipo regional de contexto, se mantengan en el tiempo, pero el problema no es solamente ese, el problema de la construcción del pensamiento estratégico regional en el tiempo es generar un entable institucional lo suficientemente fuerte para que se mantenga en el tiempo, no es suficiente que haya una confluencia de intereses y de estrategias en un momento específico.

No, es necesario que eso se exprese en términos de institución, entendiendo por instituciones lo que definía North como instituciones, que son una serie de elementos que restringen el comportamiento de los individuos para que, a partir de la institucionalidad existente, uno pueda predecir en el tiempo un comportamiento específico.

Entonces, una segunda condición para que un pensamiento estratégico regional se mantenga, requiere obligatoriamente la existencia de instituciones, como decía North, o de dispositivos, como decía Foucault, o la forma mediante la cual se materializa el saber en una sociedad y en el conjunto de las sociedades se mantenga.

Ahora bien, no son suficientes los dos elementos previos que te he dicho y la institucionalización como tal de la organización.

Pero, además, para que se pueda construir el pensamiento estratégico regional deberían hacer algo que para nuestro país es prácticamente imposible, y es que haya una claridad y haya compromisos que se cumplan en el tiempo. Me explico: si he logrado el primer punto, si he logrado, la institucionalización en segundo punto, si he logrado como se manejan las decisiones tercer punto, si he logrado como se manejan las cosas críticas cuarto punto, tengo que lograr mínimo el quinto punto, que es que si yo acuerdo con los demás un plan regional, en el cual durante cinco años los diferentes países se comprometen con una serie de recursos para operacionalizar el pensamiento estratégico regional, que eso se haga, y eso si es bien difícil en nuestros países. En nuestros países lo único que es realmente permanente es el cambio, y así como hoy estamos bien, es posible que dentro de tres años tengamos diferencias. No estoy diciendo que así será, pero si es posible que en tres años alguien aparezca y diga que los compromisos que se hicieron no se deben cumplir o que hay otros compromisos nacionales por encima de los otros y que es muy difícil cumplir con nuestros propósitos.

En conclusión, para que se logre crear un pensamiento estratégico regional, se deben cumplir los siguientes parámetros: primero, debe haber una continuidad en el tiempo; segundo, debe haber una institucionalidad, tal como la entiende North: las instituciones son las reglas del juego que restringen el comportamiento de los individuos; tercero, debe estar muy claro cómo se toman las decisiones; cuarto, debe estar claro cómo se reacciona ante momentos críticos o ante situaciones críticas de diferencia, y quinto, debe estar claro el cumplimiento en el tiempo de los compromisos adquiridos.

5) ¿Qué elementos o características debe tener una organización que busca establecer un pensamiento estratégico regional en materia de seguridad y defensa?

J.R.H.: Una organización es una creación social dentro de un contexto social, que ha sido creada para lograr unos objetivos claros y específicos. Para lograr esos objetivos claros y específicos define una serie de recursos, y define una serie de relaciones que con el tiempo generan una estructura, ¿qué quiere decir esto?, que la organización es el cuerpo, la forma de operacionalizar y llevar a la práctica las decisiones que se tomen como producto del pensamiento estratégico regional, o la organización es el mecanismo mediante el cual se puede crear el pensamiento estratégico regional.

Una organización sería el medio a través del cual se puede hacer realidad un pensamiento estratégico regional. ¿Qué quiere decir lo anterior?, quiere decir que una organización de ese tipo debería estar dedicada a lo que se determina como la creación de política. Digamos que en una concepción sistémica general donde coexisten un serie de organizaciones diversas. Uno encuentra dentro de esta una serie de organizaciones que son básicamente orientadas a la creación de políticas, otras organizaciones que están básicamente dedicadas a la parte de coordinación y monitoreo de la ejecución de políticas, y hay otras organizaciones que se dedican a hacer cosas o a realizar las políticas.

