

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

**LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Y BRASIL EN UN
CONTEXTO REGIONAL CAMBIANTE HACIA 2014.**

DIEGO FELIPE VERA PIÑEROS

BOGOTÁ, COLOMBIA

JUNIO 19 DE 2014

RESUMEN

La intención de fondo en este proyecto es comprender la formación de las estrategias de seguridad nacional de Colombia y Brasil y cómo se desarrollaron en la coincidencia Uribe-da Silva y en la coincidencia Santos-da Silva y Santos-Rousseff (cambio de gobierno en Colombia y Brasil), a partir de una selección de factores políticos y conceptos teóricos (método deductivo). Una manera de intentarlo, es examinar tanto sus aspectos formales/normativos como informales y prácticos, en los niveles nacional, interestatal, regional y parcialmente inter-regional (hemisférico), caracterizando sus rasgos dentro de cuatro dimensiones o factores: histórico, estructural, doméstico y conductual. Sus componentes analíticos se derivan del esquema planteado por Flandes y Wehner (2012) y de las categorías y de los trabajos de Buzan (1991; 2007) y Buzan y Weaever (2003), trabajos que se enmarcan en la perspectiva teórica del Realismo Neoclásico.

La estructura propuesta para este trabajo busca analizar: a) el contexto histórico y contemporáneo de la región (en sentido geográfico amplio) en términos de seguridad y defensa, incluyendo la configuración y cambio de CSR, b) el contexto estructural suramericano, c) las dimensiones doméstica y conductual de la seguridad de Colombia, d) las dimensiones doméstica y conductual de la seguridad de Brasil, y e) si una comparación “tête à tête” entre ambos países en aspectos como sus capacidades materiales, sus conceptos de seguridad y defensa, sus amenazas priorizadas, y lo que podría llamarse el “interés mediático” oficial y público en sus relaciones bilaterales, apoya o no la perspectiva del realismo neoclásico acerca de cómo se comportan y qué securitizan la potencia regional y la secundaria.

DEDICATORIA

A quien me ha dado todo; desde la vida misma hasta los dones y las oportunidades para usarlos. Al Único y Suficiente, al Padre, al Señor Jesucristo y a su buen Espíritu.

AGRADECIMIENTOS

En la dimensión espiritual agradezco infinitamente a mi Dios por darme la fuerza necesaria para culminar este arduo pero satisfactorio proyecto. En el plano de los mortales, me faltan elogios para mi esposa, quien con paciencia y sabiduría incalculables contribuyó laboriosamente en este cometido. Honro igualmente a mis padres por respaldarme en todo tiempo y guiarme desde el inicio en la verdad. Finalmente, bendigo al doctor Eduardo Pastrana; inigualable mentor, apreciado colega y excelente ser humano.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	10
I. Marco conceptual y teórico: el concepto cambiante de la seguridad, la política exterior, la estrategia, el poder y las potencias	15
I.I. La Política Exterior	15
I.II. La Seguridad	17
I.III. Gran Estrategia y Poder Nacional	29
I.IV. Poder y potencia(s)	37
I.V. Las estrategias de impugnación de las potencias secundarias: entre la política exterior y la seguridad nacional	42
II. Contexto histórico y contemporáneo regional	44
II.I. Un mundo entre la unipolaridad y la multipolaridad y una región entre el interamericanismo, el Latinoamericanismo y el Suramericanismo	44
II.II. La región vista desde los Complejos de Seguridad Regional (CSR)	60
III. Factores estructurales	69
IV. Colombia: factores internos y factores conductuales de su seguridad nacional y su política exterior	78
IV.I. Factores internos	78
IV.II. Factores Conductuales	99
V. Brasil: factores internos y factores conductuales de su seguridad nacional y su política exterior	104
V.I. Factores internos	104
V.II. Factores Conductuales	120
VI. Factores afectantes de las estrategias y políticas de seguridad de Colombia y Brasil desde una óptica comparada	128
VI.I. Comparación de factores de poder regional	128

VI.II. Conceptos de seguridad y defensa y amenazas securitizadas.	133
VII. Conclusiones	146
Bibliografía	150
Anexos	159

Lista de Gráficas

1 Presupuesto OEA 2011-2012	50
2 Muertes de civiles y combatientes (Colombia)	97
3 Masacres según responsables (Colombia)	97
4 Evolución de diversos tipos de violencia (Colombia)	98
5 Concentración del PIB Regional	129
6 Concentración de la Producción de Energía Regional	130
7 Concentración Gasto Militar Anual	131
8 Concentración del Territorio Regional	131
9 Concentración de la Población Regional	132
10 Índice Compuesto del Poder Regional	132
11 Codificadores Geográficos	135
12 Codificadores de Aspiraciones Externas	136
13 Codificadores de Amenazas Securitizadas	137
14 Distribución de Amenazas por importancia (Brasil)	139
15 Distribución de Amenazas por importancia (Colombia)	139
16 Interés Mediático de los Ministerios de Defensa	142
17 Interés Mediático bilateral (2007-2013)	144
18 Interés mediático compartido	145

Lista de Tablas

1 Predominio de la política interior (nacional de desarrollo) o exterior y jerarquía o nivel de importancia de la política de seguridad	36
2 Tipología de potencias por relación entre objetivos, capacidades y auto-restricciones	40
3 Concentración de factores de poder por parte de Brasil	69
4 Totales anuales de ayuda militar y policial desde EE.UU. a Suramérica en dólares	92
5 Conceptos de defensa y seguridad Brasil-Colombia	134

Lista de Figuras

1 Estratos de la planeación de la seguridad	31
2 Proximidad entre política exterior y política de seguridad nacional	32
3 Entre la Política Nacional de Desarrollo (PND) y la Política Exterior	

(PE) se encuentra la de Seguridad Nacional (PSN)	33
4 La Política de Seguridad Nacional (PSN) como subconjunto	34

Lista de Mapas

1 CSRs en las Américas en el momento en el que escribe Buzan y Weaever (2003)	63
2 CSRs a 2014	66
3 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)	67
4 “Amenazas” militares al Estado colombiano	95
5 Riesgos con Brasil en la frontera	120

Lista de Acrónimos

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
ALCSA: Área de Libre Comercio de Sudamérica.
AP: Alianza del Pacífico.
ANDI: Asociación Nacional de Industriales (Colombia)
El ATPA (Andean Trade Preference Act, 1990)
ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, 2002)
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica.
CAN: Comunidad Andina de Naciones.
CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe.
CIVETS: Colombia-Indonesia-Vietnam-Egipto-Turquía-Sudáfrica
CDS: Consejo de Defensa Suramericano.
CSR: Complejo de Seguridad Regional.
DAS: Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia (extinto).
DEA: Drug Erradication Agency (US).
END: Estrategia Nacional de Defensa.
EE.UU.: Estados Unidos.
Mercosur: Mercado Común del Sur.
MFCS: medidas de fomento de la confianza y la seguridad.
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PE: política exterior.
PSD: Política de Seguridad Democrática.
PIPSD: Política Integral de Prosperidad y Seguridad Democrática.
PT: Partido de los Trabajadores (Brasil).
SIMCI: Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONU
Southcom: U.S. Southern Command (Miami, FL)
SubCSR: sub-Complejo de Seguridad Regional.
UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas.
USD: United States Dollars.
USDD: U.S. Department of Defense.
UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

Introducción

En el inicio de la era Santos (2010) las relaciones bilaterales se relanzaron con Lula da Silva y se reforzó la cooperación mutua con el gobierno Rousseff. La potencia regional (Brasil) y la secundaria (Colombia) actualmente sostienen aproximaciones más intensas en múltiples campos, ocupando un lugar visible la seguridad con nuevos acuerdos en 2010 y 2012. Empero, las barreras y prioridades geográficas distintas, además de los reveses domésticos (problemas internos de tipo económico y político como altos niveles de corrupción y protestas ciudadanas) y una cierta rivalidad entre aspiraciones de “liderazgo” en la región por parte de ambos parecen haber limitado el potencial tanto para implementar estrategias comunes de seguridad fronteriza y de fortalecimiento mutuo de sus capacidades como para construir una asociación estratégica que refuerce los procesos de integración en Suramérica.

Anteriormente, en la era Uribe Vélez (2002-2010) y Lula da Silva (2003-2010), las opciones de cooperación bilateral y multilateral en seguridad eran aún más reducidas, y la literatura y comentarios especializados recientes sugieren la múltiple causalidad de factores como: la intensificación de las relaciones “especiales” entre Colombia y EE.UU. en materia económica y militar, algunos objetivos e instrumentos de la Política de Seguridad Democrática para el tratamiento del conflicto interno, las fricciones ideológicas y de seguridad entre Colombia y sus vecinos Ecuador y Venezuela, las distancias ideológicas entre el Partido de la U y el Partido de los Trabajadores, el escepticismo de Uribe acerca de UNASUR (proyecto de interés central para Brasilia) y la hipótesis preventiva de Brasil sobre el interés de los EE.UU. en los recursos naturales de la Amazonía y de las zonas submarinas de las costas suratlánticas (hidrocarburos). Autores como Tickner (2004 y 2006), Borda (2007), Ramírez (2006) y Pastrana y Vera (2012b) se refieren a las externalidades y percepciones negativas regionales sobre aspectos como la internacionalización del conflicto armado interno colombiano, la “securitización” doméstica y regional del mismo y la subordinación de la política exterior a la política de seguridad (democrática).

Esas “relaciones especiales” de Colombia con EE.UU. y la forma que le dio a sus prácticas y discursos de la seguridad nacional llegaron a colisionar directamente con las aspiraciones de Brasil de centrar las dinámicas de seguridad en torno a su acción exterior o a regímenes impulsados por él para mostrarse como polo de estabilización de talante democrático. Aunque el “giro” político con Santos y un declive relativo de la hegemonía hemisférica de EE.UU. facilitaron nuevas potencialidades de cooperación en seguridad y defensa en los niveles bilateral, subregional y regional, esas sinergias parecieron estancarse de forma relativa hacia 2014 en medio de preferencias muy divergentes entre la potencia secundaria (Colombia) y la regional (Brasil) en cuanto a la doctrina de seguridad nacional y las metas de política exterior, produciendo matices incluso competitivos.

La intención de fondo en este proyecto es comprender la formación de las estrategias de seguridad nacional de Colombia y Brasil a partir de una selección de factores políticos y conceptos teóricos derivados primordialmente del Realismo Neoclásico para darle sentido o lógica a los hechos y predisposiciones en cuanto a la seguridad (método deductivo). Un marco analítico apropiado permite enmarcar un contexto de prácticas y significados dentro de unas racionalidades y tendencias que permitan llegar a unas conclusiones y diagnósticos plausibles, en este caso, situando la forma que cobran las estrategias de seguridad nacional de las dos unidades u objetos seleccionados dentro de un contexto regional cambiante. Se necesita además discutir los puntos de encuentro entre seguridad nacional, política doméstica y política exterior de sendas unidades para arribar a algunas de esas divergencias, así como la forma en la que enfatizan el concepto de soberanía, qué “amenazas” privilegian y qué referentes geográficos.

Una manera de intentarlo, es examinar tanto sus aspectos formales/normativos como informales y prácticos, en los niveles nacional, interestatal, regional y parcialmente inter-regional (hemisférico), caracterizando sus rasgos dentro de cuatro dimensiones o factores: histórico, estructural, doméstico y conductual. Sus componentes se derivarán del esquema planteado por Flandes y Wehner (2012). Asimismo, se aplicarán los trabajos de Buzan (1991; 2007) y Buzan y Weaever (2003), que permiten discutir la seguridad desde varios niveles y campos, insertar el concepto de “securitización” y examinar las dinámicas regionales a la luz de las zonas de securitización o clústers de seguridad (Complejos de Seguridad Regional). Los tres trabajos permiten asimismo identificar unos rasgos predominantes de las posturas de seguridad de las unidades de una zona de adyacencia geográfica definida de acuerdo a sus preferencias internas y a sus posiciones en la estructura o distribución de capacidades en una región, así como dependiendo de sus fortalezas o debilidades en cuanto a la estatalidad y características institucionales de orden pre-moderno, moderno o “posmoderno”.

Para distinguir los tipos de soberanía que se privilegian puede usarse el aporte de Krasner (2000), quien diferencia entre soberanía interna, externa, vatteliana y legal-internacional. Para diferenciar entre estatalidad u operatividad de facto del Estado e imagen internacional o status de independencia y legitimidad internacional, puede aplicarse a Zaytsev (2013), quien diferencia entre *stateness* y *statehood*. Para establecer si una potencia (sea secundaria, regional, media, grande o super) puede catalogarse en la relación entre objetivos (de seguridad y de política exterior) y capacidades como potencia en ascenso, en declive, ambiciosa, reticente, hegemónica o dominante, pueden articularse los trabajos de Brands (2012), Krasner (1992) y Sperling (2001).

El interés de indagación y el problema surge cuando se concibe a Brasil y a Colombia como dos de los países que más gasto militar despliegan en América Latina, con ambiciosos planes de modernización del sector de defensa y objetivos externos que apuntan a un “liderazgo” en seguridad y en otros campos de política exterior a inicios del siglo XXI, con capacidades en

incremento gradual pero con importantes dificultades o retos de tipo doméstico y externo. Son unidades cuyas visiones y prácticas en seguridad nacional tienden a marcar no solamente sus posibilidades de cooperación bilateral entre sí y con otros vecinos sino además las articulaciones y distancias entre los niveles subregional y regional.

De allí surge la pregunta de investigación: **¿Cómo se pueden comprender las estrategias de seguridad nacional de Brasil y Colombia en el contexto suramericano a 2014?**

La estructura propuesta para este trabajo busca analizar: a) el contexto histórico y contemporáneo de la región (en sentido geográfico amplio) en términos de seguridad y defensa, incluyendo la configuración y cambio de CSR, b) el contexto estructural suramericano, c) las dimensiones doméstica y conductual de la seguridad de Colombia, d) las dimensiones doméstica y conductual de la seguridad de Brasil, y e) si una comparación “tête à tête” entre ambos países en aspectos como sus capacidades materiales, sus conceptos de seguridad y defensa, sus amenazas priorizadas, y lo que podría llamarse el “interés mediático” oficial y público en sus relaciones bilaterales, apoya o no la perspectiva del realismo neoclásico acerca de cómo se comportan y qué securitizan la potencia regional y la secundaria.

Flemes y Wehner (2012) sugieren que en un contexto de paz negativa relativamente prolongado en una región (pocos o ningún episodio bélico interestatal de importante magnitud en la historia reciente) y existencia de una estructura uni-multipolar (retomando a Huntington) de poder, es decir, donde hay una potencia regional (hegemónica) y varias secundarias (intermedias), los factores histórico y estructural pueden descartarse como factores principales para explicar los tipos de interacción frecuentes que se dan entre la potencia regional y las secundarias. De este modo, el tipo de liderazgo (si responde o no a las expectativas de las potencias secundarias) desplegado por esa potencia aspirante a hegemón o factor conductual, y sobre todo, y la forma en la que se defina la política interior o factor doméstico que condiciona las posturas hacia el exterior, serán los que mejor expliquen por qué la potencia secundaria accede a cooperar, a “resistirse”, a buscar otros aliados o a ser indiferente frente a la regional. Este factor conductual no se asume como dependiente porque se refiere a predisposiciones o posturas y estrategias *a priori* (calculadas para desplegar liderazgo o mitigar asimetrías), no es el “todo” de las reacciones o comportamientos de las unidades sino factor incidente y que puede acompañar a los de tipo histórico, estructural y doméstico. El producto final de la interacción entre los cuatro factores es la práctica concreta entre unidades, sea conflicto, cooperación, competencia, indiferencia o una combinación dependiendo del campo o nivel de análisis.

Una aproximación previa podría sugerir que, si bien la historia parece ser primordialmente de indiferencia “tolerante” y pacífica entre ambos y cierta cooperación limitada en seguridad (descartando el factor histórico conflictivo), que se complicó un poco en la era Uribe, la mayor

respuesta positiva por parte de Brasil a las preocupaciones en seguridad de Colombia (factor conductual) gracias a los “giros” del gobierno Santos (factor doméstico) no ha sido suficiente para desatar sinergias y prácticas sostenidas de cooperación por sus diferentes visiones y expectativas bilaterales y regionales. Así pues, una explicación podría estar básicamente y en primer lugar, en las preocupaciones internas más urgentes de ambos gobiernos por ciertos indicios de inestabilidad (factor doméstico), pero de forma secundaria, en las posiciones colombianas que buscan “asumir el liderazgo regional” en temas como la seguridad (factor conductual) aprovechando el apoyo parcial de los EE.UU. y un repunte gradual de sus propias capacidades en medio de la región (factor estructural), lo que parece incomodar a Brasil. Podría añadirse que, aunque la brecha de capacidades materiales y de poder blando o normativo sigue favoreciendo notoriamente a Brasil, la brecha en factores de poder parece recortarse un poco, aunque de manera coyuntural, aspecto que parece darle parte de esa autoconfianza al gobierno colombiano como para intentar proyectarse como líder paralelo de la zona y en competencia relativa con Brasil, mas no en desafío directo a su seguridad.

El *objetivo general* de este trabajo consistirá en examinar los factores que pudieron incidir en la configuración de las estrategias de seguridad nacional de Brasil y Colombia y las maneras en las que esas estrategias se insertaron en las dinámicas regionales observadas entre mediados del siglo XX y 2014. El período de énfasis no implica excluir factores históricos de configuración de los Estados que devienen del Siglo XIX y que dejan legados para el XXI. No habrá una comparación reducida a uno o varios elementos de diferencia o similitud (método comparado en sentido estricto) de las políticas o doctrinas de seguridad, ni un análisis de formulación o implementación de las políticas de seguridad, defensa o exterior entre ambas unidades. Se trata más bien de un ejercicio deductivo y de comprensión amplia de la forma que cobran sus estrategias de seguridad nacional (concepto próximo al de “gran estrategia” o visión general y que puede ser definido de manera formal o informal) y que deriva repercusiones transnacionales, bilaterales, subregionales y regionales.

Así, el *primer objetivo específico* apunta a examinar la influencia de los factores histórico, doméstico, estructural y conductual en las estrategias de seguridad nacional de Brasil y Colombia en el período enunciado. El *segundo* buscará extraer las principales creencias, valores, expectativas, preferencias y prácticas en seguridad de ambos países a partir del análisis de los documentos oficiales, informes, discursos y literatura relevante. *Finalmente*, se pretende analizar la manera en que ambas estrategias de seguridad se insertaron en las dinámicas regionales y determinar los rasgos cooperativos, competitivos y/o conflictivos entre ellas.

La *metodología* a implementar, como se explicó, será eminentemente deductiva, buscando reconstruir las estrategias de seguridad nacional en sus rasgos principales. El Realismo Neoclásico permitirá adjuntar elementos teóricos de varias perspectivas de análisis por su carácter ecléctico,

facilitando comprender en amplitud esos rasgos. El análisis contextual (historia, noticias y coyunturas) será clave, así como el examen a documentos oficiales, el uso de estadística descriptiva y de análisis de discurso. Para el trabajo estadístico sobre factores estructurales se sigue parcialmente (sin correlaciones bivariadas o múltiples) la perspectiva de Lemke (2010), de Flandes y Wehner (2012) y de Flandes y Radseck (2012). Para encausar el análisis de discurso, aplicado a los ministros de defensa, se aplicó un enfoque de trabajo llamado “hand coding” o codificación y conteo manual (simple) de categorías o referentes centrales, emulando lo descrito por Schafer (2003) en ausencia de la disponibilidad y dominio de un software de análisis automático de discurso.

Una respuesta razonable a la pregunta tendría un carácter compuesto. En sus estrategias de seguridad nacional, el *factor histórico* podría condicionarlos favorablemente hacia la tolerancia y la cooperación, si bien limitada por las relaciones históricas de Colombia con EE.UU. en los campos político, económico y militar, y por la mayor identificación de esa unidad con la zona o Supercomplejo (interamericano) liderado por la superpotencia y sus reservas a insertarse plenamente en el subcomplejo que Brasil intenta extender a la totalidad del espacio suramericano. En la dimensión *estructural*, las capacidades concentradas de Brasil en su zona lo mantienen en posición de potencia regional, aunque su papel de mediación y liderazgo en múltiples campos, centralizando dinámicas de seguridad en acciones coordinadas, agenda regional y regímenes, parece requerir más para consolidarse, empezando por construir una verdadera identidad colectiva suramericana. En el caso de Colombia, su “buen momento” económico y la recuperación parcial de asimetría positiva frente a amenazas subnacionales permiten que se proyecte más pero sus aspiraciones podrían estar desfasadas en cuanto a sus problemas internos y capacidades sostenibles. En la dimensión *conductual*, Brasil aumenta su papel como “mediador” y “proveedor” en los campos de la seguridad y la defensa pero con actitudes reticentes o poco hegemónicas en ciertos aspectos. En el caso de Colombia, hay unas predisposiciones que lo hacen proclive a buscar coordinación y sinergias con Brasil pero con sub-estrategias para fortalecerse a sí mismo (self-help), “desmarcarse” e incluso competir con las iniciativas regionales de Brasil. Los factores domésticos de ambos tienden a favorecer sus planes de modernización en seguridad y defensa y un relacionamiento positivo con las unidades del entorno, pero su modo de definir las amenazas, las prioridades geográficas y alianzas clave parecen limitar el potencial de cooperación y las posibilidades de impulso conjunto a la integración regional de múltiples campos.

I. Marco conceptual y teórico: el concepto cambiante de la seguridad, la política exterior, la estrategia, el poder y las potencias.

A continuación, se ofrece una amplia discusión con el fin de precisar algunas categorías y conceptos centrales del trabajo, si bien por la extensión del tema de la seguridad no se aplicarán en su totalidad a los casos de estudio (Colombia y Brasil) pero representan un contexto necesario, y en su proceso de reflexión, revisten un aporte del autor en tanto se proponen tipologías o puentes para un ulterior desarrollo o aplicación. Se considera pues, que en sí mismo, este marco conceptual y teórico contiene algunas innovaciones (formulaciones inéditas).

Las sub-secciones a tratar serán: a) la política exterior, b) la seguridad, c) Gran Estrategia y Poder Nacional, d) Poder y potencia(s) y d) las estrategias de impugnación de las potencias secundarias.

II. La Política Exterior

Para Duncan, Jancar-Webster y Switky (2009:160), la política exterior –desde la diplomacia hasta el ataque armado- constituye las formas en las que los actores clave de la escena internacional (los Estados) traducen su poder disponible en políticas diseñadas o planeadas para alcanzar resultados positivos hacia la satisfacción de tres grandes objetivos o “intereses nacionales”: la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política. Si bien la “seguridad nacional” es un campo de formulación e implementación más estrecho que la política exterior en sí (como se discutirá más adelante), puede relacionarse de diversas maneras con ella.

En sentido restringido, la política exterior es entonces otra política pública (policy) o “producto” de un sistema político particular (según su régimen) estatal, es decir, un resultado o *output* generado por unas decisiones y mecanismos incrustados en una “caja negra” de procesos políticos, a su vez alimentados por *inputs* o insumos tales como demandas (exigencias/necesidades ciudadanas) y apoyos (impuestos, recursos, respaldo a la autoridad, legitimación del sistema), y que pretende responder con eficiencia a unas tensiones o problemas internos (del ambiente intrasocietal) y externos (del ambiente extrasocietal) (Losada y Casas, 2010:234). Y los productos (políticas) pasan a su vez por un proceso de retroalimentación (feedback) que recupera la información sobre lo logrado para convertirla en nuevos *inputs* hacia la mejora de la política y del sistema mismo, por lo que se asume (a veces problemáticamente), que este tiende a la adaptación permanente o equilibrio (principio homeostático) (Losada y Casas, 2010:234-235).

Lo clave aquí es que se considera que el sistema político (estatal) es el sistema más incluyente de una sociedad determinada para realizar el “reparto autoritativo” o capacidad legítima para movilizar recursos y aplicarlos a los objetivos colectivos, y en nombre de la sociedad o con una autoridad facultada por ella de valores (tangibles e intangibles) (Easton, 1982). Asimismo, esta perspectiva sistémica enfatiza los efectos verificables de las interacciones entre actores políticos y entre sistema político y medio ambiente, por lo que no se interesa en profundidad en las

motivaciones o intenciones de los actores políticos (Losada y Casas, 2010:233), y asume (también problemáticamente) que puede (y debe) distinguirse con relativa facilidad entre miembros del sistema y no-miembros, entre ambiente intrasocietal¹ (los arreglos y factores domésticos o que envuelven la sociedad nacional como los ecológicos, biológicos, tipos de personalidad, económicos, culturales, etc.) y ambiente extrasocietal² (los arreglos y factores externos) y entre sistema político y subsistemas o sistemas “para-políticos” (de alcance y representación particular o para un segmento de la población) (Easton, 1982).

No obstante, definir a la política exterior como política pública exclusiva de un Estado y definida desde adentro se hace más complejo en la medida en que la “realidad” del desbordamiento de interacciones y externalidades, la perforación de las soberanías facilitada por el avance de las tecnologías de transporte, la información y la comunicación, y el aumento en la densidad de los intercambios transnacionales (económicos, políticos, culturales), hacen más difícil distinguir con precisión los límites o fronteras entre sistemas políticos, distinguir entre ciudadanos (y personas jurídicas) nacionales y foráneas, y diferenciar fenómenos domésticos de fenómenos más amplios como los regionales o los propiamente “globales”.

A pesar de estas “nuevas” presiones, la formulación e implementación de la política exterior y de la política de seguridad nacional son actividades tradicionales de política gubernamental, que responden a principios jerárquicos muy verticales y contienen altas dosis de reserva y secretismo (p.ej. información “clasificada” o “confidencial”). Para el caso de la segunda, es notable la preponderancia del lenguaje, racionalidad y modelos del campo militar o “ciencia militar”. Para países que despliegan actividades militares internas y externas intensivas, podría incluso ser “normal” que los conceptos de este segundo campo determinen o condicionen lo que se hace en política exterior. De hecho, es interesante (y problemático) por ejemplo, que el *Dictionary of Military and Associated Terms* del Departamento de Defensa de EE.UU. (2010) contemple conceptos como “asistencia exterior”, “asistencia humanitaria exterior”, “inteligencia exterior” e incluso “defensa exterior interna”,³ pero no brinde ninguna acepción para el término “política exterior” (foreign policy). A lo sumo, habla de “public diplomacy”, que denota un conjunto de actividades informativas y de enlace interinstitucional y entre ciudadanos y agencias cuyo ánimo más ambicioso es el de “influir” (no formular o decidir).⁴

¹ Para Easton, el ambiente intrasocietal se compone del sistema ecológico (terreno, recursos geográficos propios), el sistema biológico (p.ej. características genéticas), el sistema (o tipos) de personalidad y el sistema social (cultura, relaciones sociales, relaciones económicas, factores demográficos y otros arreglos).

² Easton vislumbra el ambiente extrasocietal como compuesto por un sistema ecológico internacional, sistemas sociales internacionales (en plural) y sistemas políticos internacionales (varios en lugar de uno global).

³ Es una especie de “intervención solicitada” y la definen como: “Participation by civilian and military agencies of a government in any of the action programs taken by another government or other designated organization to free and protect its society from subversion, lawlessness, insurgency, terrorism, and other threats to its security.” (USDD, 2010:103).

⁴ La definen como: “Those overt international public information activities of the United States Government designed to promote United States foreign policy objectives by seeking to understand, inform, and influence foreign audiences and opinion makers, and by broadening the dialogue between American citizens and institutions and their counterparts abroad.” (USDD, 2010:215).

I.II. La Seguridad

La idea de la seguridad en sentido tradicional apunta a una “necesidad” justificada (diversas razones o porqués) de proteger (el qué) a través del uso potencial o real de la violencia física (el cómo) unos ciertos sujetos, objetos o condiciones (a quiénes) frente a otros sujetos, objetos o condiciones estimados como potencial o fácticamente destructivos (de qué/quienes). Clásicamente, el quién “debe” proteger se asocia a la idea misma de la creación de Estado-Nación aunque varíe su justificación jurídico-filosófica: para evitar la guerra civil en Hobbes (1651:XIII), para multiplicar la moralidad, razón, propiedades y libertad de los asociados en Rousseau (1762:I:VIII), para proteger los “intereses de la comunidad” política, y entre ellos, la maduración y legalización de la propiedad privada (Weber, 1944:661-662, 667) o para regular la conducta humana mediante normas positivas (codificadas), coercitivas, obligantes, e independientes de los sujetos para los que pretendan ser válidas (Kelsen, 1945; 2005:18).

La violencia es vista como instrumento de orden y protección, despolitizando y disolviendo el concepto de “enemigo interno”, por lo que su racionalidad es la neutralización de conflictos hacia adentro (Saint-Pierre, 2012a:42). Para Carl Schmitt, el soberano (Estado) se convierte en policía hacia adentro, pero hace política con respecto al exterior, e internamente, lo que opera es el sistema policial y se encarga de *mantener* el orden y *reprimir* las conductas que se salen de la ley (Saint-Pierre, 2012a:42).

Hacia el exterior para Carl Schmitt, es donde opera con vigor la distinción entre “amigo” y “enemigo”, y es un espacio o ambiente externo que puede denominarse “pluriverso”, en la medida en que las unidades son heterogéneas en cuanto a intereses y valores (Saint-Pierre, 2012a:43). Esas unidades, ante la ausencia de un orden previsible (como el jurídico-doméstico), intentarán reducir la incertidumbre proyectando una imagen de su potencia para preservar su soberanía y obtener reconocimiento, por lo que operan los sistemas de defensa y su instrumento principal son las FF.AA., actor preparado y mentalizado para *eliminar* al enemigo (Saint-Pierre, 2012a:43)

En términos ideales, la Defensa Nacional debería ser el conjunto de medidas, mecanismos y estrategias institucionales de manejo civil-gubernamental para prevenir o enfrentar agresiones militares de origen externo cuando ponen en peligro la integridad territorial o la autodeterminación nacional, cumpliendo un rol central, pero subordinado las FF.AA. (Tibiletti, 2001). En esa misma óptica normativa, la Seguridad Nacional debería constituirse como el conjunto de medidas y estrategias de carácter civil-gubernamental encaminadas a garantizar la seguridad interior (seguridad pública) y a propender por la seguridad humana preservando la separación democrática de los poderes y fortaleciendo los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de los ciudadanos (Tibiletti, 2001).

Diez, Costa y Bode (2011) afirman que el concepto de seguridad en el campo de las relaciones internacionales tradicionalmente viene atado a la idea de un Estado protegiendo su integridad

territorial y sistema político a través de medios primordialmente militares. Si se siguen los elementos constitutivos del Estado en Barbé, la seguridad del Estado apunta a la preservación de su territorio, de su población y de su forma legitimada de gobierno (Barbé, 1995:126). Adicionalmente, la política de seguridad suele definirse como algo más amplio que la política de defensa porque incluye otros instrumentos de política exterior además de los militares, y esencialmente, se ocupa de mantener la subsistencia de dicha unidad política (Diez, Costa y Bode, 2011:193) en todas las esferas internas y externas.

No obstante, como su objetivo específico es la “supervivencia” (respondiendo condiciones de riesgo o extremas), la política de seguridad es más estrecha que la política exterior en sí (Diez, Costa y Bode, 2011:193) en tanto la segunda remite a objetivos e interacciones hacia afuera y en diversos campos, que no necesariamente revisten riesgo o “amenaza” para la continuidad de dicho artefacto administrativo. En consonancia, otro tanto puede decirse de la relación entre política de seguridad y política interior a secas, dado que la segunda apunta a gestionar diversos tipos de problemas mediante presupuestos y políticas públicas según sus niveles o distritos administrativos, pero muchos de ellos no son asuntos que ponen en duda la continuidad del territorio, de la población y/o del sistema político. Esto último es particularmente relevante para las perspectivas liberales o doctrinas del Estado restringido/limitado/mínimo como la hegeliana, que reivindica la autonomía de una “sociedad civil” (*bürgerliche Gesellschaft*) en la que cada individuo busca su propia orientación de vida y lleva a cabo sus luchas cotidianas (Dri, 2000:214) sin injerencia (política o militar) vertical.

Para Krasner (2000), la seguridad del Estado consiste en garantizar mediante diversos medios (incluyendo la coerción) la “soberanía nacional”, que puede clasificarse en cuatro tipos: la *soberanía de interdependencia* (la capacidad de los Estados para controlar el movimiento a través de sus fronteras), la *soberanía interna* (capacidad de las estructuras/reglas internas y funcionarios para regular efectivamente el comportamiento de los ciudadanos), la *soberanía westfaliana o vatteliana* (la exclusión de fuentes externas de autoridad tanto de jure como de facto) y la *soberanía legal internacional* (refiere al reconocimiento mutuo del status legítimo de “Estado” entre las unidades del sistema internacional). Por supuesto, varias de ellas están interconectadas, pues déficits en orden público (no *soberanía interna*) pueden significar el desbordamiento fronterizo de esas amenazas (no *soberanía de interdependencia*), o al contrario, la incapacidad para regular los flujos transfronterizos del exterior puede sumar nuevos riesgos a los problemas internos de seguridad. Un déficit serio en ambas puede implicarles ser diagnosticados como “Estados débiles” (candidatos a la ayuda internacional para gobernarse) o “fallidos” (con vacío de poder interior y anarquía, candidatos a la intervención externa), debilitando o anulando su *soberanía vatteliana*.

Zaytsev (2013), por su parte, opta por distinguir entre las dimensiones operativa y reflexiva de la condición de “Estado”. De este modo, la *estatalidad* o *stateness* apunta al grado de funcionamiento

empírico de la unidad política en aspectos como la extracción y movilización de recursos, la protección territorial frente a amenazas externas, el mantenimiento del orden público y la regulación de ciertas actividades económicas, políticas y sociales, mientras que el concepto *statehood* (sin traducción apropiada en español) señala el prestigio o status de ser reconocida ante otras como unidad o nación independiente (Zaytsev, 2013:2-4). Es decir, *stateness* recoge los tres primeros tipos de soberanía de Krasner, y *statehood* el último de ellos. Esta distinción puede ser vital para identificar aquellos casos en los que las unidades políticas han alcanzado un grado importante de gestión administrativa y de seguridad interna y externa (*stateness*), pero no reciben (o no de todos los que quisiera) el status como Estado (*statehood*), o también aquellas situaciones en las que una unidad intenta mostrarse fuerte o legítima en sus relaciones con otras (*statehood*) para evitar la injerencia de otros pero en realidad sortea importantes déficits de estatalidad.

En una cosmovisión de la seguridad (problemáticamente) más flexible, el Departamento de Defensa de los EE.UU. aduce que la seguridad tiene tres acepciones. En primera instancia, es el conjunto de medidas adoptadas por una unidad, actividad o instalación militar para protegerse contra todo acto que directa o indirectamente disminuya su efectividad (USDD, 2010:234)⁵, lo que sugiere que las capacidades ofensivas y defensivas del Estado pueden verse como objetos que hay que preservar. Pero también, y no deja de ser inquietante, deja abierta la posibilidad de un gran margen de autonomía y/o prevención de las articulaciones militares frente al ejercicio restrictivo por parte de la autoridad (civil) central o presiones sociales. La segunda acepción apunta a que la seguridad es un resultado del establecimiento y mantenimiento de medidas de protección que garanticen la inviolabilidad del Estado frente a influencias o actos hostiles (USDD, 2010:234)⁶, lo que recupera la visión tradicional, pero no distingue en principio entre fuentes internas o externas de esa hostilidad ni entre tipo de instrumentos diseñados tomando en cuenta dicho origen o naturaleza. El tercer y último significado adscrito a la idea de seguridad apunta a la preservación de la información clasificada, previniendo que “personal no autorizado” conozca datos oficiales reservados por causa de los intereses de seguridad nacional (USDD, 2010:234)⁷. De este modo, agrega un nuevo atributo del Estado a defender (la información sensible), además de territorio, población, gobierno y capacidad militar, si bien no distingue preliminarmente si esa información es de índole militar, política, económica o de otro campo, haciéndola extremadamente discreta y más si se refiere a informes sobre Estados/actores externos.

El punto de vista de las externalidades no deseadas para la seguridad y/o de la intencionalidad que les atribuye un “otro” observador es particularmente explotado por las teorías neoliberal y constructivista, en la medida en que para ellas no es automáticamente negativa o conflictiva, por lo que hay que considerar elementos de juicio de tipo histórico, ideológico o cultural proclives a moldear esa percepción negativa. En el neoliberalismo, se intenta “superar” la visión algo ingenua

⁵Traducción libre.

⁶Ibíd.

⁷Ibíd.

de las promesas de paz neo-smithianas (basadas en comercio mundial) y kantianas (basadas en regímenes democráticos e instituciones universales), aunque también se contesta al realismo con la idea de que los intereses/objetivos (de seguridad o de cualquier otra índole) no están definidos a priori porque hay dos fuentes que los determinan (con resultado u output abierto): las interacciones (transnacionales o entre actores de sociedades diferentes e interestatales) y las normas/valores (de ambos niveles) (Nye, 1988:238). Para el constructivismo, el entorno relacional o intersubjetivo moldea el significado que le atribuyen los actores a las cosas, y en particular, la cultura (nacional o internacional) no es un factor estático ni predeterminado (hacia el conflicto o la cooperación) (Klotz y Lynch, 2007:9-10).

En el caso del neorrealismo se arguye que a diferencia de las capacidades militares, las intenciones no pueden auscultarse empíricamente porque el “mundo interior” de los decisores es difícil de discernir y siempre tienen la posibilidad de mentir/ocultar (Mearsheimer, 2007:73). De este modo, los Estados se preparan o anticipan ante los otros porque nunca pueden estar seguros de que un Estado que acepta el statu quo (su posición corriente en la escala de poder) en realidad no está adelantando planes revisionistas (agredir o afectar a otros para ascender o alterar sus posiciones) o lo hará en el futuro, asumiendo así “lo peor” de las intenciones de los otros para evitar ser sorprendidos (Mearsheimer, 2007:75). Así, en esta perspectiva, equiparse en defensa o introducir mejoras sustanciales económicas traducibles en poder militar producen señales de alarma independientemente de sus justificaciones.

Una razón que explica el porqué la racionalidad militar o de defensa predomina en el trasfondo de las políticas de seguridad en doctrinas como la estadounidense aparece en la literatura realista al mismo tiempo como una postura filosófica y como una estrategia para atenuar un problema práctico (la ausencia de autoridad político-militar, jurídica y moral superior a los Estados en el sistema internacional). Como no existe condición reguladora (permanente y obligatoria) del uso de la violencia en el ambiente extrasocietal, los Estados se reservan la posibilidad o “derecho” de defenderse en situaciones de agresión (externa) potencial o fáctica (Diez, Costa y Bode, 2011:193). Actualmente y desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la Carta de las Naciones Unidas ha operado como el fundamento político-militar y jurídico del orden internacional, respaldado por el uso aprobado de la fuerza dentro de su instancia superior de decisión, el Consejo de Seguridad. Pero a pesar de la importancia de esta estructura, el artículo 51 de dicho documento reza:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales (...)”. (ONU, 1945).

En cuanto postura filosófica y transversal a todos los realismos, en la racionalidad militar prima la visión hobbesiana del mundo. En el “estado natural” o previo a la existencia de estatalidad (autoridad superior), el filósofo afirma que todos los hombres son impulsados por el “afán de

poder” y el “afán de lucha”. El primero es explicado por la adquisición y creación de métodos de auto-protección o poderío para resolver sentimientos como el miedo y la inseguridad (activados por las posibles pérdidas e intenciones hostiles de los otros), mientras el segundo apunta a la idea de que la competencia “natural” entre hombres por riqueza, honor, placer y más poderío siempre culmina en enemistad y guerra (antes de la constitución del *Leviatán*) (Hobbes, 1651:IX). El mundo internacional es pues, desde esta imagen, un escenario equivalente de “estado de naturaleza” o de choque entre Estados que buscan poder (primordialmente de forma individual e instrumental y temporalmente de forma colectiva) para defenderse o que bien compiten (por recursos, prestigio y control) sin restricciones morales exógenas ante la inexistencia de un *Leviatán* por encima de las voluntades y poderío propios de esas unidades.

En cuanto estrategia para encarar un problema práctico, la “auto-ayuda” (*self-help*) aparece en algunas teorías como más rápida y menos costosa de implementar que la puesta en marcha de instrumentos colectivos regionales o globales (dependiendo del sentido de urgencia que se invoque ante la amenaza o riesgo) e independientemente de si los Estados o sus líderes están impelidos por el miedo o el deseo de poder. Aunque el realismo estructural o neorrealismo desde Waltz intenta desprenderse de los elementos filosóficos hobbesianos inherentes a Morgenthau y otros pensadores clásicos cambiando el nivel de causalidad (sistémica y no individual) su efecto es semejante. La idea es centrar la explicación del potencial de conflicto no en la condición natural y universal como hombres o en las características (temores, ambiciones) individuales de los líderes sino en la ausencia de una estructura externa constrictiva sumada a una determinada distribución de capacidades entre Estados, cuyos cambios los ponen en alerta en la medida en que estiman que si son “demasiado débiles” (frente a los otros) pueden tentar a otros Estados a atacarlos, y si se vuelven “demasiado fuertes” pueden inducir a los demás a aumentar sus arsenales y/o sumar fuerzas en su contra (Waltz, 1990:34-36).

Esta forma de entender el mundo de la interacción ya no de los individuos sino de los Estados se funda en una predisposición estratégica análoga a la hobbessiana pre-estatal, tratando a las unidades políticas casi como personas. De forma ilustrativa, se argumenta que los Estados soberanos pueden verse como actores racionales (maximizadores de utilidad) en busca de sus fines individuales y que además se preocupan principalmente de los cambios/ventajas relativas (ante otros) porque se ven obligados a operar en un entorno anárquico en el que su seguridad y bienestar dependen ultimadamente de su habilidad para movilizar sus propios recursos/estrategias en contra de las amenazas externas, es decir, constituyendo un sistema de “*self-help*”(Krasner, 1992:39)⁸. Para el realismo estructural o neorrealismo, esta imagen de competencia de tinte conflictivo tiene lugar cuando se reúnen tres supuestos adicionales a los de la “racionalidad” del Estado y la presencia del entorno anárquico: que todos los Estados cuentan con capacidad de hacer daño a otros aunque sean débiles, que nunca hay certeza absoluta sobre

⁸ Traducción libre del autor.

las intenciones de los otros y que sobre todos los objetivos estatales, el que predomina es la supervivencia en términos de asegurar la integridad territorial y la autonomía política interna (Mearsheimer, 2007:73-74).

Ese razonamiento militar-competitivo es el que funda el concepto de “dilema de seguridad”, que describe la situación en la que si un Estado no aumenta sus medios de defensa para alcanzar un mayor grado de seguridad se hace más proclive a un ataque, pero si lo hace es interpretado por otro Estado (o sus decisores) como un acto de agresión, lo que es a su vez contestado por medidas de seguridad adicionales que pueden envolverlos a ambos (o a más unidades) dentro de una “espiral armamentista” (Butterfield, 1951 y Herz, 1951, en Diez, Costa y Bode, 2011:205) o ciclo ascendente de políticas de equipamiento/fortalecimiento militar simultáneas. Y entre más destructivas sean las armas que adquieren en su competencia, más inseguridad potencial reciben en lugar de mayor seguridad (Diez, Costa y Bode, 2011:205).

Para los neoliberales, la seguridad es un bien público, y por tanto, un output dependiente de la capacidad de acción colectiva de quienes procuran su producción. De acuerdo con Olson (1992), el problema surge básicamente porque los individuos (aquí gobiernos o Estados) quieren que los demás se obliguen a cumplir unos compromisos o cuotas para la producción de ese bien colectivo, pero todos intentan evitar hasta donde puedan el pago de esos costos. A diferencia de los gobiernos, respaldados por la obligatoriedad de los impuestos (y el uso “incontestado” de la fuerza), las organizaciones (en este caso internacionales) deben crear *incentivos negativos* (sanciones, penalizaciones, amenazas) o *positivos* (descuentos, beneficios tributarios o comerciales, etc.) para “reclutar” participantes y reforzar el sentido de compromiso en la producción de ese bien colectivo, y esos incentivos pueden ser materiales o sociales (Olson, 1992). Sin embargo, el “*free-riding*” o “gorroneo” (beneficiarse y no aportar) no es el único problema con el que los grupos y las organizaciones deben lidiar. Desde el punto de vista de las preferencias individuales agregadas, la alta heterogeneidad o un número grande de participantes dificultan el consenso sobre la naturaleza del bien colectivo que se busca o sobre su cantidad requerida, aumentando los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones (Olson, 1992).

Para el campo abordado, esto implica que la falta de racionalidad/coordinación colectiva empieza con los desacuerdos sobre qué entienden los actores por “seguridad”, qué aspecto de la seguridad hay que priorizar, cuánta seguridad (colectiva o común) es indispensable promover y qué mecanismos/instrumentos son más adecuados para alcanzarla. En tanto reglas de juego para tomar decisiones (North, 1990 en Losada y Casas, 2008:184), las instituciones apuntan tanto a definir la deseabilidad de ciertos valores sobre otros como los procedimientos de elección para solucionar escenarios de intransitividad. Dentro de las organizaciones y grupos como tal, la acción colectiva se complejiza en la medida en que los jugadores no son uniformes en términos de sus estrategias dominantes, de modo que algunos optan por ser pioneros o promotores (pagan más,

pero tienen más control), otros militantes (dispuestos a perder o sacrificar), otros vetan o bloquean (veto-players) y otros más apelan al típico “*free-riding*” (beneficiarse sin pagar o irse).

Para Keohane, responder por qué las instituciones internacionales funcionan o no (sea en el campo comercial, financiero o militar) depende de examinar tres elementos: la existencia (o no) de intereses mutuos, las expectativas comunes (o no) del futuro y el número de jugadores implicados (Keohane, 1985:227).

No obstante la importancia dada a las instituciones y organizaciones internacionales, el neoliberalismo se abstiene de la visión institucionalista convencional en varios aspectos. En primera instancia, la interdependencia creciente (económica o de otra índole) no necesariamente conduce a mayores niveles de cooperación, de hecho, se presentan nuevas oportunidades para el conflicto en la medida en que los beneficios de la globalización para algunos pueden ser los perjuicios de otros y sobre todo en aquellas áreas donde escasea la gobernanza (Keohane, 2001:1). Citando a Rosenau (1992:3), “gobierno” es un sistema de reglas respaldadas por una autoridad formal que asegura su implementación y su ajuste al “imperio de la ley” (el Estado), pero “gobernanza” apunta a un sistema de reglas cuyo su respaldo está más bien dado por la aceptación mayoritaria de los que se comprometen (y que pueden ser redes de actores gubernamentales y no-gubernamentales) y no en virtud de competencia legal superior o potencial coercitivo (Diez, Costa y Bode, 2011:73).