Cuando estamos hablando de este tipo de organizaciones estamos pensando que es una organización que debía posiblemente cubrir en principio la primera característica, que es un tipo de entidad orientada a construir política, y para ello implicaría que esa organización debería tener una serie de características específicas. Esas características específicas deben ser unos elementos necesarios como una confluencia de información, de intercambio de información, de análisis, de generación de visiones y de discusión de visiones entre los diferentes miembros del área regional que han permitido su existencia.

O sea, una cosa es la capacidad que tiene un país a través de su propia institucionalidad de generar visiones e intereses, y otra cosa es tener un área, un espacio donde confluyan esas diferentes visiones y que esas diferentes visiones se puedan interrelacionar unas con otras con base en un planteamiento que es común a todos ellos. O sea, la organización lo que haría sería extraer los elementos básicos que hacen comunes las interrelaciones entre ellos, que permiten la formación de un frente común, y a partir de ello, con base en el acuerdo básico que dio lugar a la organización, expresarlo de una forma que sea aceptable y comúnmente aceptado por todos. Eso implica que es una organización que va a tener elementos

importantes, la existencia de grupos de staff que tienen como propósito traducir los diferentes intereses nacionales en términos del planteamiento que dio lugar a la organización en su conjunto.

Lo que le importa a la organización es un pensamiento estratégico regional en términos del grupo de presión, en el cual ese es un elemento que para nosotros adquiere importancia, pero que posiblemente se pueda unir a otros elementos. Entonces hay un grupo que tiene que ser traductor de ese elemento, esa organización tiene que ser un foro abierto donde se puedan discutir libremente las diferentes posiciones para llegar al acuerdo dentro de la razón de ser de la organización.

Esa organización tiene que tener una labor fundamental que es la labor de la institucionalización de políticas que se han generado con base en los dos elementos que te he dicho con anticipación, o sea el elemento fundamental de esa organización es que es un mecanismo de institucionalización de una visión conjunta y común

Para que una organización sea viable tiene que ser legítima, o sea, tiene que ser considerada como propia, valiosa y que representa los intereses de cada uno de esos países. La legitimidad no es un tema que se genere solamente desde el punto de vista normativo institucional, la legitimidad es un proceso que se da diariamente cuando una organización cumple con las expectativas que se tiene. No es una legitimidad desde el punto de vista de Weber, quien la consideró como la autoridad legal racional, pues no es suficiente para un organismo de pensamiento estratégico regional que tenga una autoridad legal racional, si con sus acciones permanentemente no revitaliza su legitimidad, y la legitimidad quiere decir la congruencia de las políticas que define y la forma como se institucionaliza en el tiempo.

Una vez que se ha definido y se ha institucionalizado la política, esa organización tiene que tener la capacidad de llevar el control y el ejercicio de la política y la forma en la que la política se operacionaliza, una política que no se operacionaliza es una política que pierde legitimidad, y en el instante en que se pierde legitimidad se pierde credibilidad, y en el instante en que se pierda credibilidad esa organización no sirve para nada.

Esa organización es política en esencia en el sentido en que es el sitio donde se debaten los diferentes intereses, pero es política en esencia en el sentido en el que básicamente, está logrado permanentemente credibilidad y a partir de esa credibilidad genera legitimidad, porque es una organización que sobrevive sobre la base de la legitimidad y no sobre la base de la coerción.

Eso es solamente el desarrollo del primer punto, hay dos elementos más que es la capacidad de control, o sea, lo que hemos desarrollado solamente corresponde a la primera parte, es la creación de políticas. Esa organización debería tener dos elementos más: la parte de monitoreo, supervisión del ejercicio de política y debería tener otro elemento diferente más en el tiempo que podría ser la operacionalización de política. Resumiendo así un poco, una organización debe, primero, generar o crear política a través de procesos de legitimidad (los cinco puntos anteriores); segundo, debe ser capaz de monitorear el ejercicio a través de cada uno de sus países porque tienen identidad en políticas económica; y tercero, debe operacionalizar alguna política, ser capaz de desplazar 50.000 hombres armados a cualquier lugar del planeta, cosa que no es muy grande porque Estados Unidos hasta hace cinco años era capaz de desplazar 500.000 hombres a cualquier lugar del planeta para defender los derechos de su país.