En segundo lugar, introducir instituciones no corrige de manera inmediata y/o eficiente los fallos de mercado (en este caso de la seguridad) porque ello depende de su diseño e implementación, de modo que esos arreglos pueden incluso acentuar las asimetrías, explotación y la opresión para algunos (Keohane, 2001:1). Empíricamente, se recomienda entonces estudiar qué grados y formas de gobernanza se dan antes y después de crear unas instituciones y organizaciones, y qué costos y beneficios se producen antes y después para no asumir que son automáticamente beneficiosas (Keohane, 2001:4).

Particularmente, estos autores (y también los neorrealistas) prefieren referirse a estos marcos normativos de acción colectiva internacional como “régimenes” y no como leyes porque a diferencia de las instituciones dentro del Estado, la imposición de cumplimiento (*enforcement*) no es externa o superior a los asociados sino depende de los mecanismos que ellos mismos adjunten (Martin, 2007:113). Así, Krasner, Keohane, Nye, Ruggie, Wendt y otros convergen en que los *regímenes internacionales* son formales (positivos) o informales, definiéndolos como “principios, reglas, normas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas en un área determinada de relaciones internacionales” (Keohane y Nye; 1988, Krasner, 1983). Sus virtudes esenciales parecen ser la reducción de costos de transacción o de implementar los acuerdos (aclaran parámetros de coordinación reforzados por el monitoreo e introducen incentivos selectivos) y la disminución de los costos de acceder a la información sobre lo que hacen los

demás (Diez, Costa y Bode, 2011:117). El quid de todo es que las organizaciones (multilaterales) son promotoras de regímenes de gobernanza, pero también (y más abundantemente) los acuerdos bilaterales (o trilaterales). Esto en parte, porque los Estados son poco proclives a aceptar o promover reglas que les impliquen grandes cambios de conducta (Martin, 2007:113) y porque no siempre las organizaciones internacionales son exitosas para superar sus dos problemas esenciales: facilitar entornos de negociación/acuerdo e introducir y hacer respetar los mecanismos de cumplimiento (Martin, 2007: 115).

Para los neoliberales, interdependencia creciente no significa “dependencia mutua” y tampoco beneficios mutuos. Más bien, implica que las acciones de los Estados y de otros actores no-estatales siempre imponen costos directos (intencionales) o indirectos (externalidades) sobre otros actores del sistema internacional, asumiendo que esos actores tratarán de responder políticamente primero (antes que militarmente) si tienen la capacidad, para evitar los costos de un ajuste interno impuesto externamente (Keohane y Nye, 1987). Esto no significa que el *poder militar* no sea relevante, de hecho, está por encima del *poder económico* en efecto de influencia, pero es según ellos más costoso de utilizar, por lo que no necesariamente es el medio más efectivo para alcanzar un determinado propósito (Keohane y Nye, 1988). De allí su insistencia en la distinción entre sensibilidad (efectos de costo impuestos externamente y antes de adoptar decisiones) y vulnerabilidad (costos que continúan originándose desde afuera y a pesar de haber adoptado medidas de protección o compensación) (Keohane y Nye, 1988). Si se suman los supuestos de que para ellos las interacciones más intensas en la actualidad se dan en el campo de la economía, que se han abierto canales múltiples de influencia política (por arriba, por debajo y a través de los Estados) y que no existe jerarquía definida en las agendas (múltiples intereses además de la seguridad) (Keohane y Nye, 1988), una conclusión obvia es que la seguridad “nacional” pasa a un segundo plano. Sin embargo, Buzan y otros corregirán esta apreciación identificando que esas “nuevas” interdependencias implican “nuevas” sensibilidades y vulnerabilidades que pueden expresarse como problemas de seguridad (amenazas o factores de riesgo) en campos diferentes al militar, y de hecho, se han respondido en más de un caso con medidas coercitivas.

Para los constructivistas, la seguridad es una relación históricamente contingente y condicionada por la cultura, en lugar de considerarla un resultado del balance entre capacidades materiales y/o militares (Klotz y Lynch, 2007:17). A este respecto resulta básico expresar el juego de identidades o roles, posiciones culturales e internalización de valores y normas para explicar las decisiones de Estado en materia militar y/o de seguridad, espectro de relaciones que incluyen expectativas mutuas respecto a la identidad y las decisiones políticas del otro (Klotz y Lynch, 2007:17). De este modo, la racionalidad de los actores en política exterior o en seguridad/defensa no es uniforme, y así como algunos pueden actuar guiados por un cálculo maximizador de beneficios y usar estrategias de instrumentalización, otros pueden actuar dentro del apego a las normas

internacionales, apelando a la afirmación de una identidad histórica, o bien, ser guiados por valores adherentes como la solidaridad y la confianza (Klotz y Lynch, 2007:17).

Desde allí, las políticas de seguridad y defensa no se analizan en sí mismas (objetivos vs. resultados) sino como productos que reflejan nociones particulares de seguridad (Klotz y Lynch, 2007:18) y que compiten o se complementan con otras. Igualmente, los sistemas internacionales (regionales o global) no pueden verse en sí mismos como seguros o inseguros, a pesar de lo “anárquicos” o carentes de autoridad definitiva que sean o del tipo de distribución de capacidades/polaridad prevaleciente (causas necesarias pero no suficientes para explicar la conflictividad). Estos serían en cambio inestables o inciertos dependiendo de si la cultura regional o internacional para encarar problemas asociados a la “(in)seguridad” refuerza o no el sentimiento de desconfianza entre los actores. Específicamente, Wendt (1992) se refiere a tres culturas internacionales “modelo” y derivadas de tres formas de concebir y lidiar filosóficamente con esa “anarquía”: hobbesiana (conflictiva), lockeana (competitiva) y kantiana (cooperativa).

Sin embargo, varios autores reconocen que no basta la existencia (o ausencia) de conocimiento y normas compartidas (sobre la seguridad) para explicar la existencia de entornos cooperativos (o conflictivos), puesto que se requieren también factores materiales/recursos que faciliten (o impidan) la acción colectiva y un stock de amenazas suficientemente estimulantes para provocarla o justificarla (Väyrynen, 2000; 2003:38). Si se pretende construir entornos cooperativos o “comunidades de seguridad”, dichas amenazas deben interpretarse como “comunes” (interesan o preocupan a todos y conducen a comunidades de valores y prácticas permanentes) o al menos como “compartidas” (uno o varios las experimentan y conducen simplemente a instrumentos de coordinación de esfuerzos sólo en casos específicos).

Barry Buzan se ha destacado por su habilidad ecléctica para combinar marcos teóricos como el neorrealismo (anarquía, polaridad y análisis de capacidades), la interdependencia compleja (transnacionalismo, externalidades, efectos de costo, sensibilidad y vulnerabilidad, regímenes), el estructuralismo neo-marxista (relaciones centro-periferia, hegemonía y dominación) y la aproximación constructivista (intersubjetividad, identidad regional, cultura, discursos de la seguridad) en los estudios regionales (interés de la escuela inglesa). Su enfoque combinado de análisis deja abierta la posibilidad de que los factores causales de cierto tipo de política exterior y/o de seguridad se ubiquen en distintos niveles y campos al mismo tiempo, tratando de trascender la mirada unidimensional que enfatiza las variables individuales (realismo clásico y elección racional), las variables domésticas (liberalismos) o las variables sistémicas (marxismos, globalismo y neorrealismo). La etiqueta que pone a esta postura académica y teórica es el “realismo neoclásico”, el cual se sitúa en un plano intermedio entre el neorrealismo (interés por el nivel sistémico) y los elementos expresados por el regionalismo (Rose 1998, Schweller 1999, Wivel 2000, Zakaria 1998, en Buzan y Waever, 2003:28).

Aunque la postura de Buzan se aproxima al molde o comunidad epistémica de corte crítico por los elementos del constructivismo que comparte la Escuela de Copenhague (el papel de las ideas, el poder detrás de los discursos/lenguaje, la “realidad” como interpretación), reivindica la utilidad de varios elementos de las posturas racionalistas o empírico-analíticas (liberales y realistas). Desde los aportes de Bull, Wight, Watson, y Mayal (finales 70s y 80s) se ha intentado componer un marco analítico que combina elementos del realismo clásico (poder militar y competencia, estatocentrismo, el rol de las grandes potencias) y de la perspectiva liberal o grociana (Buzan, 2009). Esta “nueva” perspectiva coincide con el realismo en la aceptación de la anarquía (ausencia de una regla o gobierno) internacional, pero se aproxima a liberalismo y marxismo cuando respalda la idea de la expansión de la sociedad internacional (liberal) como un proceso que tiende a coincidir con la difusión mundial de las normas políticas, legales y diplomáticas europeas en la modernidad, y con su aceptación global gradual en medio de conflictos materiales y normativos (Buzan, 2009). Es decir, le interesan el egoísmo y la competencia internacional tanto como la incidencia de normas legales, ideológicas y costumbres compartidas. Pero también le interesan el cambio social y la evolución histórica (como al marxismo) aunque asociada a factores y relaciones de poder dependientes del análisis de capacidades (no solo económicas sino sobre todo políticas y militares) (Buzan, 2009).

Su insistencia en el Estado-centrismo, situado dentro de una mirada de múltiples actores y niveles, permite corregir la tendencia analítica de varias perspectivas a sobre-estimar el papel de las redes transnacionales, las ONG y la sociedad civil global en la definición de la seguridad y evitar aludir a una sociedad (liberal) verdaderamente “global” cuando en la práctica se encuentra desafiada por grupos e ideas anti-sistémicas (al-Qaeda como ejemplo) y actores religiosos y criminales con mayor influencia que las ONG (Buzan, 2009). Esto se puede complementar con la distinción (necesaria) que hace Max Weber y que puede ayudar a desmitificar la idea de la existencia de una “comunidad internacional” (o por lo menos en su acepción globalista). Weber intenta ajustar la distinción que hizo Tönnies entre *Gesellschaft* (sociedad) y *Gemeinschaft* (comunidad) con los conceptos de *Vergemeinschaftung* o “comunización”; cuando un colectivo es guiado por un sentimiento de pertenencia entre participantes, algo muy próximo a la intimidad o unidad y a la voluntad de “pertenecer a” y *Vergesellschaftung* o “socialización”; cuando un colectivo es guiado por ciertos valores o fines, mínimos o instrumentales, donde el interés es principal, siendo muy relacionado con la idea de mercado y la existencia de un conjunto independiente del deseo o la voluntad (Morcillo, 2011:19-20).

Entonces esta óptica le permite a Buzan escapar de la idealización de organizaciones multilaterales como la ONU reconociendo su importancia, pero enfatizando la forma en que los intereses estatales y las coaliciones poderosas por dentro facultan o restringen su actuación (Buzan, 2009). No obstante, su perspectiva también ha sido criticada de modo en que, por ejemplo, Peter Hough (2004:9) afirma que las aproximaciones desde la Escuela de Copenhague

(Buzan y colegas) logran aterrizar a nuevos actores y problemas, pero mantienen un concepto “estrecho” de la seguridad (del Estado) y tienden a aceptar (acríticamente) la idea de que asuntos no-militares (como el medio ambiente o la pobreza) pueden *securitizarse* (hacerse objetos referentes del aparato coercitivo policial o militar) y de que el Estado (o sus agentes) tienen exclusividad para securitizar. Para el mismo autor, Buzan reconoce que la seguridad del Estado puede entrar en conflicto con la seguridad del individuo (o de otras unidades y niveles), pero es demasiado categórico en que los Estados “modernos y fuertes” tienden a recaer menos en esta contradicción, asumiéndolo más como un defecto de los tercermundistas o periféricos (Hough, 2004:9).

Los procesos de securitización pueden definir amenazas globales, pero los objetos referentes de la seguridad (a proteger) pueden situarse tanto en el nivel global (regímenes internacionales, ecosistema global, etc.) como en otros niveles (la comunidad particular, el Estado o la región) (Buzan y Waever, 2003:12-13). La pregunta que para ellos importa resolver empíricamente es en cuál de los niveles (doméstico, regional o sistémico) se ubica cada amenaza (Buzan y Waever, 2003:12-13). Para Buzan (2007), el concepto de seguridad integra distintos niveles (individual, grupal, estatal, interestatal, trasnacional, regional, inter-regional y sistémico-global) y campos (militar, político, societal, económico y ambiental) que exige ser tratado dentro de una perspectiva integral. Así, puede hablarse de “seguridades”, pero un entendimiento pleno de la seguridad se alcanza sólo cuando unos tipos se relacionan con los otros (Buzan, 2007).

Desde esa base conceptual de la securitización, Buzan y Weaever construyen la teoría de los complejos de seguridad regional (CSR), que no tiene asidero en un escenario normativo de una “comunidad de seguridad”. Al contrario, según la noción de seguridad común, las unidades del subsistema dejarían de securitizar las acciones, omisiones o efectos generados por la conducta de sus contrapartes, es decir, primaría la *desecuritización* general, y las rivalidades o conflictos entre unidades no desaparecerían pero no se tratarían o percibirían como problemas de seguridad sino como problemas convencionales en los campos político, económico, social y/o ambiental (la racionalidad militar o de Defensa no hace parte de las relaciones internas) (Buzan y Waever, 2003:56-57). Es decir, la teoría de los CSR es una teoría descriptiva y hasta cierto punto predictiva, pero no una fórmula prescriptiva (el “deber ser de la seguridad regional”).

Para ellos, los CSR son determinados por dos aspectos: a) el continuum entre unipolaridad y multipolaridad (estructura de poder), y b) el continuum de significación o identificación colectiva (grado de empatía) entre amigos y enemigos y que genera un polo negativo (conflictos o enemistad), un polo intermedio (régimen de seguridad o cooperación con rivalidad) y un polo positivo (cooperación profunda e institucionalizada o comunidad de seguridad). Buzan y Weaever son enfáticos en aseverar lo siguiente; aunque habría una inclinación natural a asemejar el polo negativo (conflicto) con el modelo hobbesiano de Alexander Wendt, el polo moderado (régimen de seguridad) con el modelo lockeano del mismo autor, y el polo positivo (comunidad de seguridad)

con su modelo kantiano, consideran que la formación de conflictos es más amplia que la estimada por Wendt y que el régimen de seguridad es más estrecho o limitado frente a lo que asume el influyente autor (Buzan y Waever, 2003:53-54).

En general, un CSR es un “clúster” de seguridad o eslabonamiento de interdependencias generalmente negativas que conducen a varios actores adyacentes a securitizar simultáneamente flujos, objetos, decisiones o efectos (domésticos, interestatales, transnacionales) que se derivan de las posturas de seguridad de los otros. Es decir, es un entrelazamiento de securitizaciones con rango geográfico limitado (región o sub-región) y frecuentes potencialidades de conflicto. Los autores lo definen como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o desecuritización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable de forma individual o aislada (Buzan y Waever, 2003:44). Y aunque estos clústers de seguridad regional pueden relacionarse con clústers globales, deben distinguirse de ellos con precisión (Buzan y Waever, 2003:44). Igualmente, dicho concepto permite pensar o dejar abierta la posibilidad de que las regiones o entornos geográficos se conviertan eventualmente en los objetos referentes de la seguridad y no principalmente los Estados (Buzan y Waever, 2003:44).

Para los autores, un CSR “estándar” obedece mucho a la lógica westfaliana, con dos o más potencias y una agenda de seguridad predominantemente político-militar. Su estructura es anárquica (no supranacionalidad o poder superior). Su polaridad o tipo de distribución de poder es enteramente definida por la existencia de potencias regionales (por ejemplo, 3 en el Golfo Pérsico (Irán, Iraq y Arabia Saudita) o 2 en el sur de Asia (India y Pakistán)) oscilando entre unipolar con 1 potencia regional (El caso de Suráfrica en África y podría ser también Brasil en Suramérica pero ambos autores lo “atan” con Argentina), bipolar (2 potencias regionales) o multipolar (Buzan y Waever, 2003:55). Los CSR estándar no son centrados porque no existe un polo funcional (unipolar) regional que determine las dinámicas de seguridad en la zona. Igualmente, para ellos no son centrados porque nunca contienen una potencia global (sistémica) (Buzan y Waever, 2003:55). Para Buzan y Weaever, en los CSR estándar puede presentarse una de las tres formas de identificación colectiva: conflictiva, régimen de seguridad o comunidad de seguridad. Asimismo, las relaciones en un CSR estándar ponen límites tanto a la conducta de las unidades menores como al grado de penetración de una potencia externa (sistémica) (Buzan y Waever, 2003:55).

Un CSR “centrado” se distingue para ellos de muchos de esos rasgos pero adopta tres o cuatro subtipos o formas concretas: 1. Un CSR unipolar pero dirigido o altamente influenciado por una superpotencia endógena ó 2. Por una gran potencia endógena. Cualquiera sea el caso deben tener el poder suficiente para evitar que potencias regionales (y externas) dominen la región (en el caso del NAFTA, funciona con EE.UU. restringiendo a Canadá y México, como ejemplo) (Buzan y

Waever, 2003:55). El tercer tipo de CSR centrado define una región integrada en seguridad a través de instituciones y no de una potencia mayor. (Buzan y Waever, 2003:56)

Para los autores, el CSR centrado más estable es el de hegemonía abierta o penetrada, escenario en el que las unidades subordinadas tienen acceso o pueden influir sobre los procesos políticos/de decisión del “centro imperial”, es decir, donde la estructura de poder (y las demás estructuras sociales) son internalizadas gracias a procesos que construyen legitimidad (del CSR) (internalización profunda para Kratochwil y Wendt) y no en virtud de la mera coerción (internalización superficial). Es decir, la lógica del *counterbalancing* entre unidades disminuye y aumenta la lógica estructural tipo centro-periferia (Buzan y Waever, 2003: 58-59).

La última formulación de ambos autores es que los CSR pueden tomar la forma de “sub-complejos” (subCSR) cuando unas unidades subregionales tienen securitizaciones más intensas que otras dentro de la misma zona geográfica de interés para las potencias regionales y/o las potencias externas (grandes o súper). En forma inversa, los CSR pueden evolucionar en “supercomplejos”. En el caso del supercomplejo, los autores sustentan que se trata de una situación en la que las acciones de securitización de una o más grandes potencias conducen a que CSR separados se vinculen directamente. Esto permite a los autores pensar cuándo el nivel interregional es el más fuerte foco de securitización, pero nunca es tan fuerte como para condicionar o anular totalmente las dinámicas internas de regiones distintas (Buzan y Waever, 2003:60-61).

I.III. Gran Estrategia y Poder Nacional

De acuerdo con Thomaz Guedes da Costa (2010), que a su vez invoca la perspectiva de Robert Art (2003), el concepto de gran estrategia o “Grand Strategy” es la construcción de la forma en la que un actor define y pone en acción unos objetivos centrales, organizados y duraderos en el sistema internacional y donde la posibilidad del uso de la fuerza en varias maneras penetra sus cálculos.

Para Gaddis (2009), uno de los principales propósitos de la gran estrategia es disminuir la posibilidad de ser “acorralado”, es decir, de encontrarse con un espectro reducido de opciones geopolíticas. Así pues, referirse “gran estrategia” significa tanto una disciplina como un punto de vista que enfatiza la perspectiva sistémica o ecológica, la cual permite discriminar y relacionar distintas partes de un problema sin perder de vista “el todo”(Gaddis, 2009: 9).

Para Brands (2012), no hay una definición universalmente aceptada de lo que es “gran estrategia”, si bien reconoce que en la literatura militar la acepción del historiador británico Lidell Hart (1967) se popularizó ampliamente, definiéndola como la sincronización de los medios y los fines (bélicos) en el nivel más alto de política nacional. En medio de otros significados que la integran a campos diferentes al de la guerra, el autor sugiere el pensarla como la teoría particular o lógica que enlaza los intereses más altos de un país con sus interacciones diarias con el mundo (Brands, 2012: 3). Es decir, no está orientada simplemente por el pragmatismo, la urgencia o la necesidad, puesto que

responde a una idea o noción general, pero coherente y estructurada, de los estadistas en cuanto a qué propósito debe cumplir su nación en las relaciones internacionales, involucrando en ella los intereses nacionales más esenciales, las principales amenazas a su cumplimiento y la magnitud real de los medios con los que se cuenta (Brands, 2012: 3-4).

La “gran estrategia” articula entonces: a) intereses clave, b) amenazas, c) recursos, y d) instrumentos (sobre todo políticas públicas), pero responde a ocho características importantes (Brands, 2012: 4-7):

- 1) No es la política exterior en sí (la suma de todas las interacciones diplomáticas, económicas y militares que sostiene un gobierno con los actores externos), pero es la lógica conceptual que intenta armonizar todos los instrumentos, de tal forma en que brinden beneficios para los intereses vitales de la nación.
- 2) Intenta proveer un enlace entre acciones de corto plazo y metas o fines de mediano y largo plazo (es decir, una visión).
- 3) Ofrece una forma de ajustar proporcionalmente los medios a los fines estimando todos los factores de “poder nacional” (sean materiales, como los recursos económicos y militares, o intangibles, como los valores cívicos e ideológicos). Esto, con el motivo de evitar los extremos del “sobrecalentamiento” o derroche de recursos y de poner en riesgo intereses vitales.
- 4) Aunque se funde en un principio/doctrina rectora, es también un proceso en sí misma, de modo que puede evolucionar o cambiar acorde con las circunstancias. Está diseñada para operar tanto en tiempo de guerra como de paz, de modo en que sigue ligando racionalmente intereses de largo plazo, políticas de mediano y corto plazo y recursos disponibles aunque las amenazas no sean tan acuciantes.
- 5) Puede estar formulada de manera formal/oficial y explícita/pública, pero no necesariamente, puesto que cuando los líderes, en nombre de la ideología o de sus análisis seleccionan o priorizan entre objetivos (temáticos, geográficos) e instrumentos, construyen de facto su “gran estrategia”.
- 6) Es esencial para el gobierno efectivo del Estado.
- 7) Es muy exigente para llevarse siempre a cabo de forma exitosa.

Para el caso del inserto 6, reconocer la formulación ad-hoc puede ser fundamental en un análisis de política exterior, puesto que con este atributo Brands abre la puerta a la posibilidad de “reconstruir” la gran estrategia de un Estado a partir de sus fragmentos en cuanto a decisiones o acciones desplegadas. No obstante, habría que problematizar si el conjunto o sumatoria de dichas

acciones refleja en su esencia (algo difícil de inferir, medir y valorar) o no criterios axiológicos-filosóficos precisos, hasta qué punto hay coherencia entre ellas y si corresponden con la visión institucional, política general o plan nacional de desarrollo en su parte concerniente a la política exterior.

Yarger (2008) afirma que en el diseño militar el estrato de la *táctica* es el inferior y se ocupa del estado de las piezas de guerra y las batallas de corta duración, siendo geográficamente muy delimitado, el estrato de las *operaciones* es intermedio y se ocupa de cómo combinar las piezas en campañas (series de batallas) de mayor duración y tiene orientación regional, y el estrato de la *estrategia* es el estrato superior que se ocupa de organizar las “combinaciones de las combinaciones” en los niveles intercontinental o global en lo que se supone será la planeación a largo plazo para un eventual conflicto con otras naciones.



Figura 1: estratos de la planeación de la seguridad. Basado en Yarger (2008).

Yarger (2008), al retomar a Foster (1990), apunta que la estrategia podría coincidir con lo que este segundo autor denomina la cosmovisión o “*weltanschauung*” para los alemanes, en el sentido de involucrar el consenso nacional y una dirección comprensiva de a dónde quiere ir la nación o de qué lugar busca en el mundo. Sin embargo, para el primer analista dicha noción oculta la naturaleza jerárquica de las estrategias de Estado, dado que los líderes políticos intentan resguardar su control e influencia (frente a otros actores externos o internos) diseñando escalas o “cascadas” de incidencia en el campo militar como configuraciones que van desde el nivel nacional hacia los niveles inferiores (Yarger, 2008:44). La “Estrategia de Seguridad Nacional” en ocasiones es equivalente a la “gran estrategia”, cuando delinea los objetivos más amplios y la dirección para el uso de todos los instrumentos de poder disponibles, y a partir de ella los demás departamentos/organismos del Estado desarrollan estrategias subsidiarias (Yarger, 2008:44).

En sentido normativo, la estrategia de seguridad nacional “debería” contribuir a sincronizar los instrumentos internos y externos de la nación, es decir, atravesar parcialmente (no subordinar ni cooptar) tanto a la política nacional de desarrollo (plan nacional de gobierno u objetivos internos) como al plan de política exterior (los objetivos externos), procurando trascender sus tiempos de duración (usualmente cortos en sistemas políticos de rotación periódica de las jefaturas de Estado/gobierno). No puede ser el “todo” de la política doméstica ni de la política exterior, puesto que se encarga primordialmente de la detección, estimación, prevención, tratamiento,

neutralización y eliminación de riesgos y amenazas (internos y externos) para la continuidad de la comunidad política.

Taylor (1979) puede contribuir a esclarecer tres distintos escenarios de relación entre los campos o conjuntos de la seguridad nacional (cuando se formula como política o instrumento de gobierno) y de la política exterior. Primero: cuando son esferas muy diferenciadas y apenas tangenciales; la exterior se ocupa de la diplomacia (relaciones oficiales internacionales) de tipo organizacional, económica y legal, y la de seguridad nacional se encarga de los detalles de la estrategia militar y de las discusiones o negociaciones domésticas concernientes al presupuesto de defensa. El ejemplo que brinda Taylor de la franja de unión entre ambos, para el caso de EE.UU., fue el encuentro entre política de seguridad hacia los aliados y diplomacia en el período inicial de la Guerra Fría.

Segundo: Los objetivos nacionales de seguridad (y planes militares) están más cerca de los objetivos y recursos de la política exterior en general, aunque no aclara cuál de los dos campos es superior en jerarquía. El ejemplo que brinda con EE.UU. es la “détente” o período de “distensión” con la URSS, cuando la diplomacia de la Guerra Fría y los asuntos militares (Defensa) se reflejaron en los diálogos “Strategic Arms Limitation Talks” (SALT) y “Mutual and Balanced Force Reductions” (MBFR), condicionando incluso temas no-militares como el comercio y las finanzas externas.

Tercero: los enlaces (linkages) entre lo interno y lo externo y que preocupan a los formuladores y responsables de la seguridad nacional (como amenazas o riesgos) son tan numerosos y provienen de tantas fuentes no-militares que ambos campos son casi indistinguibles. Al ser interdependientes, difícilmente pueden discernirse variables domésticas o externas, dependientes o independientes de la práctica de la seguridad.

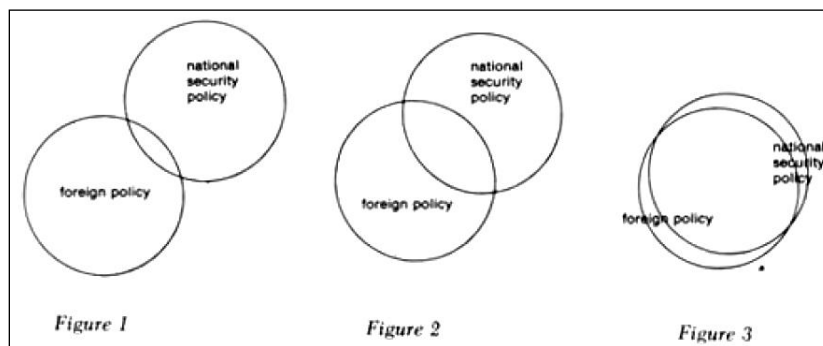


Figura 2: Proximidad entre política exterior y política de seguridad nacional. Fuente: Taylor (1979).

Si el escenario “normal” (securitización externa moderada) tipo 1 en Taylor reconociera la separación entre política doméstica en sentido amplio (cuyo instrumento principal suele ser el plan nacional de desarrollo o de gobierno) y política de seguridad, es decir, una situación también “normal” de política interior (securitización interna moderada), probablemente los conjuntos o

campos de planeación de política se verían como sigue y la franja de unión de ambos sería la política de seguridad:

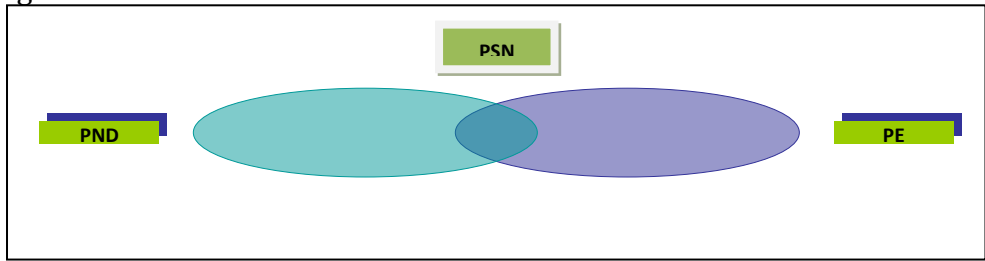


Figura 3: Entre la Política Nacional de Desarrollo (PND) y la Política Exterior (PE) se encuentra la de Seguridad Nacional (PSN).
Fuente: autor.

No obstante, el tamaño de ambos conjuntos podría sugerir erróneamente que tienen el mismo número de objetivos y/o de recursos, que en la práctica es refutado por el bajo presupuesto que tienen en comparación los asuntos externos (foreign affairs) frente a los domésticos (domestic affairs). Es decir, la primera esfera debería ser notablemente mayor en condiciones “normales” (excepto tal vez en situación de aguda amenaza externa). Un segundo aspecto que podría sugerirse es que si la política de seguridad se limitara a la unión de ambos conjuntos, se estaría infiriendo que el 100% de los problemas de seguridad nacional tiene conexiones externas abarcadas por la política exterior, por lo que podría pensarse mejor en un subconjunto adicional ubicado dentro de los conjuntos ya representados y que en condiciones “normales” se extiende más de lado de los asuntos domésticos.

Las franjas en blanco de la unión de los conjuntos suponen “linkages” o conexiones/flujos intermésticos no necesariamente amenazantes u objeto de la política de seguridad. El subconjunto de la Política de Seguridad Nacional (PSN) (naranja) podría incluso extenderse más allá de los “linkages” securitizando temas u objetos de la Política Exterior en sí. Puede incluso formularse para abarcar tanto como pueda de la esfera de política pública doméstica (azul) y/o de la esfera de la política (pública) exterior (violeta), pero por definición, no puede salirse de dichos conjuntos de objetos porque se extienden tanto como lo hacen las acciones del Estado. De otro modo, se hablaría de estructuras paralelas de seguridad/securitización. Pensar la PSN como subconjunto permitiría identificar las situaciones en las que intenta securitizar o absorber la política (pública) doméstica en sí y/o la política exterior.

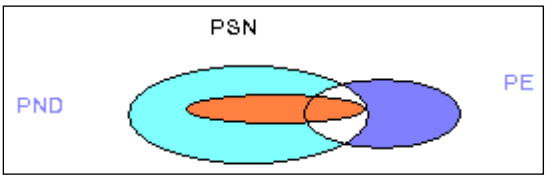


Figura 4: La Política de Seguridad Nacional (PSN) como subconjunto. Fuente: autor.

Más aún, pensar así permitiría observar en qué casos la política pública doméstica determina a la política exterior situándola en un nivel dependiente o subordinado (los asuntos internos limitan la autonomía de las relaciones exteriores) o viceversa (los asuntos externos condicionan las relaciones internas). Dependiendo además de si el núcleo o pilares de la PSN acompañan el predominio de alguna de las dos esferas sobre el conjunto dependiente, puede pensarse acerca de las circunstancias en las que la política pública doméstica es sobre-determinada por la *política de defensa* (seguridad o securitización externa con reflejo interior) o la política exterior es sobre-determinada por la *política de seguridad* (interna) propiamente dicha (seguridad o securitización interna con reflejo hacia el exterior). En el primer caso, los inputs privilegiados por el sistema político (o sus líderes) al definir sus prácticas de seguridad (outputs) se originan fundamentalmente en el ambiente extrasocietal (o sistema internacional en sí, siguiendo a Merle (1991) y Barbé (1995)). Teniendo en cuenta la situación particular de seguridad o predisposición del sistema estatal hobbesiano a eliminar o neutralizar (militarmente) amenazas externas a los asociados en la comunidad política, se puede estimar que tenderán a imponerse las lógicas e instrumentos de la política de defensa en la política exterior y que se gestarán repercusiones directas sobre la seguridad y convivencia de esos asociados.

En el segundo, los inputs “amenazantes” asimilados provienen esencialmente del ambiente intrasocietal y/o del sistema político mismo cuando los factores desestabilizantes humanos o no-humanos provienen del seno mismo y/o localización de la sociedad considerada, o bien, de la configuración misma de las relaciones y asignaciones autoritativas de valores (ordenamientos y funciones de autoridad pública). En este segundo escenario, es apenas predecible que una férrea y reactiva política de seguridad interior tenga lugar subordinando la política exterior (buscando afanosamente apoyos externos que refuercen esa política doméstica y haciéndose particularmente sensible a presiones externas reales o percibidas que podrían agudizar las amenazas internas) e incluso volcándose en contra del sistema político mismo (sobre todo si es abierto a intereses societales) en situaciones extremas. Una excepción lo constituiría una política de seguridad interior autoritaria con aislamiento internacional voluntario o forzado (pequeña o nula política exterior).

Ambos escenarios ilustrativos, respectivamente, serían muy similares a lo que se explica en Relaciones Internacionales como las teorías de la “tercera” y “segunda” imágenes, si bien en ellas la política o conducta exterior del Estado es la variable dependiente y no estrictamente la política interior. Wendt (1992) explica que la “tercera imagen” es particularmente valorada por el realismo estructural(ista) o neorrealismo desde Waltz (1979) y toma a las amenazas externas (esencialmente la anarquía internacional) como el factor explicativo de la política exterior, mientras que la “segunda” y “primera” apuntan a que las prácticas políticas y sociales domésticas o los atributos humanos/individuales, respectivamente, pesan más en la conducta externa de los Estados. En la “tercera” imagen del neorrealismo, la estructura del sistema internacional está dada por la conjunción de tres principios: el entorno/sistema internacional es anárquico o ausente de

autoridad superior a las unidades (Estados), ningún Estado asume posiciones o funciones particulares sino todos se dedican a sobrevivir y a mejorar su posición frente a los otros (si pueden), y finalmente, puede estimarse la diferencia de capacidades entre ellos, lo que produce una cierta distribución de poder cuyo cambio es lo único que genera variaciones importantes en el sistema (unipolar, bipolar, multipolar) (Thies, 2004:161-162).

Abajo se propone una matriz preliminar para discutir los posibles resultados de la combinación entre predominio de la política interior (nacional de desarrollo) o exterior y jerarquía o nivel de importancia de la política de seguridad (de menos a más coercitiva) y que acompaña a la que predomina de las dos anteriores. La postura normativa que se integra es que el énfasis de presupuesto y gestión debe estar en el modelo interno de desarrollo, sin descuidar la seguridad interna, la política exterior y la defensa, pero sin exacerbarlas.⁹

Jerarquía de la política interior y exterior convencional.			
Jerarquía de la política de seguridad interna o externa.	PND < PE	PND > PE	PND ≈ PE
ALTA	Penetración nacional o internalización de la <i>política de defensa</i> y subordinación de la política interior/de desarrollo y de seguridad interna a las amenazas externas. (Caso probable: Corea del Norte).	Externalización de la <i>política de seguridad</i> y subordinación de la política exterior, interior y de defensa a las amenazas internas. (Casos probables: Colombia en las eras Pastrana y Uribe).	La <i>política de seguridad nacional</i> equipara a la seguridad interior y a la externa pero puede haber “overload” (sobrecarga) de factores securitizados con impacto al presupuesto anual general y a la interoperatividad de las FF.AA. (Caso probable: EE.UU. en la era Bush Jr.).
MODERADA	Securitización parcial de la política interior y exterior y énfasis en la protección frente a externalidades negativas o “efectos de costo” impuestos desde afuera (Keohane y Nye, 1989) y/o en la proyección internacional del país.	Securitización parcial de la política interior y exterior y énfasis en los problemas internos de desarrollo. No “aislamiento” pero no “sobre-proyección”. (Situación ideal y prototípica).	Paridad entre la cantidad de objetivos internos y externos trazados y securitización parcial de la política interior y exterior pero probable “descuido” a los problemas internos dado que el conjunto de objetos externos es mayor que el

⁹ Los casos extremos no se incorporan: casos de “aislacionismo” (No PE y sólo PND) y casos de política exterior sin Estado de facto (operativo) y/o con status de Estado en discusión (Nula o escasa PND y más PE) (p.ej: Palestina).

	(Caso probable: Brasil de Lula/Rousseff).		interior. (Caso probable: EE.UU. en la era Obama).
BAJA	Estado fallido, ocupado o fuertemente intervenido, desarrollo, seguridad interior y externa extremadamente dependientes del exterior.	Estado asistido/débil/semi-soberano. Énfasis propio en desarrollo interno y seguridad (interna y/o externa) asistida desde afuera. (Casos probables: la RFA y Japón en el tiempo de su reconstrucción y el nacimiento de Corea del Sur).	Paridad entre la cantidad de objetivos internos y externos trazados pero limitaciones presupuestales/físicas en seguridad interna o defensa podrían: a) estarse complementando con una asistencia externa moderada. ó b) ignorándose.

Tabla 1: predominio de la política interior (nacional de desarrollo) o exterior y jerarquía o nivel de importancia de la política de seguridad. Fuente: elaboración propia.

Frente al aspecto tres de la “gran estrategia” denotado por Brands (objetivos vs. capacidades), Stephen Krasner retoma la útil prescripción del realismo clásico en cuanto a los dos errores que los Estados deben evitar. Por un lado, “hacer muy poco”, poniendo en peligro su seguridad al tentar a otros Estados a ser agresivos y/o permitiendo que factores sistémicos que los favorecen (como regímenes internacionales comerciales y financieros) se deterioren, y por otro lado, “hacer demasiado”; desafiando frontalmente a varios Estados con su ambición y/o sacrificando recursos en numerosas actividades externas mientras la inversión para mantener o actualizar su capacidad operativa disminuye (Krasner, 1992: 42-43). Para el analista, el primer escenario es típico para los Estados cuyas capacidades relativas vienen en aumento, mientras que el segundo es frecuente para potencias en declive y cuyas políticas y difusión de valores dependían de una magnitud formidable de recursos (Krasner, 1992: 42-43).

Algo paradójico es que, a pesar de esta simple pero sofisticada aproximación a lo que podría llamarse la planeación estratégica de la seguridad nacional, Krasner (citado en Brands, 2012) demuestra un franco escepticismo ante la posibilidad de hacer cálculos y previsiones contundentes en un medio ambiente o sistema internacional contemporáneo impregnado de innumerables divisiones y una creciente incertidumbre. Este argumento contra el diseño de “gran estrategia” podría entrañar tanto un riesgo fundamental como una incorrecta comprensión de la naturaleza y efectos de la complejidad de los sistemas (sean biológicos o artificiales, como los sociales y políticos).

En cuanto a lo primero (el riesgo), Brands replica a Krasner aseverando que la ausencia total de anticipación o preparación y de parámetros (axiológicos, teleológicos, administrativos, metodológicos, etc.) puede conducir a un peligroso “nihilismo estratégico” que no solamente impide identificar los dilemas (de seguridad o de defensa) clave, sino que además acentúa la confusión y las contradicciones decisionales (Brands, 2012: 47). No en balde, se suele utilizar el

caso de la Alemania recién unificada (por Bismarck) como una “lección histórica” trascendental de lo que pudo prevenirse o al menos preverse.

Sin embargo, Rosenau (1968) comentó hace tiempo que “lecciones” como esas pueden adquirir diversas percepciones o significados por parte de los *policy-makers* y que el modelo racional de toma de decisiones que apunta a equilibrar fines con medios y compromisos con capacidades tendía a ser muy abstracto en ausencia de un estudio sistemático y comparado en sus múltiples variables: independientes (inputs domésticos y externos), intervinientes (gubernamentales o de policy-making y policy-execution) y dependientes (los efectos y reacciones en el sistema internacional). Ese modelo de pensamiento calculado, también asociado al “modelo I” de Graham Allison (1971, 1988) es muy usado en los modelos clásicos de análisis de política exterior (como proceso decisorio) y de pensamiento estratégico en seguridad nacional.

En cuanto a lo segundo que Brands responde a Krasner (el problema de la complejidad sistémica), el reconocimiento del carácter multifactorial, multiagencial y hasta aleatorio de la realidad (nacional o internacional) no puede conducir al estadista o al académico a abandonar todo esfuerzo de abstracción¹⁰, comprensión (del entender), explicación (de dar razón acerca de causas, procesos y/o efectos) y prescripción. Básicamente, porque planear, a pesar de las incertidumbres e incógnitas, trae beneficios como priorizar objetivos e intereses, inducir el hábito de pensar estratégica o sistémicamente (relacionar el todo y las partes) y aumentar la congruencia de las acciones separadas, pero sin que esto signifique no corregir, improvisar o fallar (Brands, 2012:47-48).

I.IV. Poder y potencia(s)

Para los analistas militares de los EE.UU., “los instrumentos de poder nacional” son todos los medios de los que dispone el gobierno para perseguir los objetivos nacionales y que se expresan como herramientas diplomáticas, económicas, informacionales y militares (USDD, 2010:130). Es decir, se reconoce en la formulación de estrategia de seguridad nacional que el poder estatal tiene múltiples expresiones que deben usarse, pero aún debe problematizarse el término “poder”. Morgenthau puede ser uno de los que refuerzan este pensamiento instrumentalista y ciertamente muy amplio sobre política exterior y seguridad. Para él, la esencia de todas las acciones y objetivos en política exterior es controlar los actos o voluntades de las otras naciones, o bien, contribuir al aumento del propio “poder nacional”, sin importar si la forma de esas políticas es económica o humanitaria (Morgenthau, 1986:46-47).

Esther Barbé (1995) ilustra que desde la tradición filosófica más clásica (hobbesiana), el poder de un Estado se asocia a la magnitud de sus recursos materiales, esencialmente al tamaño de su

¹⁰Para la Real Academia Española de la Lengua, “abstraer” tiene como una de sus acepciones: “separar por medio de una operación intelectual las cualidades de un objeto para considerarlas aisladamente o para considerar el mismo objeto en su pura esencia o noción.” Véase el *Diccionario de la lengua española* (DRAE) en su 22ª versión en: <http://lema.rae.es/>

territorio y población, su grado de riqueza y su gasto militar, tomando como premisa la idea de que los Estados más aventajados tienen la facilidad de “obligar” a los más pequeños a actuar de acuerdo con sus intereses. Empero, los autores contemporáneos que han retomado los aportes de Locke y Weber sugieren distinguir entre *poder como recursos* o base del poder y el *poder como influencia* o ejercicio de unos efectos condicionantes sobre otros (Barbé, 1995:142).

Ampliando la misma distinción Diez, Costa y Bode (2011) denominan la segunda acepción “el *poder como relación*”, al invocar al sociólogo Max Weber (1922), quien se refirió a la situación en la que un actor logra que otro haga algo aún en contra de su voluntad, y al politólogo Robert Dahl (1994), quien habló del momento en que “A” consigue que “B” realice algo que no habría hecho de otra forma. En lo que respecta al poder del Estado como actor, Hans Morgenthau reviste otro importante hito de conceptualización, si bien tiende a cierta ambigüedad cuando no separa capacidades o recursos (poder potencial) de la influencia en sí (poder en ejecución) (Diez, Costa y Bode, 2011:173-174). Para Keohane y Nye, el “poder” puede entenderse de manera análoga y preservando esa distinción, como control sobre *recursos* o bien como control sobre los *resultados* (Keohane y Nye, 1988:25).

Así pues, no puede juzgarse a priori que la investidura, recursos y competencias definidas por ordenamiento jerárquico o la superioridad de capacidades sean suficientes para ejercer “control” sobre súbditos o “menos aventajados”, al igual que no puede descartarse de entrada que actores no-oficiales, no revestidos formalmente de autoridad o inferiores en recursos materiales adquieran márgenes de “control” o por lo menos de restricción (no solamente persuasión) directa o indirecta sobre las ambiciones y actividades de los potentados y aventajados.

Para el neorrealismo de corte defensivo (Waltz, Walt, Van Evera), hay elementos moderadores detrás de la lucha por el poder, lo que los distancia de los neorrealistas ofensivos (Mearsheimer) en tres puntos.

Primero: los defensivos creen que el exceso de poder o pretensiones de una unidad puede suscitar la emergencia de *counterbalancing* (sobre todo alguna alianza opositora), mientras los ofensivos creen que las dificultades inherentes a la formación de una rápida acción colectiva (como el “*buck-passing*” o tendencia de algunos a dejarle la carga principal a otros) benefician más al revisionista o agresor (Mearsheimer, 2007:75-76). Segundo: los defensivos piensan que en el encuentro entre ofensor y defensor, el balance o ventaja suele inclinarse a favor de quien se defiende porque tiene más que perder, obligando al primero a involucrarse en una guerra prolongada y muy costosa antes de la rendición, pero los ofensivos creen ver en la historia más casos de ofensores exitosos que agresores derrotados (Mearsheimer, 2007:76). Tercero: los defensivos creen que incluso si la conquista del otro es viable, los costos suelen superar a los beneficios, sobre todo porque la población del Estado derrotado puede resistirse violentamente en nombre del nacionalismo y porque aprovechar factores de mercado abierto como la inversión o las tecnologías de la

información se hace más difícil en un territorio ocupado (Mearsheimer, 2007:76). A esto último responde el realismo ofensivo con la premisa de que las economías ocupadas también son explotables, la tecnología puede facilitar la ocupación, y que no solamente la colonización es un objetivo sino también la anexión de un trozo, la división de una unidad en varios o simplemente el debilitamiento del perdedor (Mearsheimer, 2007:76).

Para los neoliberales, el poder se expresa primordialmente en relaciones de interdependencia asimétrica, de modo que los jugadores más poderosos no son necesariamente los que cuentan con mayor capacidad económica o militar (control sobre recursos) sino aquellos que tienen más habilidad para reducir su vulnerabilidad y/o explotar a su favor las vulnerabilidades de otros (control sobre resultados) (Keohane y Nye, 1989).

Para los constructivistas, el poder es un resultado en el sentido de que unas ciertas estructuras o actores logran que sus significados sobre las cosas y sus prácticas prevalezcan en ciertos contextos sobre los significados y prácticas de otras estructuras y actores (Klotz y Lynch, 2007:9). En el constructivismo de Wendt, la estructura es la conjunción entre tres factores: conocimiento compartido o común sobre un asunto/fenómeno, los recursos materiales con su contexto semántico y las prácticas compartidas (Wendt, 1995:73-75). Frente al segundo factor y a diferencia de realistas y neorrealistas, consideran que la posesión de capacidades superiores (asimetría) y el establecimiento de normas/reglas o ideologías obligatorias no son suficientes para ejercer poder, puesto que los actores “(...) definen quiénes son y lo que quieren en referencia a las reglas e ideologías dominantes de su tiempo (...)”, de modo que “poder” sólo existiría en la medida en que se pudiera probar que los esfuerzos dominantes efectivamente moldean a su favor las interpretaciones y prácticas sociales de los receptores (Klotz y Lynch, 2007:10-11).

Ahora bien, en consonancia con el primer error o extremo de cálculo (objetivos vs. capacidades) de poder denotado por Krasner (hacer menos de lo que se puede), James Sperling (2001) argumenta que puede referirse a Estados con capacidad actual o poder estructural para “lanzarse” por la hegemonía (predominio con legitimidad) o dominación (predominio coercitivo) en sus regiones o en el mundo, pero que por varias razones optan por no hacerlo. Más exactamente, el autor invoca a Goldstein (1988) para definir el “Estado hegemónico” como aquel que comanda una posición sin rivales cercanos en cuanto a superioridad económica y militar (Sperling, 2001: 394). Sin embargo, al descomponer los factores de poder, se halla que en las teorías de la hegemonía es necesaria la combinación simultánea de cuatro elementos: *poder ideológico*; para proveer una base moral de aceptación a la racionalidad que funda un orden social, *poder militar*; para fines de protección y coerción, *poder político*; para regular las actividades sociales a través de reglas/instituciones, y *poder económico*; para controlar la producción, distribución, intercambio y consumo (Sperling, 2001: 395). Para el caso de la dominación y recuperando a Perroux (1950), se entiende el concepto como la posibilidad de explotar una asimetría de poder a favor propio y en

detrimento de otros Estados con el fin de ejercer una influencia irreversible o parcialmente irreversible en un campo específico (Sperling, 2001: 395).

Retomando los conceptos de *hegemonía* (superioridad pero auto-restringida y que puede buscar la legitimación mediante la responsabilidad con otros (Diez, Costa, y Bode, 2011:84)) y *dominación* (superioridad percibida que conduce a la coerción o imposición por la fuerza) puede contrastarse lo que Krasner considera como propio de una potencia en ascenso (aumento progresivo de capacidades) y lo que Sperling denomina actuación “reticente”, “reacia” o auto-constreñida. Esto es, la existencia de un elevado poder militar, económico e ideológico aunado a un presunto “enanismo político” voluntario o conducta reticente a ejercer visiblemente sus capacidades de influencia, explicada sobre todo por una cultura política doméstica crítica o escéptica del activismo o intervencionismo en el exterior (Sperling, 2001: 390, 412). Empero, desde el punto de vista de la intencionalidad de los actores (moderarse poco o mucho) y de las diferencias semánticas de dichas acepciones (ascender o constreñirse), en este trabajo se propone una subdivisión tipológica para el escenario de capacidades que superan con mucho los objetivos externos (**O < C**), para el escenario inverso (**O > C**) y para el balance relativamente equilibrado (**O ≈ C**) de unidades con poder ideológico, militar, político y económico superior, sea dentro de su región o a escala global.

TIPO DE POTENCIAS	O < C	O > C	O ≈ C, poder estructural superior
Con auto-restricciones débiles	Potencia en Ascenso casos probables: en algunos aspectos Brasil	Potencia Ambiciosa casos probables: Rusia, Estados Unidos en Bush Jr.	Potencia Dominante casos probables: imperios egipcio, babilónico, persa, romano, griego, chino, Habsburgo, etc.
Con auto-restricciones fuertes	Potencia Reticente casos probables: Alemania, Japón, China, en algunos aspectos Brasil	Potencia en Declive casos probables: Estados Unidos en Obama	Potencia Hegemónica casos probables: EE.UU. y la URSS en la era bipolar

Tabla 2: Tipología de potencias por relación entre objetivos, capacidades y auto-restricciones. Fuente: autor basado en Krasner (1992).

Inscribiendo esta clasificación preliminar en el sentido inherente al concepto de “gran estrategia”, pueden derivarse seis perfiles de países con capacidad y voluntad variable para proyectar sus intereses en un campo particular o varios campos en sus relaciones exteriores. Primero: la

Potencia en Ascenso podría ser caracterizada como aquella unidad con objetivos externos menores a sus capacidades actuales (en aumento), con auto-restricciones políticas y/o morales débiles o poco definidas y cuya “gran estrategia” en términos de doctrina o visión de sí misma en el sistema internacional se encuentra aún en proceso de ajuste y error, pero es probable que aspire a un status superior (de media a grande, de grande a super, etc.). Segundo: la *Potencia Ambiciosa* sería aquella unidad cuya “gran estrategia” la ha conducido a una situación de intereses externos que desbordan sus capacidades actuales, pero internamente no se restringe al estimar que sus recursos aún pueden alongarse o crecer más y al promover valores que legitiman su “aventurismo” o el “revisionismo” ante un statu quo u orden de las cosas injusto o indeseable. Ya Morgenthau (1986) se había referido a tres tipos de política exterior (statu quo, revisionismo/imperialismo y prestigio) y tres tipos de intento de dominación: el imperio mundial, el imperio continental, y la preponderancia local. La *Potencia Reticente* evita proyectar objetivos hacia el exterior por su cultura política, normas internas o creencias contrarias de sus conductores, a pesar de tener abundantes capacidades. La *Potencia en Declive* experimenta que su proyección externa se contrae por “overload” y puede que evolucione en una potencia de status menor (p.ej: de Superpotencia a Gran potencia, o de Grande a media, etc.), pero en lugar de seguir una conducta autodestructiva de proyección se impone nuevos límites, recalcula y puede que se enfoque en su recuperación interna. La *Potencia Dominante* ha logrado el imperio en un determinado nivel por su fuerza y en medio de guerras. Entre mayor sea su rango, menos probable es que perdure. La *Potencia Hegemónica* ha logrado el liderazgo según un nivel geográfico en una combinación de sus recursos y de alianzas o transacciones que parecen darle legitimidad.

Por supuesto, esta clasificación preliminar de potencias en relación con sus capacidades, objetivos y auto-restricciones debe ponerse en sintonía con los perfiles de “potencia” usados en la literatura convencional en relaciones internacionales.

Las *Superpotencias* son agentes activos de securitización o desecuritización en todas o casi todas las regiones del sistema y deben ganarse la legitimidad de sus valores e intervenciones. Hoy solamente clasifica EE.UU. allí. (Buzan y Waever, 2003:34-35)

Grandes potencias: no necesitan tener grandes capacidades en todos los sectores ni ser partícipes de todos los procesos de securitización que se dan en el mundo. Responden estratégicamente a la conducta de otras grandes potencias previendo la futura distribución del poder, por lo que su mayor factor de amenaza en el nivel sistémico parece ser la potencial emergencia de una nueva superpotencia o la aspiración de alguna gran potencia por alcanzarlo en el corto y mediano plazo. Se ven como algo más que potencias regionales y están dispuestas a operar en más de una región (Buzan y Waever, 2003:35-36). Para ambos autores: Francia, Alemania y Reino Unido al frente de la UE (como una sola gran potencia (colectiva)), Japón, China y Rusia son para ellos las únicas cuatro grandes potencias (Buzan y Waever, 2003:35-36).

Las *potencias Regionales* definen la polaridad de sus regiones y CSR: unipolar en África del Sur, bipolar en el Sur de Asia, multipolar en Medio Oriente, Suramérica y el sudeste asiático. Sus capacidades son amplias frente a otras unidades en el plano regional, pero débiles en el nivel sistémico. Las potencias del nivel superior responden ante ellas en la medida en que su influencia y capacidades les sean relevantes para gestionar los procesos regionales de securitización en un área determinada. Puede que se vean a sí mismas o quieran ser vistas como potencias que actúan en el nivel global, pero no tienden a entrar en los cálculos de poder de las potencias del nivel sistémico (Buzan y Waever, 2003:37).

La *potencia Media* refleja el énfasis sistémico que ignora los CSR y la relevancia de unidades que son significativas en su entorno geográfico inmediato. Afirman incluso que las potencias regionales como Brasil, Egipto, Irán, Nigeria y Suráfrica pueden no decidir la polaridad del nivel sistémico, pero definitivamente sí inciden en la polaridad de sus CSR locales. Así pues, las superpotencias y las grandes potencias se proyectan en el nivel global, mientras las potencias regionales lo hacen en sus regiones. (Buzan y Waever, 2003:34)

Potencia secundaria: en el contexto de una región determinada, posee ciertos recursos de poder importantes, gracias a los cuales estaría en capacidad de retar o por lo menos frenar de forma gradual los objetivos de la potencia líder regional y competir de manera directa con otras potencias de capacidades semejantes (Flemes y Wehner, 2012).

I.V. Las estrategias de impugnación de las potencias secundarias: entre la política exterior y la seguridad nacional.

Flemes y Wehner, en su artículo “Drivers of Strategic Contestation in South America” (2012), postula varias ideas que serán centrales desde el Realismo Neoclásico. Por una parte, la idea de que las opciones de relación entre Estados pueden verse así: Conflicto (*hard-balancing*), Competencia (*soft-balancing*) y Cooperación (*bandwagoning*). Por otro lado, que ningún Estado se comporta con total pasividad ante la hegemonía regional (o global) y que las potencias secundarias tienen objetivos e intereses que trascienden el “seguidismo” y sus intereses comunes con la potencia regional (o global). Es decir, al reconocerles márgenes más o menos amplios de autonomía a la política exterior (y de seguridad) a las potencias de capacidades y proyección regional intermedias (como Colombia), brinda importantes espacios para explorar interacciones interestatales de múltiple tipo al interior de las regiones, aún con la intervención o presencia de una potencia externa (como EE.UU.) o una gran asimetría entre el aspirante (o aspirantes) a hegemon regional y las demás unidades de interés.

En cuanto a los factores que determinan la proclividad de una “potencia secundaria” a cooperar o no con una “potencia regional”, Flemes y Wehner hacen una amplia revisión bibliográfica para establecer cuatro en general, a saber: *Estructural o sistémico* (el tipo de polaridad regional y el tipo

de orden de seguridad de la zona), *Histórico* (los legados de guerra/paz, las imágenes colectivas y la percepción de amenazas), *Doméstico* (tipo de régimen político, rasgos del presidencialismo, posturas del partido o coalición dominante en Ejecutivo y Legislativo, percepciones y creencias de los principales líderes políticos, económicos, militares, sociales, posturas de los medios de comunicación) y *Conductual* (tipo de respuesta del otro ante las “amenazas” y actitud de la potencia regional como líder: rol distributivo, rol multilateral, rol normativo y rol consensual).

Igualmente, plantean la revisión de la presencia o no de una o varias de las siguientes cuatro estrategias de impugnación institucional o “contrapeso suave” por parte de las potencias “secundarias” (y a veces de la potencia regional frente a una externa o la hegemónica (EE.UU.)): 1. *Buffering* (“amortiguación” o fortalecer las capacidades entre semejantes, es decir, cooperación simétrica), 2. *Cuestionamiento* colectivo a la legitimidad del liderazgo de la potencia regional, 3. *“Entangling diplomacy”* (“Diplomacia enredada”: utilizar las reglas y procedimientos de las instituciones multilaterales para influir sobre la potencia regional) y 4. *“Binding”* (“enlace” bilateral o múltiple: restringir el poder de los Estados más fuertes mediante acuerdos institucionalizados entre la unidad intermedia y la potencia regional o entre varias secundarias y la regional. Puede vincular incluso a la potencia externa con las anteriores).

II. Contexto histórico y contemporáneo regional

II.I. Un mundo entre la unipolaridad y la multipolaridad y una región entre el Interamericanismo, el Latinoamericanismo y el Suramericanismo.

Para Stuenkel (2010), las hipótesis de conflicto por disputa territorial son ciertas en la región, en la medida en que todos los países sudamericanos tienen al menos una disputa sin resolver, excepto Brasil (p.108). En este sentido, son muy relevantes tanto el legado histórico conflictivo (26% de las fronteras en Suramérica fue definido por 8 guerras, 17% por reclamos unilaterales, 13% por arbitrajes y solo 17% por acuerdos bilaterales) como la incidencia de la variable populista (uso del enemigo externo y del patriotismo para distraer la mirada frente a las deficiencias internas) (Flemes y Radseck, 2012:210-211). No obstante en cuanto a Brasil, un legado histórico que permite disipar las hipótesis de conflicto entre este y sus vecinos es una conducta predominantemente pacífica, si bien podría operar igualmente (como incentivo disuasorio) el recuerdo de que tras la guerra del Cono Sur, Paraguay perdió frente a Brasil un 40% de su territorio y la mitad de su población (Stuenkel, 2010:108).

Abordando el espacio interamericano de relaciones, en los años cuarenta, la primera etapa de los procesos de integración obedeció primordialmente a intereses colectivos en defensa antes que a intereses económicos, intereses ligados a los lineamientos estadounidenses para encarar la Segunda Guerra Mundial. El hito de cooperación regional fue la creación de la JID (Junta Interamericana de Defensa). No obstante, se convirtió más en una gruesa declaración de objetivos estratégicos que en una estructura formal de relaciones, funciones y compromisos (Quesada, 2009:11).

Una plataforma colectiva de seguridad bajo el “paraguas” militar e ideológico de EE.UU. cobra forma institucional en la región con el auge continental de la doctrina de *contención del comunismo* del diplomático estadounidense George Kennan, cuyo fin esencial consistía en bloquear cualquier influencia ideológica, económica o militar de la URSS sobre las Américas, más que satisfacer genuinos intereses de defensa latinoamericanos. Con este fundamento, se crea en 1947 el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), cuyo objetivo principal (vigente pero bloqueado) consiste en comprometer una respuesta militar colectiva (de los firmantes y encabezada por EE.UU.) en el caso de una agresión por parte de un Estado (externo) a cualquier Estado americano. Empero, con la creación de la OEA en 1948 (Bogotá) ha tendido a relucir un carácter más civilista y democrático que llevó a 14 de los 35 países miembros a crear el “Pacto de Bogotá” para ubicar el diálogo y los mecanismos de solución pacífica de controversias por encima de la respuesta armada, con la correspondiente apatía y distanciamiento de EE.UU. Al TIAR a veces se le considera un precursor de los arreglos en defensa colectiva de la OTAN (Quesada, 2009:12-

13). El único enemigo extrarregional que identificaron los decisores brasileños (y otros latinoamericanos) fue la Unión Soviética, pero no se tomaron muchas provisiones debido a la sensación de seguridad que les generaba el "paraguas" de Estados Unidos (Stuenkel, 2010:110).

La racionalidad militar latinoamericana y su dependencia al aprovisionamiento material e ideológico por parte de los EE.UU. durante la Guerra Fría generó una base homogénea de identificación que propició en muchos casos una subordinación voluntaria de la doctrina de seguridad nacional (DSN) a los objetivos de la agenda estadounidense. Esta relación también fomentó una base de legitimidad para los regímenes autoritarios, así como una conciencia paternalista y una capacidad de intervención nacional fuerte dentro del sector militar (Tibiletti, 2001).

El sector militar pudo desprenderse en muchos casos de los controles democráticos y civiles e incluso desarrollar una diplomacia paralela afín a los EE.UU. (Diplomacia militar paralela) para mantener alineada la DSN con los dictados del Departamento de Defensa estadounidense (Tibiletti, 2001). Las FFAA latinoamericanas fueron nutridas por los parámetros operativos e ideológicos de EE.UU. mediante instrumentos como las Conferencias de FF.AA. Americanas, la JID y la Escuela de las Américas (Tibiletti, 2001). Pero pese a compartir doctrinas de concepción y adiestramiento similares, la presencia de varias dictaduras se hizo competitiva, de modo que Argentina y Brasil incluso trataron en algún momento de adquirir armas nucleares hasta el tratado de Tlatelolco (1967-1969) (Stuenkel, 2010:105). Para el caso de una eventual amenaza nuclear en la actualidad, dado que Brasil y Argentina actualmente comparten la capacidad civil de usar este recurso energético, y Venezuela en algún momento anunció su interés, puede descartarse esa posibilidad tanto por causa de que los tres han firmado el TNP y otras disposiciones regionales que renuncian al poder nuclear bélico, como por causa de que si el mismo Brasil o Argentina intentaran desarrollar ese tipo de poder se arriesgarían a que su vecino, que ya tiene poder nuclear convencional, siga el mismo camino en su contra (Stuenkel, 2010:111).

En algún momento, en el contexto "caliente" de la bipolaridad (60s) la tríada institucional JID-TIAR-OEA podría haber representado un esquema de integración fuerte en Defensa y Seguridad, pero factores como la conciencia creciente sobre el "incómodo" papel hegemónico de EE.UU. y la gran variedad de agendas propias de seguridad debilitaron el liderazgo de Washington en los 70s. La indisposición colectiva hacia EE.UU. y la decepción hacia el TIAR fueron aún más notorias a principios de los 80, cuando EE.UU. bloqueó la aplicación de ese esquema invocado por Argentina en contra del Reino Unido, en la disputa de soberanía sobre las islas bajo poder británico desde 1833 (Quesada, 2009:14-15). Aún después de las transiciones democráticas en los países dominados por regímenes autoritarios y de los procesos de reforma militar en los países moderados, perduran algunos de estos legados, bloqueando procesos de profundización de la democratización de los sistemas políticos latinoamericanos (Tibiletti, 2001).

Toda la región replicó la visión estadounidense de la “Seguridad Nacional”, incluyendo dentro de este concepto toda una gama de intereses nacionales, haciendo que el sector de la Defensa se definiera en función de la protección y satisfacción de esos intereses variados. De esta manera, las políticas de Defensa cobijaron toda suerte de temáticas y la frontera profesional entre los gobiernos civiles y los militares se hizo muy difusa (Ejecutivos con amplio manejo discrecional de las FF.AA. o élites militares con capacidad de cooptación y/o presión sobre los asuntos del despacho gubernamental) (Tibiletti, 2001).

Pero dos golpes de diplomacia colectiva “independiente” que erosionaron el papel de EE.UU. y la utilidad del TIAR dentro del ánimo de resolver pacíficamente dilemas de seguridad domésticos (conflictos de carácter insurgente) fueron el proceso de Contadora (1983-85) y el Acuerdo de Esquipulas (1986-88). El primero reunió a ocho suramericanos en pro de las salidas negociadas en el Salvador, Nicaragua y Guatemala en torno a dos grupos: el de trabajo (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el de apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). El segundo retomó la experiencia previa y fue exclusivamente centroamericano (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras). En ambos casos, EE.UU. mantuvo una posición de rechazo tajante a las negociaciones y su política de intervención militar unilateral contra las guerrillas de liberación nacional (Quesada, 2009:15)

Después de dos períodos de intensa militarización de los Estados durante el contexto de las dictaduras en los 70 y 80, en los años 90 prevalecieron tres tendencias: un gasto militar relativamente bajo, poca o ninguna participación en el mercado internacional de armamento y preponderancia del control civil gubernamental sobre las políticas de defensa (Bromley y Guevara, 2009).

En el escenario del declive de la Guerra Fría y del agotamiento del Sur respecto a la rigidez ideológica de la agenda estadounidense de seguridad, empiezan a surgir entre los latinoamericanos propuestas para reformular la agenda de seguridad regional vinculando nuevos temas como desafíos comunes a la estabilidad democrática: deuda externa, pobreza extrema, derechos humanos, entre otros (Tibiletti, 2001). Para Flandes (2010:100), la política exterior brasileña hacia Suramérica oscilaba entre una buena relación con Estados Unidos y una versión propia de “tercermundismo”. Con Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Brasil empezó a construir una idea, aunque aún primaria, de “Suramérica”, en oposición a una idea demasiado difusa (y dominante) de “Latinoamérica” (Flandes, 2010:100), reinante además en el contexto político interamericano.

Procesos como la democratización en los 80 y la creación de Mercosur en el 91 transformaron la conflictividad entre Brasil y Argentina en amistad (Stuenkel, 2010:105). Una tesis interesante que defiende Stuenkel (2010:107) es que las aproximaciones amistosas entre Argentina y Brasil no se produjeron por la densidad del comercio recíproco (hipótesis de la interdependencia compleja),

sino por la introducción de múltiples mecanismos de colaboración en temas diversos y que terminaron generando procesos de socialización para alinear sus intereses e identidades (hipótesis constructivista). Las nuevas doctrinas sobre el desarrollo afectaron la manera en que los tomadores de decisión en Brasil veían el libre comercio y sus relaciones con el mundo (más abiertas y activas) aunque fue lento el proceso de cambio para dejar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Ya en la ronda de Uruguay (1986-1993) Brasil empezaba a mostrarse como un aspirante a “líder” del mundo en desarrollo, el cual se oponía con vigor a las políticas proteccionistas agrícolas por parte de los países desarrollados (Cason, 2006:13).

A partir de 1994, con la presentación del informe de Desarrollo Humano del PNUD, empieza a cobrar creciente importancia el concepto de Seguridad Humana como principio rector que trasciende la Seguridad Nacional, entendida como seguridad del Estado. De esta manera, se busca que todos los recursos y energías del Estado se dirijan hacia la protección integral de las libertades y capacidades de los ciudadanos en las dimensiones cultural, política, económica, laboral, comunitaria, social y de protección contra el delito (ámbito civil de la seguridad) (Tibiletti, 2001). Sin embargo, esta ampliación integral del concepto de Seguridad no ha ido coherentemente acompañada por una ampliación de las estrategias de intervención nacional ni por una transformación de la racionalidad estatal.

La sobrevaloración de la razón de Estado y la preponderancia del sector y/o la lógica de la Defensa sobre todos los nuevos temas tiene por lo menos dos efectos perjudiciales y dos paradojas según Tibiletti (2001):

a) La distorsión de la acción defensiva y su saturación, poniendo en riesgo la autonomía de los demás sectores estatales y la cohesión social democrática (cooptación del Estado) (por ejemplo: la doctrina de “Seguridad Democrática” en Colombia o el “Socialismo del S. XXI” en Venezuela). Se produce la paradoja de: a mayor “defensa” de la democracia, menos democrático y más asfixiante se vuelve el régimen político (Tibiletti, 2001).

b) La protección defensiva o securitización de todas las esferas societales (política, económica, social y cultural) puede generar un aumento de la sensación de inseguridad, agudizar las tensiones sociales, exacerbar la necesidad de control y vigilancia y propiciar una militarización o securitización de las sociedades (cooptación de la sociedad). Se produce otra paradoja: el incremento de la vigilancia y control estatal sobre las dinámicas sociales aumenta la desconfianza ciudadana y paraliza el desarrollo dinámico (Tibiletti, 2001).

El conflicto interestatal dejó de ser una amenaza cercana, pero aparecieron toda una serie de “nuevas amenazas” a la seguridad (delincuencia organizada, narcotráfico, insurgencia, revueltas populares) que fueron respondidas con un mayor involucramiento de los militares en los asuntos

domésticos. A partir de ese momento se presentan tres tipos de conducta para encarar esos desafíos al Estado: entregar la mayor parte de la agenda de seguridad a las FF.AA., buscar formas de cooperación bilateral en Defensa y Seguridad y de innovación (MFCS), y desplegar estrategias unilaterales con repercusiones transfronterizas (Bromley y Guevara, 2009).

EE.UU., definió al narcotráfico como amenaza a su seguridad nacional, diluyendo las barreras entre su seguridad doméstica y la seguridad de varias zonas del mundo en los 90 según Moreano (2005, en da Silva, 2012:124). Incluso, Jacobsen (2007, en da Silva, 2012:124) se refiere a la cooperación militar y la diplomacia coercitiva como los instrumentos desarrollados por los estadounidenses para presionar a los gobiernos de valores afines como Colombia para exigir resultados en materia antidrogas.

Para da Silva (2012), de la literatura académica sobre las “nuevas amenazas” pueden rescatarse cuatro consecuencias para América Latina: Primero: una nueva fase de intervención hemisférica (militar y técnica) de EE.UU., esta vez contra el narcotráfico en lugar de contra el comunismo. Dos: La dispersión de la producción y tráfico de drogas ilegales hacia América Latina, convirtiendo al problema en uno transnacional. Tres: la reconfiguración del papel de los militares, pasando de luchar contra un enemigo ideológico a enfrentar la combinación insurgencia-narcotráfico (llamada por algunos gobiernos como el estadounidense y colombiano como “narcoterrorismo”). Y cuarto: la modificación de las relaciones latinoamericanas a partir de las nuevas preocupaciones en seguridad y el papel revitalizado de EE.UU., especialmente en países como Colombia (da Silva, 2012:124-125). Un asunto adicional, pero clave, es que para da Silva, ya Brasil percibía dicha intervención como una potencial amenaza para el continente (p.125).

Actualmente, el TIAR carece de utilidad en términos de Defensa ante la indefinición de un “enemigo externo” concreto y común para los latinoamericanos. En el caso de la OEA, se le califica como un sistema anacrónico e inoperante que poco ha logrado prevenir o dar tratamiento a conflictos domésticos o bilaterales entre sus miembros (Seguridad). En el caso de la JID, su ambigüedad jurídica y su poca visibilidad le han permitido subsistir, aunque sin un papel relevante (Quesada, 2009:16). En 2006, la OEA decidió incorporar a la estancada JID como entidad asesora para la defensa, pero sin absorberla o restarle autonomía, mediante una estrategia jurídica que suele repetir el patrón latinoamericano de extensa codificación y baja capacidad de aplicación (Quesada, 2009:14)

Para Quesada, las instituciones interamericanas no están plenamente adaptadas frente a los múltiples y “nuevos riesgos” ni son viables de “reinventarse”, pero siguen contribuyendo como enlace político entre EE.UU. y los demás americanos y como espacios de confianza para respaldar los procesos de fortalecimiento del Estado y de democratización. La creación de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y del Comité Interamericano contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de

Armas (CIFTA), así como la introducción del protocolo de 1992 en la OEA para sancionar los golpes de Estado (aplicado en el caso reciente de Honduras), son muestras de esa revitalización parcial (p.22). Asimismo, el impulso estadounidense a las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (9 entre 1995 y 2010) revelan el persistente interés estadounidense de involucrar a los gobiernos y fuerzas armadas de la región en la lucha conjunta contra asuntos de orden público (policial-civil) (Quesada, 2009:23).

Para Flandes y Radseck (2012), la OEA es un reflejo del sistema centralizado en EE.UU. de la Guerra Fría, básicamente creado para contener al comunismo. A pesar de todo, han logrado sobrevivir sub-estructuras como el TIAR, la JID y la Comité de Seguridad Hemisférica (CSH) y han logrado incorporar instrumentos para promover la transparencia en la adquisición de armas convencionales, para coordinar estrategias contra el tráfico de drogas y armas y el terrorismo. Los autores mencionan sus debilidades, tales como: la falta de consenso dentro de estos regímenes respecto a varias amenazas y temas prioritarios, sus débiles estructuras y su influencia muy limitada, además de que varios Estados suramericanos y Brasil están poco interesados en un “sistema interamericano de defensa” (Flandes y Radseck, 2012:220).

Para Klepak (2012) a pesar de los esfuerzos de EE.UU. por revivir y actualizar las instancias de seguridad del sistema interamericano (las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, el Consenso de Miami de 1994 sobre integración hemisférica), desde 2005 el enfoque ha sido crecientemente regional con la construcción y aparición de organismos e iniciativas regionales. Aunque intentan preservarse compromisos colectivos en materia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, las distintas prioridades geográficas, ideológicas y de seguridad han fracturado al sistema interamericano en transacciones de seguridad bilaterales, trilaterales y sub-regionales o de bloques, tales como: la Asociación de Seguridad y Prosperidad de América del Norte, la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas, la Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (EE.UU.-Centroamérica), el Sistema de Seguridad Regional del Caribe oriental (con asistencia de EE.UU., Canadá y Reino Unido), la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI), el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad de MERCOSUR (SISME), el ALBA, el Consejo de Defensa Suramericano y la OTCA (Klepak, 2012:51).

Un reflejo de esta pérdida de influencia relativa de la OEA como eje de la seguridad regional puede verse en las críticas recientes a su estructura, funciones e incluso “intromisión” en las soberanías y que condujeron a algunos gobiernos a denunciar (retirarse) de tratados como el TIAR (México, Ecuador¹¹, Nicaragua, Perú, Bolivia y Venezuela¹²) o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (tratando de eludir el monitoreo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

¹¹ El Espectador (5 de febrero de 2014). Correa firmó decreto para retiro de Ecuador de tratado de asistencia. En: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/correa-firmo-decreto-retiro-de-ecuador-de-tratado-de-as-articulo-473036>

¹² Departamento de Derecho Internacional OEA (2014). B-29: Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR). En: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-29.html>

como Trinidad y Tobago y Venezuela¹³) o amenazar en varias ocasiones con irse (Ecuador, Bolivia¹⁴). Otro reflejo podría ser la reducción progresiva del presupuesto anual de dicha organización entre 2010 y 2013, si bien dos dudas frente a la causalidad política de esta tendencia coyuntural podrían ser la dificultad financiera de los EE.UU. post crisis de hipotecas “subprime” y un leve aumento del presupuesto de 2013 a 2014, pasando de 161,013.4 (miles de USD) (OEA, 2012) a 167,473.5 (miles de USD) (OEA, 2013).

La distribución temática del presupuesto para la OEA refleja dos grandes cosas que podrían corroborar la imagen de la agenda no-jerárquica de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales en el contexto de las Américas (2012-2011): la seguridad parece tener oscilar entre el segundo y tercer lugar de prioridad y no alcanza a concentrar 1/5 del presupuesto anual (entre el 14% y el 16%). En el contexto de la “lucha internacional contra el terrorismo” (War on Terrorism o WOT), todo el nuevo discurso de la seguridad no logró traducirse en ninguna financiación (0%) para el problema entre 1999 y 2002 (OEA, 2001). Si bien, con la creación posterior de la “Secretaría de Seguridad Multidimensional” (diciembre de 2005), las discusiones y capacitaciones sobre el tema empezaron a recibir financiación (por ejemplo, 3,980.9 miles de USD para 2006 (OEA, 2005)), pero compartida con 10 temas más: Seguridad pública, Drogas, Trata de personas, Minas antipersonal, Armas convencionales, No proliferación, Tráfico de armas, Pandillas delictivas, Delincuencia organizada transnacional y Fomento a la confianza y la seguridad.

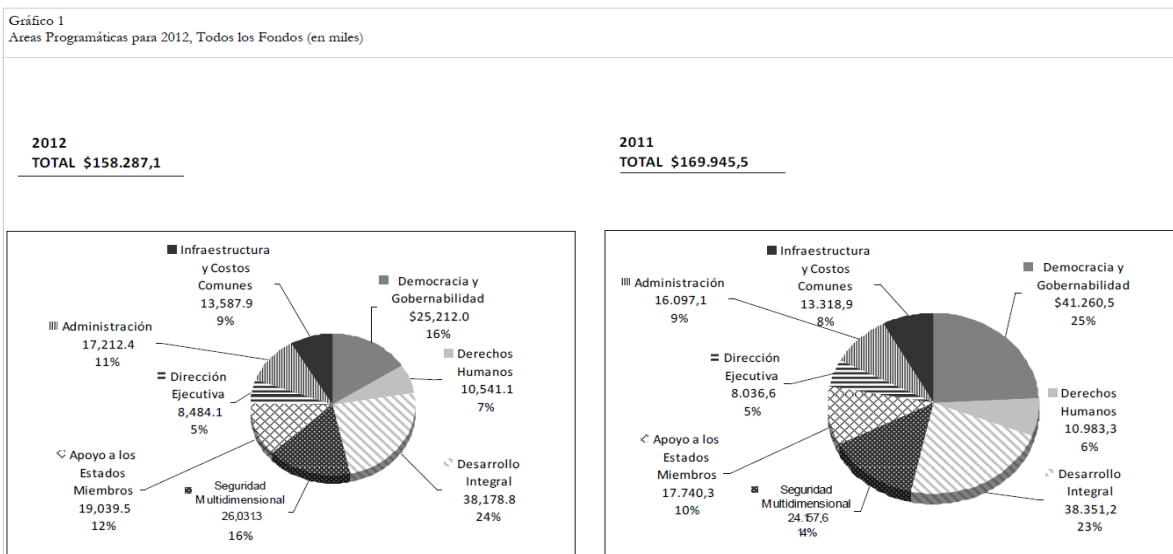


Gráfico 1: extraído del Programa-Presupuesto de la OEA (2011).

¹³ CIDH, (10 de septiembre de 2013). CIDH manifiesta su profunda preocupación por efecto de la denuncia de la Convención Americana por parte de Venezuela. En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp>

¹⁴ El Telégrafo (3 de octubre de 2013). Ecuador y Bolivia analizan retiro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/ecuador-y-bolivia-analizaran-retiro-del-sistema-interamericano-de-ddhh-si-en-2014-no-hay-cambios.html>

La OEA no ha logrado articular a las (sub)regiones en términos de seguridad o defensa. En el despuntar del siglo XXI, aunque en el seno del Mercosur se afianza una comunidad de seguridad visible y autónoma pero incipiente, en el norte de esta región (los andes) parece incrementarse la desconfianza entre los países (Stuenkel, 2010:108) a pesar de coyunturas de ruptura y “reconciliación” diplomática. Máxime, con la práctica fracturación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Y las “amenazas” a la democracia no solamente se diversifican, internacionalizan, o transnacionalizan, también parecen provenir desde adentro de los procesos de consolidación del *stateness*.

Según el informe emitido en 2009 por el Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés), el gasto militar en Suramérica se elevó considerablemente en los últimos años alcanzando los 48,1 billones de USD en 2008 y comprendiendo un aumento general del 50% en este rubro para la década 1999-2008 en comparación con la década anterior (Bromley y Guevara, 2009). Para el año 2009, Suramérica experimentó un gasto militar general cercano a los 51,8 billones USD aún a pesar del contexto de crisis económica mundial (Bromley y Guevara, 2009). En el “Yearbook” de 2013, el SIPRI reportó un gasto militar para América Latina cercano a los 65,9 billones de USD¹⁵.

No obstante, en lugar de “carreras armamentistas” para los autores se trata más bien de políticas para reemplazar o mejorar “stocks” desactualizados o descontinuados y que responden a múltiples propósitos que poco tienen que ver con conflictos bilaterales (dilemas de defensa) o rivalidades de poder militar, entre otros: mantener la capacidad defensiva tradicional pero “al día”, optimizar la respuesta estatal a los desafíos internos (dilemas de seguridad), estrechar lazos con gobiernos productores, mejorar su industria armada nacional, participar en misiones y operaciones de paz y reforzar la imagen regional o mundial del país. En otras palabras, se trata simplemente de políticas que representan continuidad para los programas de Defensa y Seguridad antes que transformación de los mismos y/o reacciones a las acciones de sus vecinos (Bromley y Guevara, 2009).

Otra situación que llama la atención y que causa un tanto de desconfianza en los EE.UU. es la buena recepción regional que ha tenido Rusia en las últimas dos décadas como proveedor latinoamericano para Argentina, Brasil, Cuba, Colombia, Ecuador, Perú y México, situación impensable en el contexto de la bipolaridad y la hegemonía estadounidense. En buena medida, esto es explicado por dos factores: la diversificación de proveedores en América Latina (Incluyendo compañías de Israel y de Europa e incluso China) y la negativa de EE.UU. a suplir cierto tipo de tecnologías militares de punta (Bromley y Guevara, 2009). Esto causó algo de desconfianza en Brasil, empujando sus planes de modernización y ampliación de la industria nacional de defensa. Otra de las razones de esta reactivación para da Silva (2012) fue el temor de

¹⁵ Véase el resumen en: SIPRI (2013). 3. Military expenditure. En: <http://www.sipri.org/yearbook/2013/03>

que los EE.UU. utilizaran a Colombia como “caballo de Troya” para entrar a la Amazonía, aunque eso no impidió que se dieran muestras de cooperación anti-insurgente con Colombia en esa frontera compartida. Es una oferta de cooperación en medio de la tensión porque Brasil parece hallar en EE.UU. una fuente potencial de amenaza en la medida en que podrían aspirar a tomar control del Amazonas y sus recursos hídricos (Stuenkel, 2010:110).

Una parte de este mayor espacio de “maniobra” que cobra la región y Brasil como potencia regional y jugador global o *potencia en ascenso*, aunque auto-restringida o *reticente* a mostrarse “demasiado” en algunos temas, optando por la “prudencia”, un bilateralismo relativamente simétrico o un “multilateralismo no hegemónico”, se explica, por una parte, por los cambios estructurales de re-distribución del poder económico y político en el mundo (en menor grado militar) hacia la multipolaridad. Otra parte se explica por la nueva visión o doctrina de seguridad de los mismos EE.UU. durante los dos mandatos Obama, con fuertes contrastes aunque también continuidades frente a la de Bush Jr.

Ya existe una multipolaridad *de facto* y en intensificación a pesar de que estructuralmente persista la unipolaridad, la cual se muestra en el desplazamiento del poder económico (e incluso político, si bien la distancia militar sigue favoreciendo a EE.UU.), pasando de los Estados del G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) hacia las llamadas nuevas *potencias emergentes* (entre ellas Brasil) (Pastrana y Vera, 2012:136). En la actualidad, los países del G-7 participan en el 53% del PIB mundial, cifra que si bien es alta, ha caído en un 19 % con respecto al año 2000 en las cuentas del FMI (Pastrana y Vera, 2012:136). El que Brasil haya desplazado con China a EE.UU. como su primer socio comercial en exportaciones (19% contra 10% de su oferta) y en importaciones (muy cerrado: 15,8% contra un 15% de sus compras) (ALADI, 2013) es tanto causa como incentivo para aumentar su autonomía frente a Washington. Y esta tendencia no se refiere sólo a Brasil, pues ya a finales de 2012 el FMI anunciaba que China se convertía en el primer socio comercial del mundo (de 124 países) (Pastrana y Vera, 2013:621), tendencia que se confirmó de nuevo para 2013, por la que incluso aumentó sus exportaciones, importaciones y superávit (12,4%)¹⁶. Y pese a que Brasil ha experimentado problemas económicos, sus relaciones estratégicas con China en el marco del BRICS son muy sugerentes.

La fortaleza predominante que preserva a EE.UU. como polo es su capacidad militar, afirmada tanto en lo que tiene actualmente como en sus ventas de armamento al exterior. Los portaviones, muestras de máxima capacidad logística y tecnológica reflejan lo primero, dado que EE.UU. cuenta con 10 de ellos, y los países que más se aproximan son Italia y la India con apenas 2 (Brasil, Rusia y China tienen 1 cada uno) (Globalfirepower, 2014). No obstante el predominio, en el asunto de las ventas internacionales y en gasto militar también se han generado cambios. Mientras en el año 2000 EE.UU. le llevaba al BRICS una ventaja en ventas militares de aproximadamente 3.245

¹⁶ El País (10 de enero de 2014). China sobrepasa a EE UU como líder del comercio mundial al cierre de 2013. En: http://economia.elpais.com/economia/2014/01/10/agencias/1389323246_619546.html

millones de USD, para 2011 se recortó a 658 millones USD según el SIPRI (2013) en (Pastrana y Vera, 2013:621). En 2013, EE.UU. concentró 37% del gasto militar mundial y el BRIC (sin Suráfrica) un 20,5%¹⁷, coincidiendo con otra tendencia por regiones que muestra que, mientras el gasto militar se contrajo en el Norte de América (-7,8% aprox.) y Europa Central y Occidental (-2,1% aprox.), en regiones como América Latina, Europa Oriental, el Sur del Asia, el Sudeste asiático y otras, ha aumentado¹⁸.

En cuanto a la *Estrategia de Seguridad Nacional* (2010) de Obama, parece marcar distancia frente a las de Bush en 2002 y 2006, enfatizando principalmente el compromiso con la comunidad internacional mediante el multilateralismo, donde países como Brasil son identificados como socios estratégicos para el orden mundial. En el caso del uso de la fuerza, se postula como "último recurso" (Gray, 2011). No obstante, deja algunos elementos borrosos que no rechazan de modo expreso la doctrina de "defensa preventiva" de George W. Bush: deja abierta la puerta a "intervenciones humanitarias" de modo unilateral, y a pesar de que en el discurso no se habla de "la guerra contra el terror", se identifica aún a las redes lejanas de violencia y terror como amenazas (Gray, 2011). EE.UU. ahora identifica la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley como sus recursos de "poder e influencia", pero acepta que no se pueden imponer estos valores a otros sino que se deben transmitir con el ejemplo (Gray, 2011). Empero, esto puede ser dudoso para su legitimidad como líder global en la medida en que insiste en la conexión entre terrorismo islámico y armas de destrucción masiva como la mayor amenaza al sistema internacional (asunto con poca o ninguna incidencia en Latinoamérica) y que afirma que si la prevención por parte de los mecanismos de la "comunidad internacional" fallan está dispuesto a desplegar acciones bilaterales y multilaterales (obviamente ad-hoc) para encarar el genocidio y las atrocidades en masa (Gray, 2011).

Algo esencial y que permite catalogar a EE.UU. como *potencia en declive* es que a pesar de que la Nueva Estrategia aspira a mantener la "supremacía militar" (*hard-power*) en el mundo, los decisores reconocen que han sufrido una sobre-expansión, particularmente cuando han usado excesivamente el poder militar, cuando no han traducido sus recursos o inversión en otro tipo de herramientas o cuando han actuado unilateralmente (Gray, 2011). Esto ha significado en la región retrotraerse o sustituir parte del énfasis militar de las ayudas para la gobernabilidad por otro tipo de programas. Por otro lado, parte de su *soft-power* (valores, creencias sobre el sistema internacional) viene siendo seriamente cuestionado por esas mismas potencias emergentes a las que busca influir positivamente. No es casual que, además de la conocida crítica a la actuación unilateral de EE.UU. en Irak, Brasil subraye que han venido presentándose otras situaciones, con

¹⁷ Véase el resumen gráfico del informe de 2013 del SIPRI. The Share of world military expenditure of the 15 states with the highest expenditure in 2013. en: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex-graphs-for-data-launch-2014/The-share-of-world-military-expenditure-of-the-15-states-with-the-highest-expenditure-in-2013.png>

¹⁸ Véase el resumen gráfico del informe de 2013 del SIPRI. Changes in military expenditure by region, 2012.2013. En: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex-graphs-for-data-launch-2014/Changes-in-military-expenditure-by-region-2012-13.png>

matices, del uso ilegal y hegemónico de la fuerza aunque se acompañe de coaliciones multilaterales. Amorim (2013a:5) argumenta que esto ocurrió con el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU para la intervención de la OTAN en el norte de Libia en 2011, donde se abusó de los lineamientos del Consejo, que eran para proteger a los civiles y bloquear los arsenales de Gadafi, pero la “coalición” terminó utilizando para inducir un cambio de régimen. El ministro de Defensa es más tajante cuando señala que Brasil se aparta totalmente de esas y otras actitudes que buscan mantener un “desequilibrio unipolar” y que por ello las decisiones de UNASUR se dirigen a contribuir para transitar hacia un mundo multipolar para los países y las regiones (Amorim, 2013a:5).

Para García y Ángel (2008) la estructura actual del sistema se debate entre la unipolaridad y la multipolaridad. Lo primero se evidencia para ellos en el discurso neoconservador de Bush y sus asesores, quienes parecían guiar una política imperial no tanto por recursos como el petróleo o por las armas de destrucción masiva sino por la necesidad de aislar o conectar por la fuerza los lugares y regímenes opuestos a la tendencia predominante de globalización: libre flujo de información, comercio, finanzas e inversiones, gobiernos liberal-democráticos, estabilidad política y bajas tasas de homicidio. Pero para ellos, en medio de ese despliegue extremo EE.UU. termina contribuyendo a una mayor fragmentación y resistencias emergentes del orden mundial, de modo en que hay aún menos estabilidad y menos provisión de seguridad (García y Ángel, 2008).

Actualmente, Estados Unidos se ha concentrado en América Latina en ciertas zonas de seguridad y de prioridad comercial, particularmente en México (NAFTA y Plan Mérida), Centroamérica (el Mercado Común Centroamericano y CARSI¹⁹) y una porción de los andes (Chile, Perú y Colombia), mientras su presencia parece retroceder en otras (Mercosur y países del ALBA). Para Shifter (en Patriau, 2013), EE.UU. no se retirará de su esfera de influencia natural, pero se concentrará en focos de inestabilidad más urgentes como Afganistán, Pakistán, Corea del Norte e Irán (además de Ucrania, el Magreb y Siria). Algunos de sus congresistas han planteado cesar de financiar una buena parte de la OEA, donde los mayores aportantes son hoy EE.UU. (60%), Canadá (12%), Brasil (9,9%), México (8,2%) y Argentina (2,4%) (OEA, 2013:134). A pesar de lo vital que puede ser para Colombia el re-fortalecimiento del organismo interamericano, apenas aporta el 1,04% del presupuesto anual, aun menos de lo que aportan países críticos del interamericanismo como Argentina o Venezuela (2,2% aprox.) (OEA, 2013:134). En 2013, el Senado de EE.UU. aprobó una ley para evitar que cualquier miembro de OEA concentre más del 50% de las cuotas y para que su propio país disminuya progresivamente la suya (US Senate, 2013). El acuerdo es que los demás miembros aumenten paulatinamente su cuota, y aunque fue una opción más administrativa que política, sugiere una importante búsqueda de autonomía por parte de varios Estados latinoamericanos, aunque recaen en el dilema del *free-rider* (que la autonomía de todos aumente

¹⁹ Central America Regional Security Initiative.

frente a EE.UU., pero que otros eleven su cuota²⁰). Las críticas sumadas de los países ALBA a la presunta injerencia regional de la superpotencia, a través de instrumentos interamericanos como la JID, la Corte y Comisión Interamericanas (CIDH) o la Secretaría General, también han debilitado la legitimidad del organismo. Además, las recientes revelaciones y reacciones sobre el espionaje en la región (por parte de la National Security Agency o NSA) denotan que el clima general de receptividad a las posiciones de Washington viene en descenso (sobre todo en los brasileños), si bien esa tendencia es anterior a esta “crisis” según el mismo Shifter (en Morales, 2013).

Las presiones por el retorno de Cuba a la OEA y la creación de organismos como UNASUR, ALBA o CELAC resaltan un mayor margen de maniobra regional frente a la estrategia estadounidense hemisférica de “estabilización hegemónica” (Keohane y Nye, 1987; Krasner, 1992) o “unipolaridad benévola” (Amorim, 2013a), reflejada en aspectos como el aislamiento político y el bloqueo comercial a la isla. También en actitudes como la impugnación a la presunta inoculación de valores socialistas (castristas o chavistas) en la OEA o en la CELAC, dado que el Departamento de Estado de EE.UU. exclama que la región ha adoptado posiciones poco críticas hacia la situación de derechos humanos en países como Venezuela, Ecuador y Cuba, “traicionando” los principios democráticos²¹. No obstante, Obama viene revisando algunas líneas de acción exterior para menguar el anti-castrismo histórico y fomentar el diálogo político, si bien parece focalizar distintos temas e instrumentos para evitar una aproximación inviable del tipo *one-size-fits-all*, según Sarukhán (en Inter-American Dialogue, 2013). Para analistas como Hakim (en Inter-American Dialogue, 2013), la “Doctrina Monroe” ha terminado *de facto* y la actuación de EE.UU. se ha visto atomizada, además de muy tensa en el último año con Brasil.

En la óptica de Malamud (2013:2), Obama ha fomentado entre sus principales socios regionales la “colaboración y responsabilidad compartida”, en medio de problemas con alto potencial conflictivo como las tensiones con el núcleo del ALBA (Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua) más Argentina, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana (muy vinculados), las migraciones (a propósito de la acalorada preparación de la reforma en los EE.UU.) y el aporte del hemisferio a la reactivación económica global (donde los “ganadores” en crecimiento anual de los últimos años son América Latina, el Asia-Pacífico y algunos países africanos ante la impotencia relativa de economías tradicionalmente fuertes pero en problemas, como la estadounidense, la británica, la francesa, la española y la italiana). Malamud (2013:2-3) no infiere un escenario polarizado Norte-Sur y encuentra positivos algunos síntomas de moderación política y re-aproximación, tales como un presunto debilitamiento de los regímenes cerrados en Cuba y Venezuela.

²⁰ Véase por ejemplo: El País (27 de septiembre de 2013). EE UU reducirá el porcentaje de su participación económica en la OEA. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/27/actualidad/1380301382_115633.html

²¹ AFP (2014, 30 de enero). Estados Unidos dice: Celac “traicionó” a la democracia con espaldarazo a Cuba. En: <http://hoy.com.do/estados-unidos-dice-celac-traiciono-la-democracia-con-espaldarazo-cuba/>

Para Riggiozzi (2010), a pesar de los esfuerzos aglutinadores del “buen vecino”, la tendencia latinoamericana del siglo XXI parece ser la promoción de iniciativas de integración de corte post-liberal, post-hegemónico y hasta “post-comercial”, agrietando el discurso y prácticas neoliberales. Invocando el concepto de “regionalidad” (énfasis en la identidad colectiva y la participación de actores no-gubernamentales) ella se refiere a una clara re-politización de la región (donde el “chavismo” no es la única expresión crítica ni la dominante, a diferencia de lo que argumentan algunos medios de comunicación y senadores de EE.UU.) y que crea nuevas bases a través de las cuales los ciudadanos, los movimientos sociales, los partidos políticos y los líderes gubernamentales interactúan y construyen nuevos entendimientos de la “comunidad regional” Riggiozzi (2010:3-4). Aunque el intergubernamentalismo sigue prevaleciendo sobre la participación ciudadana en todos estos nuevos bloques, hay gestos que apuntan a esa “regionalidad”, tales como la alta valoración de la reducción de la pobreza y de la inequidad (incluso sobre el comercio) o la discusión para crear mecanismos de financiación y cooperación simétricos (Sur-Sur), en alternativa a USAID, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Pero esto es aún incipiente. La aparición de numerosas propuestas de integración o concertación regional, para ratificar la autonomía colectiva, parece oscilar entre lo que Serbin (2011) llama el “regionalismo anárquico” (múltiples propuestas competitivas y ninguna con transferencia de soberanía) y un principio esencial que adjunta Acharya (2011) al regionalismo “periférico”: la “subsidiariedad normativa” (proceso mediante el cual los actores locales crean reglas que les permiten proteger su autonomía frente a la dominación, violación, negación o abuso por parte de actores centrales poderosos). El mismo autor enuncia tres causas que explican bien el afán de actores regionales “periféricos” clave (como Brasil) de construir instituciones complementarias aunque independientes frente a los arreglos hegemónicos: por una parte, evitar la exclusión de los procesos de elaboración de normas globales y exigir soluciones regionales, por otro, resistir la “hipocresía” de las grandes potencias (y EE.UU.), cuyo poder les permite violar las normas internacionales (como la no-intervención), y finalmente, justificar/legitimar sus propios intereses mientras pasan de ser *rule-takers* a *rule-makers* (Acharya, 2011:100-101).

No obstante el panorama políticamente diverso y contestatario, países como México, Perú, Panamá²², Costa Rica²³, Chile y Colombia han reforzado sus vínculos estratégicos con EE.UU. por sus visiones convergentes en libre mercado, credo político liberal y lucha conjunta antinarcóticos,

²² Al momento de cierre de este artículo, Panamá acababa de firmar TLC con México y se propuso a sí misma como sede de la AP. A finales de 2013 había firmado otro con Colombia a pesar de su litigio por “sobre-aranceles” del segundo, y en 2011 lo firmó con Perú. Véanse: Gestión (2014, 4 de abril). Panamá firmó TLC con México y se acerca a Alianza del Pacífico. Recuperado en: <http://gestion.pe/economia/>. Portafolio (2013, 20 de septiembre). Con TLC, se busca aplacar contrabando. Recuperado en: <http://www.portafolio.co/economia/>

²³ Se adhirió en 2014. Véase: Gestión (2014, 10 de febrero). Costa Rica ya es miembro de la Alianza del Pacífico. Recuperado en: <http://gestion.pe/economia/>

sedimentándose en la Alianza del Pacífico (AP). Esta responde, típicamente, al modelo de “regionalismo abierto” y que se identifica desde los años 90 con las fórmulas institucionales del Consenso de Washington (apertura, desregulación, austeridad) y el “nuevo regionalismo”, en oposición al regionalismo de corte proteccionista o cerrado que caracterizó a los proyectos nacionalistas-desarrollistas y a esquemas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) entre 1960 y 1980 (Heine, 2012:212). También puede verse como un regionalismo ligado al principio de “geometría variable” o de construcción de un espacio más funcional (participa cualquiera interesado en ese mercado) que físico (territorial y geo-referenciado) (Väyrynen, 2003:27). La AP parece una salida “oportuna” para Colombia y Perú, a quienes parece seducir el “modelo chileno” y frustrar una Comunidad Andina de Naciones (CAN) que en su mejor momento benefició como ningún otro acuerdo la comercialización de manufacturas, impulsando la industrialización entre andinos (Vieira, 2011), pero que hoy no reviste gran interés dada la salida de Venezuela en 2006 y la resistencia ideológica de Ecuador y Bolivia a los TLC.

En sentido inverso, la ampliación geopolítica de Mercosur y la consolidación de UNASUR apuntan al fortalecimiento del papel del Estado, la reivindicación de la soberanía (económica y política), la identidad colectiva que se desmarca de lo “externo” a la región (suramericana), el pluralismo westfaliano y un evidente escepticismo ante el interamericanismo (Serbin, 2011:51). A diferencia de la percepción algo complaciente de los gobiernos y élites económicas de Chile (prototipo de flexibilidad e inserción internacional múltiple), de Colombia y Perú (relativamente hábiles para atenuar las protestas sociales), los demás gobiernos suramericanos y una buena parte de sus sociedades entraron en un “desencanto frente al aperturismo ingenuo”, causado por las promesas de desarrollo incumplidas en medio de privatizaciones, desregulación económica y desmantelamiento del Estado en campos sensibles como los servicios públicos, salud y educación (Heine, 2012:214).

En antagonismo a Mercosur, la AP privilegia el crecimiento económico vía competencia directa (por compradores e inversionistas) y abierta a otras regiones, pero presuntamente sincronizada. En una visión optimista del proceso UE-EE.UU. y de la AP, Malamud y Estrella (2013), defienden que no se trata de desregulación comercial y financiera o de “competición reguladora” sino de “cooperación regulatoria” que está logrando crear una infraestructura transaccional nueva (no regionalista), interoceánica, que se beneficia del último acuerdo alcanzado en Bali (OMC) y presiona a países como China y Brasil a decidirse rápidamente por la vía que EE.UU. lidera o a quedarse al margen de (lo que sería) la vena principal de crecimiento de la próxima década. Aunque el de Bali contiene apenas 10% de lo que se pretendía en Doha²⁴, Steinberg (2013) afirma que el acuerdo “mínimo” sobre reducción de subsidios agrícolas y trabas burocráticas en las

²⁴ Véase: AFP (2013, 7 de diciembre). Brasil saluda acuerdo alcanzado por la OMC en reunión en Bali. En:

aduanas empieza a agrandar a Brasil, cuyo aporte en la OMC, además de la presión en el grupo agrícola, es el papel directivo y consensual destacado por parte de Roberto Azevêdo.

La AP conecta con el TPP (Transpacific Partnership), liderado por EE.UU. y seguido por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Perú, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam. Además de los 6 del AP, Honduras y Guatemala están cautivados por la propuesta. Aparte de apostarle a lo que sería esta “megazona” de libre intercambio e inversión en el oeste, la AP busca, gracias a sus TLC firmados tanto con EE.UU. como con la UE, sumergirse en los beneficios que podría generar una “megazona” adicional en el este (trasatlántica) de concretarse los acuerdos entre EE.UU. y la Unión Europea. Es denominada hoy como la TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) y pretende, entre otros objetivos, eliminar todos los aranceles al comercio, cargar de elevados costos a las barreras no arancelarias y propiciar reglas globales para temas como la propiedad intelectual y disciplinas de mercado aplicables a las empresas estatales (The White House, 2013).

Desde el punto de vista identidad-territorio compartido (como prácticas y discurso), en el continente americano es posible identificar dos grandes concepciones del espacio físico. La primera y predominante, es la que concibe a América como un único espacio *panamericano*. Esta idea ha sido promovida desde el siglo XIX por Estados Unidos, basándose en la formulación de la Doctrina Monroe, en la que se define una “América para los Americanos”, es decir, un espacio de influencia estadounidense exclusiva, pues el punto de partida era que se debía garantizar que las potencias europeas no tuvieran influencia en los asuntos continentales. Más adelante, en el contexto de la Guerra Fría del siglo XX, la idea será la no injerencia de la Unión Soviética. De cualquier forma, la Doctrina asume que dado el “destino manifiesto” de Estados Unidos que le confiere una superioridad moral, es el país llamado a garantizar la no intervención de cualquier potencia externa, incluso si eso implica ir en contra de la voluntad de cualquier otro país de la región (Broorstin, 1997:211). La idea de la “Panamérica”, -que da origen a las conferencias panamericanas-, toma la forma en el siglo XX del Sistema Interamericano, encabezada por la OEA, como un espacio de encuentro continental, liderado por Estados Unidos, y con un propósito claro en términos de la exclusión de la influencia soviética (como ocurre con la expulsión de Cuba, por ejemplo) (Ardao, 1986:159).

Paralelo al “monroísmo”, el pensamiento de Bolívar sobre la necesidad de la autonomía del sur del continente frente a la potencia del norte (el “bolivarismo”) le da contenido a una visión alternativa del espacio que Martí llamaba en 1891 *Nuestra América*, y que en el siglo XX se conoce como “Latinoamérica”. Nótese que ésta idea tiene un punto de referencia lingüística, a saber: las lenguas romances del sur del continente y la historia común frente al colonialismo, y que implican, como en el bolivarismo, un conjunto que no incluye a EE.UU. Así como el monroísmo toma la forma del panamericanismo, del interamericanismo, y más recientemente de Las Américas (recordar el Área

de Libre Comercio de las Américas), el bolivarismo toma las formas de “Nuestra América”, del “latinamericanismo”, y más recientemente, del “bolivarianismo” del ALBA, liderada por Venezuela, y del “Suramérica”, liderada por Brasil (Betancourt, 2012:318).

Brasil le dio forma a esta interpretación del bolivarismo por varias razones. Primero, para consolidar el Plan Real de estabilización de su economía, lo que implicaba afianzar el Mercosur. Segundo, porque sus intereses económicos se expandieron entre los países vecinos, con los que estableció vínculos comerciales y en los que realizó fuertes inversiones. Esto hizo que la estabilidad política y económica de los países suramericanos se convirtiera en un tema de preocupación brasileño. Tercero: México, tradicional líder latinoamericano, empezó en la década de 1980 un proceso de “norteamericanización” que lo llevó incluso a establecer el NAFTA con Estados Unidos, si bien fue un proceso inducido más por el colapso económico interno y su crisis de deuda externa (Golob, 2003) que por afinidad o empatía con el “buen vecino”. Brasil no se sentía cómodo teniendo que disputar el liderazgo regional con un país tan cercano a los intereses de la superpotencia (Spektor, 2011:163). Para Brasil era más práctico liderar un espacio que excluyera a México, además de a Estados Unidos y Canadá.

Y probablemente el punto de quiebre que incentivó el paso de “Latinoamérica” a “Suramérica”, se dio en los años noventa cuando Estados Unidos propuso el ALCA. Brasil, gobernado por Fernando Henrique Cardoso, defendió la idea de que el libre comercio era necesario, pero le preocupaba el excesivo peso negociador de Estados Unidos. Cuando Brasil buscó la unidad latinoamericana para negociar en bloque frente a la superpotencia, se encontró con la resistencia de México. En donde logró ejercer un mayor liderazgo, de hecho, fue entre sus vecinos más cercanos. Cada vez más fue defendiendo que el ALCA era una opción, pero que el verdadero propósito era fortalecer el espacio suramericano, donde se podía apostar por Mercosur (Roett, 2007:56).

Para Brasil se volvió más claro que mientras apostarle a Latinoamérica era problemático, dar forma a Suramérica resultaba estratégico. Todo esto se concretó en que sólo unas semanas después de la visita de Bill Clinton a Colombia para promover el Plan Colombia, Cardoso convocó la primera reunión de presidentes suramericanos, en la que se propuso la creación del Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), embrión de lo que en el futuro sería UNASUR (Gudynas, 2006:4), y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Hoy, aunque no hay referentes históricos o culturales del “transatlantismo” o del “transpacifismo” (nivel inter-regional de análisis) como acervos de las identidades panamericana, latinoamericana o suramericana, vale decir que tanto EE.UU., como Brasil y los socios del AP buscan tenderse como “puentes” (competitivos) para desatar y regularizar esas transacciones interoceánicas. Desde el plano de los intercambios, las externalidades más intensas, y la regulación, NAFTA, Mercosur o AP son tanto espacios de seguridad económica, como espacios de seguridad física. Desde la óptica de la “regionalidad” o *regionness* (Riggirozzi, 2010) sus déficits en participación societal y su

heterogeneidad política y cultural permiten dudar del arraigo de una verdadera identidad “comunitaria”, aún en el NAFTA, donde sólo operan tres jugadores (con pasado fundacional o colonial distinto, sistemas políticos diversos y cultura política democrática, pero matizada con grandes rasgos intransferibles y/o inmutables).

II.II. La región vista desde los Complejos de Seguridad Regional (CSR)

La emergencia de Brasil como potencia regional en la edificación de UNASUR y sus artefactos constitutivos, su deseo de hacer de Suramérica su prioridad comercial y en inversión y de acercar los bloques regionales hacia los BRICS, son síntomas aun incipientes pero firmes de un regionalismo distinto. Geopolíticamente, la adhesión completa de Venezuela y próximamente de Bolivia y Ecuador al Mercosur, señala el cierre de espacios para una amplia o incontestada penetración de la superpotencia en el Complejo de Seguridad Regional (CSR) Suramericano. Un CSR se define como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o desecuritización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable de forma individual o aislada (Buzan y Waever, 2003:44). Allí tiene un rol principal la potencia regional (o varias si las hay) como arquitecta de discursos y prácticas de seguridad, y que pretende demarcar un espacio y ejercicio estabilizador (diplomático y/o militar) frente a toda intervención externa.

Desde la teoría de los CSR, podría aseverarse que desde la era Uribe y con menor intensidad en la era Santos Colombia ha intentado que sus vecinos y otros países cercanos securiticen de forma convergente sus amenazas internas principales (narcotráfico, terrorismo) o del nivel estatal, trasportándolas principalmente hacia los niveles transnacional y regional de la agenda de seguridad, vía OEA (región latinoamericana) o vía UNASUR (región suramericana). Perú, Panamá y algunos países centroamericanos ligados a la cadena de comercialización de la cocaína y México, tienden a comprometerse en las interdependencias de cooperación lideradas por agencias de EE.UU. como la DEA y en donde el “Plan Colombia” ha sido tanto eslabón inicial de la cadena de reacción como “modelo piloto” de intervención hegemónica para crear y ajustar planes sub-regionales como “CARSI” y “Mérida”.

Los intereses geopolíticos de Colombia desde los CSR parecen ser: apoyar la construcción de un CSR amplio, centrado en los acuerdos con EE.UU. y en el sistema interamericano, y por lo tanto, afirmando un “supercomplejo” transamericano en el que la superpotencia abra “ventanas de oportunidad” para el aumento del prestigio e influencia regionales de Colombia como “socio” de la seguridad internacional. Esto incluye “invitar” a México a involucrarse fuertemente en las interdependencias políticas, económicas (comercio, inversión, hidrocarburos, energía) y de seguridad de Suramérica para restar peso a Brasil y presionarlo a cooperar. La consolidación de la Alianza del Pacífico o AP podría significar la emergencia de un subcomplejo (subCSR) incipiente (adyacencia en el Pacífico entre Panamá (observador), Costa Rica, Perú y Chile) con doble

penetración externa (EE.UU. y México). Pero un proceso rival e interesante se puede percibir con la entrada de Venezuela al Mercosur, que implica una ampliación del subCSR del Cono Sur (proteccionismo frente al ALCA, TLC o similares, y frente a hegemonía EE.UU.), y que podría ampliar la esfera de interdependencias securitizantes (primordialmente positivas) hacia Bolivia de darse la adhesión de este país²⁵ y eventualmente acaparando otra parte de los andes hacia Ecuador²⁶.

En este caso suramericano, para Buzan y Weaever en el Cono Sur (escribiendo de Mercosur en 2003) podría estarse gestando una comunidad de seguridad, que funda más su proceso de securitización en identificar y responder a amenazas de tipo externo, sobre todo de tipo económico (lo que explicaría el proteccionismo frente al ALCA o los TLC) y en pacificar a la subregión. Esto lleva a los autores a pensar que ubicar una comunidad de seguridad como otro tipo de CSR en atenuación de securitización mutua (negativa) entre unidades, es posible cuando la seguridad se piensa en conjunto de zona o de región como un todo (pacificado), es decir, la securitización del desempeño colectivo liderada por un polo (no por instituciones supranacionales) (Buzan y Weaever, 2003:57). Es decir, el subCSR del Cono Sur (menos Chile) oscila desde este planteamiento entre un subCSR “estándar” (liderado por la potencia regional, Brasil, y con fuerte respaldo de Argentina) y una comunidad de seguridad incipiente o CSR institucionalizado.

Buzan y Weaever (2003) explícitamente afirman que en Suramérica ha permanecido relativamente continuo un CSR “estándar” caracterizado por tensiones domésticas, inestabilidad política, rivalidades dentro de la región, conflictos o amenazas desbordadas/transfronterizas (*spill overs*) e intervencionismo de EE.UU., fenómenos todos que en distintos grados han generado inseguridad entre vecinos y de manera histórica (p.309). Aunque los autores identifican la existencia de dos “subcomplejos” de seguridad con dinámicas de securitización en algunos aspectos diferentes (la zona andina y el cono sur) con potencial de generar en el futuro dos zonas aparte de interacciones y externalidades en seguridad (2 CSR) (Buzan y Weaever, 2003:322), por el momento Suramérica se mantiene como un solo CSR con los siguientes rasgos: no definido por una amenaza del nivel sistémico (ni EE.UU. a pesar de la retórica defensiva brasileña ni Rusia, Irán o Al-Qaeda a pesar de la paranoia de la seguridad estadounidense) ni determinado por los intereses/rivalidades de grandes potencias (o la superpotencia) externa, aunque sí penetrado parcialmente (por EE.UU.) y relativamente estructurado (relación de grado moderado entre la capacidad de interacción de las unidades y la magnitud de las distancias o adyacencia geográfica entre ellas) (p.337).

²⁵ En el momento de redacción de este trabajo de maestría, las autoridades de Bolivia anunciaban entrar en un proceso de preparación y ajuste a las normativas de Mercosur por un plazo aproximado de cuatro años antes de formalizarse la adhesión. Véase: La Razón (13 de febrero de 2014). Bolivia prevé adecuar en cuatro años normativa del Mercosur para ser miembro pleno. En: http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-adecuar-normativa-Mercosur-miembro_0_1997800283.html

²⁶ Véase: El Universo (4 de mayo de 2013). Correa anuncia que Ecuador iniciará proceso de adhesión a Mercosur. En: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/04/nota/899496/correa-anuncia-que-ecuador-iniciara-proceso-adhesion-mercosur>

Los rasgos “nuevos” que Buzan y Weaever identifican en el CSR contemporáneo suramericano y que lo diferencian de sus características antes y durante la Guerra Fría son: menos vulnerabilidad doméstica en el sentido político clásico, dinámicas interestatales más intensas (fuentes de conflicto entre unidades, iniciativas de regionalismo que contienen esquemas competitivos o de rivalidad) y un mayor peso de la distancia entre EE.UU. y la región (los estadounidenses más enfocados en NAFTA y más recientemente, en las interacciones del Asia-Pacífico para liberalizar el comercio inter-regional y frenar a China²⁷) (Buzan y Weaever, 2003). Asimismo, encuentran un aumento de las interacciones en las zonas andina y sur dado el nuevo clima político, pero a la primera la caracterizan como una sub-región en la que se han reactivado los conflictos interestatales derivados de la transnacionalización de problemas de seguridad y del involucramiento de EE.UU. (interacciones negativas) y a la segunda como una en la que se ha desarrollado más cooperación (interacciones positivas) y que puede verse como el núcleo de la única comunidad de seguridad que intenta emerger, y sólo dentro de Mercosur (Buzan y Weaever, 2003). Esto por supuesto, es una inferencia lógica desde la teoría cuando UNASUR no era más que una semilla indefinida en las discusiones sobre la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) hacia 2004²⁸.

Los autores añaden que, aunque en la mayoría de CSR que registran en el mundo han comprobado el predominio de uno o dos de los cuatro niveles de amenaza (doméstico/estatal, regional, interregional y sistémico), en Suramérica los cuatro niveles parecen de forma inusual estar balanceados o “pesar lo mismo” y experimentar momentos de enlace fuerte entre ellos y momentos de enlace débil (Buzan y Weaever, 2003). Frente a los conflictos domésticos Buzan y Weaever concluyen que algunos de ellos se han desbordado (*spill over*) generando tanto movimientos de securitización al interior de la región como intervenciones externas, y que se han tendido a explotar o instrumentalizar políticamente. Esto coincide con el análisis de Flandes y Radseck (2012), quienes afirman que las rivalidades políticas (fronterizas) podrían estar usándose para desviar la atención frente a los problemas internos y enfocarla en el “enemigo externo” (p.213-215), como lo hicieron Uribe (enfatar en vísperas de una segunda reelección los apoyos externos de las FARC), Correa, Morales y Chávez (la “invasión” de EE.UU. y la intervención “paramilitar” colombiana, hoy con Maduro al frente de Venezuela).

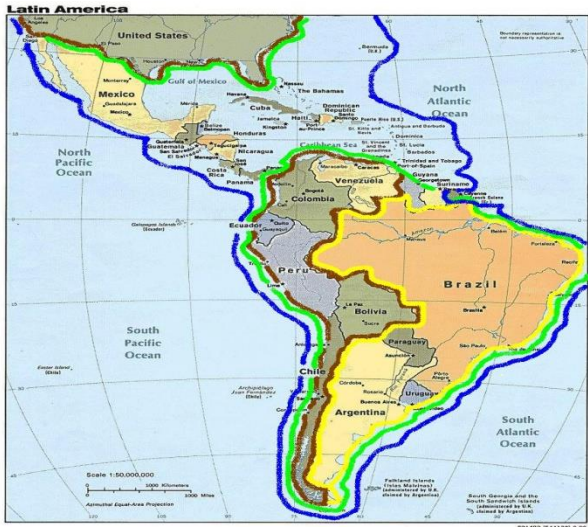
El enlace que encuentran entre los niveles doméstico y regional es que los procesos internos de democratización de varias formas han atenuado la conflictividad en las relaciones entre vecinos (Buzan y Weaever, 2003). Pero en el sentido inverso, los autores argumentan que las dinámicas regionales en seguridad no han sido lo suficientemente fuertes como para moldear la política doméstica de modo significativo, en parte porque la región nunca ha experimentado una polaridad

²⁷ Véase: Russia Today (24 de abril de 2014). Obama viaja a Asia y Pacífico: ¿Gira para contener las ambiciones de China? En: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/126181-gira-obama-asia-china-japon>

²⁸ Véase: UNASUR (fecha indefinida). Historia. Unasur paso a paso. En: <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>

firme, ni en torno al eje Brasil-Argentina ni en torno a la penetración de EE.UU. (es decir, permaneciendo como *multipolar*) (Buzan y Weaever, 2003). Los enlaces más fuertes los identifican entre los niveles regional e interregional por las conexiones entre procesos de integración y amenazas transnacionales, de un lado, y el papel que han cumplido las interacciones al interior del sistema interamericano o hemisférico (interregional) del otro (Buzan y Weaever, 2003: 337-338).

CSRs en las Américas en el momento en el que escriben Buzan y Weaever (2003):



Mapa 1: Imagen editada por el autor.

	SUB-CSR ANDINO (CAN), centrado en EE.UU. con hegemonía abierta/receptiva.
	SUB-CSR CONO SUR: estándar, competencia BRA-ARG.
	CSR SURAMERICANO (CAN+MERCOSUR) penetrado por EE.UU.
	SÚPERCOMPLEJO TRANSAMERICANO dirigido por EE.UU.

Por supuesto, los bloques de integración o alianzas comerciales regionales no tienen por qué coincidir con CSR, pero en este caso podría haber evidencia relevante de reconfiguración de la securitización sub-regional respecto al diagnóstico hecho por Buzan y Weaever en 2003, en la medida en que Ecuador por ejemplo dio por terminado en 2008 el convenio del uso estadounidense de la base de Manta²⁹ y Venezuela finalizó su cooperación con la DEA en 2006

²⁹ Esa decisión se tomó en 2008 pero se suma a otras similares recientes como la finalización de actividades con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la salida de 30 personas del llamado “grupo militar”, dedicado a la cooperación en seguridad en Quito. Véase:

para nacionalizar completamente su programa antinarcóticos³⁰ (si bien es paradójico que Bolivia reforzó su cooperación antidrogas con la DEA en 2012³¹ y pareció cerrarla un año después³², aunque paralelamente también cooperó con Brasil³³). El hecho de que ambos países se nieguen igualmente a firmar un TLC con EE.UU. y preserven posturas abiertamente contra-hegemónicas (aunque sean más discursivas que frontales), busquen el apoyo económico, político y militar de Rusia (aunque que nada tiene que ver hoy con el socialismo y más bien “experimenta” con un laboratorio capitalista caracterizado por la corrupción y las oligarquías matrimoniales con el Estado y rendidas a Putin³⁴) y le den más trascendencia político-diplomática al ALBA o a la CELAC que a la OEA o la CAN, son rasgos significativos. Aunque China ha sido más bien “pragmática” en Suramérica, limitándose a la penetración inversionista, financiera y comercial, comportándose parcialmente como una *potencia reticente* (Krasner, 1992), podría “contestar” en este subcontinente, de la mano del ALBA, una intensificación de la presencia comercial y militar de EE.UU. en el mar del Sur de China³⁵ (Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunei y Taiwán, mas la disputa por las islas Spratly) y el mar de China oriental³⁶ (Taiwán, Corea del Sur y Japón, mas la disputa por las islas Senkaku), si bien es cierta su profunda interdependencia económica con la superpotencia por la deslocalización de varias empresas manufactureras estadounidenses hacia la costa oriental del gigante asiático.

El ALBA es conformado por Venezuela y Cuba, Bolivia, Nicaragua, Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Surinam. Cuando Honduras sufre un brusco cambio de gobierno (denunciado por Evo Morales como episodio de intervención del Southcom, de EE.UU.³⁷), se retira del ALBA y manifiesta interés en adhesión a Alianza Pacífico³⁸.

El Nacional (29 de abril 2014). Ecuador niega conflicto diplomático con EE.UU. tras exigir salida de militares. En: http://www.el-nacional.com/mundo/Ecuador-conflicto-diplomatico-EE-UU_0_400160178.html

³⁰ El Universal (2 de abril de 2009). Carrizález: Lucha antidrogas es más eficiente sin la DEA. En: http://www.eluniversal.com/2009/04/02/pol_ava_carrizalez-lucha-an_02A2280715

³¹ En medio de ese acuerdo “histórico” de cooperación, después de tres años de distanciamiento, se argumentaba que se “normalizarían” las relaciones bilaterales y se dejaba a término indefinido esa coordinación. No fue así. Véase: América Economía (21 de enero de 2012). Bolivia y EE.UU. firmaron su primer acuerdo de cooperación antidrogas. En: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/bolivia-y-eeuu-firmaron-su-primer-acuerdo-de-cooperacion-antidrogas>

³² La idea era presuntamente recibir los últimos recursos y equipos de EE.UU. (ocho helicópteros UH-1H, una nave King Air y tres aeronaves C-130), para la lucha contra el narcotráfico con el fin de nacionalizar completamente el programa, sin descartar posible ayuda logística “en el futuro”. Véase: América Economía (5 de abril de 2013). EE.UU. cerrará etapa de cooperación con Bolivia en lucha antidroga. En: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/eeuu-cerrara-etapa-de-cooperacion-con-bolivia-en-lucha-antidroga>

³³ Para fortalecer la lucha contra la producción, tráfico y distribución de drogas, Brasil entregó 2 de 4 helicópteros donados, dado que en sus estimaciones, un 60% de la droga ilícita que circula en su territorio viene de Bolivia, si bien hay controversia porque el segundo asegura que mucha de la que sale de su país ya viene desde Perú. Véase: TeleSur (3 de octubre de 2012). Brasil donará helicópteros a Bolivia para fortalecer la lucha antidroga. En: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/10/03/brasil-donara-helicopteros-a-bolivia-para-fortalecer-la-lucha-antidroga-4738.html>

³⁴ Manrique, L. (20 de marzo de 2014). Desde Rusia a Venezuela: Putin y el Socialismo del siglo XXI. En: <http://www.infolatam.com/2014/03/20/desde-rusia-a-venezuela-putin-y-el-socialismo-del-siglo-xxi/>

³⁵ Reuters (29 de abril de 2014). Obama says U.S. commitment to defend Philippines 'ironclad'. En: <http://www.reuters.com/article/2014/04/29/us-philippines-usa-obama-idUSBREA3S02T20140429>

³⁶ Russia Today (7 de diciembre de 2013). China 'despliega las alas': EE.UU. no logra calmar el conflicto con Japón y Corea del Sur. En: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/113474-china-despliega-eeuu-conflicto-japon-corea>

³⁷ No se ha hallado evidencia que certifique este alegato “imperialista” pero la cooperación política y antidrogas entre el Southcom y Honduras sí es fuerte. Véanse: La Vanguardia (14 de julio de 2009). Estados Unidos dió el golpe de Estado en Honduras a través del Comando Sur, según Evo Morales. En: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20090714/53744507687/estados-unidos-dio-el-golpe-de-estado-en-honduras-a-traves-del-comando-sur-segun-evo-morales.html> y Wells, M. (4 de septiembre de 2013). Honduras is a 'Fantastic' Anti-Drugs Partner: SouthCom. En: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/honduras-is-a-fantastic-anti-drugs-partner-southcom>

Aunque Ecuador en algún momento expresó interés por la AP, en la cumbre del ALBA en 2013 en Guayaquil, Correa afirmó la idea de que AP y ALBA representan “dos visiones” distintas e irreconciliables (neoliberalismo y socialismo) del mundo y que a pesar de sus diferencias con Mercosur, buscarían unir fuerzas para construir una “zona económica común”.³⁹ Pese a la justa crítica que apunta a que las relaciones comerciales de los países ALBA siguen siendo nutridas con EE.UU. a pesar de la retórica contra-hegemónica, pueden identificarse otras muestras de un afianzamiento ideológico. Esto podría respaldar el argumento de la teoría neoliberal de que a pesar de la debilidad de las instituciones formativas y regulatorias del ALBA, que como otras estructuras regionales latinoamericanas no logra implantar medidas de *enforcement* por encima de la discrecionalidad gubernamental (Martin, 2007; Keohane y Nye; 1988, Krasner, 1983), han contribuido a definir una base de expectativas comunes para votar/optar más o menos coordinadamente en temas que les son críticos. Un ejemplo en lo económico podría ser la conducta de votación de la resolución titulada “Iniciativa empresarial para el desarrollo” (resolución 67/202 de la ONU, aprobada por 141 votos), para la cual Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela votaron en contra y Ecuador se abstuvo (Rusia apoyó y China se abstuvo), mientras EE.UU. y los países de la AP y de Mercosur aprobaron (AG-ONU, 2012).

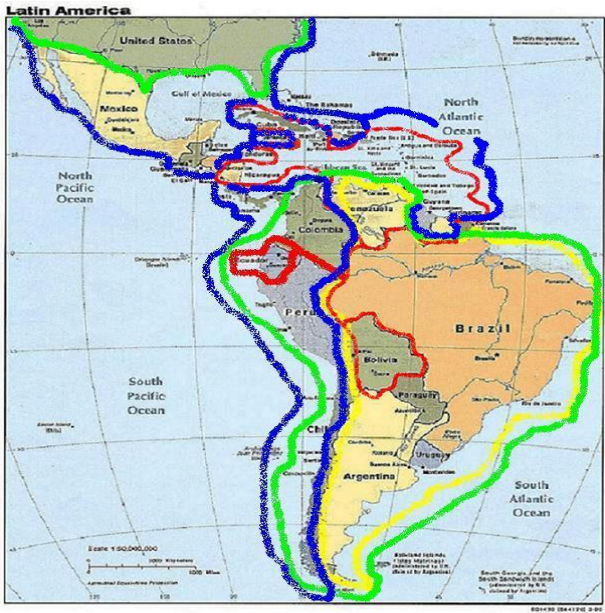
En las votaciones al tratado que finalmente se aprobó (por 154 votos) para la regulación internacional del comercio y transferencia de armas convencionales de la ONU (entre sus impulsores estuvo Colombia), el núcleo del ALBA (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Venezuela) se abstuvo junto con dos de sus grandes socios (Rusia y China) truncando su carácter vinculante, si bien otros países también se abstuvieron (AG-ONU, 2013a). EE.UU. y los países de la AP y de Mercosur aprobaron, entre otros (AG-ONU, 2013b). Por supuesto, 3 de los considerados *rogue States* (“canallas” o patrocinadores de carreras nucleares y terrorismo) por una calificación rígida de EE.UU. y teóricos neoconservadores, a saber, Corea del Norte, Irán y Siria, fueron los únicos que rechazaron abiertamente el tratado (AG-ONU, 2013b). En el caso de Venezuela, argumentó, entre otras razones, que era un instrumento desigual a favor de los grandes productores y que podía politizarse, perjudicando el derecho de todos a adquirir armas para la legítima defensa, mientras Ecuador, Nicaragua y Cuba esgrimieron razones muy similares (AG-ONU, 2013b). Lo interesante es que países como Brasil suelen referirse a ese derecho y a la asimetría de producción y ventas internacionales, pero terminaron aprobando el texto. Otra crítica compartida, incluso con Rusia, fue el que dicho instrumento nada prescribía acerca de la transferencia de armas por parte de Estados productores hacia actores no estatales (AG-ONU, 2013b), observación muy oportuna a propósito de la actuación reciente de Estados Unidos con apoyo subrepticio a los rebeldes de

³⁸ Tiempo (8 de julio de 2012). Honduras integrará en 2014 la Alianza del Pacífico. En: <http://tiempo.hn/portada/noticias/honduras-integrara-en-2014-la-alianza-del-pacifico>

³⁹ Infolatam (4 de agosto de 2013). El ALBA declara la guerra a la Alianza del Pacífico. En: <http://www.infolatam.com/2013/08/04/el-alba-declara-la-guerra-a-la-alianza-del-pacifico/>

Libia⁴⁰ (contra Muamar el-Gadafi) y apoyo oficial a los de Siria⁴¹ (contra Bashar al-Assad), pero que cae igualmente bien al papel de Rusia con la oposición secesionista en Crimea y otras ciudades del oriente ucraniano⁴².

El siguiente mapa muestra los CSRs a 2014: reducción del Súpercomplejo liderado por EE.UU. en las Américas (reforzado en países del Pacífico mediante Alianza del Pacífico), emergencia del ALBA con despliegue de Venezuela, ruptura de la CAN, ampliación de Mercosur, emergencia de UNASUR con liderazgo brasileño, pero penetración continua de EE.UU.



Mapa 2: Imagen editada por el autor.

	CSR SURAMERICANO (Liderado por Brasil en UNASUR, penetrado por EE.UU.)
	SUB-CSR CONO SUR (Centrado en Brasil en Mercosur, ingreso de Venezuela, Bolivia en proceso y puede entrar Ecuador)
	SUB-CSR ALBA (Centrado en Venezuela)
	SUPERCOMPLEJO TRANSAMERICANO (Centrado en EE.UU.: NAFTA+CENTROAM+CARICOM+ALIANZA PACÍFICO)

⁴⁰ Aunque la Casa Blanca lo negó, varios medios contactaron a personal de la CIA que anónimamente confirmó dichas suposiciones. Véase por ejemplo: El Economista (30 de marzo de 2011). CIA envía equipo a Libia; Obama autoriza ayuda a rebeldes. En: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2011/03/30/cia-envia-equipo-libia-obama-autoriza-ayuda-rebeldes>

⁴¹ Véase: El País (14 de junio de 2013). Presidente Barack Obama autorizó envío de armas a rebeldes de Siria. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/presidente-barack-obama-autorizo-envio-armas-rebeldes-siria>

⁴² The Kyivpost (2 de marzo de 2014). Russian armed forces seize Crimea as Putin threatens wider military invasion of Ukraine. En: <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/tensions-rise-in-armed-standoff-in-crimea-between-ukrainian-and-russian-backed-forces-337942.html>

La imagen inferior ilustra un Súpercomplejo incipiente que busca impulsar Brasil como zona de control de las dinámicas de seguridad en el Atlántico Sur. En 1981 Brasil rechazaba la propuesta de Estados Unidos de construir una organización del Atlántico Sur (OTAS) parecida a la OTAN (con el fin de contención al comunismo), incluyendo África del Sur y Argentina, pero apenas cinco años después, lanza en la ONU una resolución para aprobar la Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), libre de armas de destrucción masiva y basada en la cooperación simétrica, obviamente, sin convidar al “buen vecino” del norte (Vargas, 2000:165, 172). Hoy la ZOPACAS está integrada por 24 países: Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, São Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Suráfrica, Togo y Uruguay.⁴³ Además de acuerdos de transferencia de equipo, entrenamiento y cooperación en defensa, Brasil puede desplegar en los países africanos a su alcance su “poder cultural” o *soft-power* mediante la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que fuera creada en 1996 (Vargas, 2000) si bien comparte la difusión lingüística y cultural y el apoyo económico con Portugal y si bien no tiene el alcance de la ZOPACAS (apenas son miembros, además de ellos dos, cuatro de la costa occidental africana; Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, y São Tomé y Príncipe, mientras Mozambique, y Timor-Oriental no comparten costa en el Atlántico⁴⁴).



Mapa 3: Imagen de la Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) tomada de: <http://www.defesanet.com.br/>

El despliegue activo del Southcom, con inclusión de Centroamérica (Plan Mérida y CARSÍ) y el Caribe, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela (los últimos tres monitoreados aunque no cooperen directamente) y la convergencia Mercosur-ZOPACAS sugieren una división importante del liderazgo hemisférico, pero priorizando problemas de seguridad regional distintos. La superpotencia predomina en todo el Pacífico americano y el Atlántico norte y centroamericano, tanto por vínculos comerciales como por la política antidrogas (dados los corredores del

⁴³ Véase: Itamaraty (9 de diciembre de 2010). Mesa Redonda da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - Brasília, 6 e 7 de dezembro de 2010 / South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS) Round Table - Brasília, 6 and 7 December 2010. En: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>

⁴⁴ Véase: CPLP Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (fecha indefinida). Estados-membros. En: <http://www.cplp.org/id-22.aspx>

alcaloide). Sin embargo, en la costa americana suratlántica y conectando particularmente con países costeros del África occidental y suratlántica, particularmente aprovechando los vínculos históricos lusoparlantes, Brasil empieza a construir un importante clúster de interacciones en defensa (potencial disuasorio común frente a una potencia extra-regional, rechazo a armas de destrucción en masa y atención a amenazas no estatales como la piratería marítima) y en política exterior. Esto, a pesar de cuán incipiente es, conecta coherentemente con la idea de Brasilia sobre la seguridad (cooperativa) del subcontinente sin injerencia de una potencia extra-regional. Sin embargo, por sus expresiones materiales y simbólicas (Brasil como proveedor central de equipos y doctrina de defensa), no deja de tener rasgos hegemónicos.

III. Factores estructurales.

Tal como sugieren Flandes y Wehner (2012:11), en esta dimensión se debe estimar qué tipo de orden de seguridad tiende a predominar en una región. Se empieza por la polaridad, que definitivamente favorece a Brasil como potencia regional y único aspirante a hegemonía por la distribución de capacidades (unipolaridad potencial). Como se explicará en el capítulo final, se seleccionaron cinco factores de poder material, y si bien podrían incluirse muchos otros, en este caso son: PIB anual frente al PIB regional anual, producción de energía anual frente a producción energética regional, gasto militar frente a gasto militar regional, tamaño de territorio frente al tamaño terrestre de la región, y tamaño de la población por año frente a la población regional. En cada uno de esos factores, la concentración para Brasil fue a 2012:

Brasil				
%PIB	% P.Energía	%Gasto M.	% Territorio	%Población
54,3	33,8	54,3	48,4	49,4

Tabla 3: concentración de factores de poder por parte de Brasil. Fuente: autor. ⁴⁵

No obstante estas asimetrías, aspectos como la energía, la infraestructura o el comercio intraregionales no tienden a reflejar dependencias uniformes a Brasil. Sin embargo y desde el punto de vista agregado, pueden sumarse el total de exportaciones de 2013 de Chile hacia las 11 unidades y de la CAN y de Mercosur hacia las 12 unidades de la zona (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela) para estimar el total de exportaciones intra-regionales y examinar cuánto de ese volumen vende Brasil. Chile, Mercosur y la CAN suman exportaciones intraregionales por un monto de 95.196.762 miles USD según el sistema de conteo de ALADI⁴⁶. De todo eso, Brasil exporta a la región 41.312.541 miles USD, es decir, concentra un 43,4% de las ventas intra-regionales. En cuanto a importaciones entre la región, Chile, la CAN y Mercosur arrojan un total de 92.190.322 miles USD en compras, de los cuales 33.365.015 miles USD son de Brasil, es decir, concentra un 36,2% de las compras intra-regionales.

Ambas cifras revelan la importancia de Brasil como polo de comercio intra-regional a pesar de que una justa crítica es que sus principales socios no son de la región (aspecto que desea revertir con el tiempo⁴⁷). En 2013 el sistema de ALADI⁴⁸ reportó que los principales tres compradores de Brasil fueron China (19%), EE.UU. (10,2%) y Argentina (8,1%), quedando los demás suramericanos por debajo de la sexta posición. En ese mismo año, sus principales vendedores

⁴⁵ Véanse las tabulaciones y origen de los datos en anexos.

⁴⁶ Véase la tabla en pdf o xls generada por ALADI usando a Chile (exportaciones) versus las 11 unidades de la zona, Mercosur versus las 12 unidades y CAN versus las 12 unidades. Lo mismo procede para las importaciones. En: http://consultaweb.aladi.org/sicoex/jsf/comercio_exterior_principales_productos.seam?cid=8252

⁴⁷ Véase por ejemplo: Portafolio (11 de diciembre de 2011). Argentina y Brasil buscan aumentar comercio regional. En: <http://www.portafolio.co/internacional/argentina-y-brasil-buscan-aumentar-comercio-regional-0>

⁴⁸ Véase la tabla en pdf o xls generada por ALADI para "principales socios comerciales de un país" usando a Brasil en exportaciones e importaciones. En: http://consultaweb.aladi.org/sicoex/jsf/comercio_exterior_principales_productos.seam?cid=8252

fueron nuevamente China (15,8%) y EE.UU. (15%) y Argentina (6,8%), y sólo aparece un suramericano hasta la posición 13 (Chile).

Lo que sigue para Flandes y Wehner (2012:11) es intentar establecer el tipo predominante de orden de seguridad que se da en una región, oscilando entre anarquía (poder contra poder o dilemas múltiples de seguridad), concierto de poderes (prima el *self-help* pero hay cooperación mínima para evitar la agresión), seguridad colectiva (se construyen regímenes multilaterales para coordinar acciones de seguridad regional o defensa, pero persiste algo de competencia entre unidades) o comunidad de seguridad (hay *enforcement* claro, cooperación intensa e institucionalizada e identidad común). El CDS bien podría verse como un organismo nuevo, que aun funciona desde una lógica intergubernamentalista y de cooperación voluntaria (por ejemplo, las unidades optan por publicar sus libros blancos voluntariamente y en aquellos aspectos que les interese hacer transparentes, si bien hay unos criterios sugeridos), apuntando a un escenario de *seguridad colectiva* (entendida como el despliegue de Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad para mitigar incertidumbres entre Estados, pero no para coordinar problemas transnacionales de seguridad ni disuadir en conjunto amenazas extra-regionales). La región en su totalidad no responde a un tipo único, y como sugieren Buzan y Weaever (2003), se mueve entre un subCSR en el cono sur que le apuesta a convertirse en una *comunidad de seguridad* (aún muy incipiente) y un subCSR andino que oscila entre la cooperación (bilateral y en la CAN) y la conflictividad (que en parte tiene que ver con la injerencia de EE.UU. en la política doméstica, “invitada” por Colombia y Perú, pero resistida por Ecuador y Venezuela, y en parte, con las diferencias ideológicas entre ambos pares).

A pesar de esa descripción muy general, hay esbozos importantes de proclividad hacia la resolución negociada de los conflictos, con un papel modesto de Brasil, varias veces acompañado, y permanente aparición de la estructura interamericana.

Frente a crisis de seguridad de índole doméstica recientes, el balance de Flandes y Radseck (2012) es el siguiente: en 1992 en Perú median la OEA y EE.UU., en la de Guatemala de 1993 median OEA, EE.UU. y Brasil, en las de Paraguay de 1996 y 1999 median Mercosur y Brasil, en la de Ecuador en 2000 median la OEA y EE.UU., en la de Venezuela en 2002 median Brasil, el Grupo de Río y Mercosur, en la de Haití de 2004 interviene MINUSTAH (comanda Brasil), en la de Colombia de 2007 (proceso paz con FARC) es fallido el esfuerzo de Venezuela, en la de Bolivia de 2008 median UNASUR y la OEA, y en la de Honduras de 2009 median Brasil, la OEA, EE.UU. y la CIJ (Flandes y Radseck, 2012:224). En resumen, en 10 crisis domésticas (1992-2009), se producen 5 mediaciones de Brasil, si bien 3 de ellas no fueron en espacio suramericano. Es decir, en estimación somera, hay un 50% de participación “mediadora” de Brasil en el período. Su papel podría descender a un 40% integrando el caso de la “llave” colombo-venezolana que facilita el retorno de Honduras a la OEA tras el golpismo (crisis que Brasil no supo manejar) y la crisis de

Paraguay en 2012 (destitución de Lugo por el Congreso) que no pareció ceder con la inmediata suspensión de Mercosur hasta que se produjeron nuevas elecciones.

En la reciente crisis doméstica de Venezuela, entre Maduro y oposición, se ha cuestionado el que Brasil se haya limitado a apoyar el consenso de Mercosur para respaldar al gobierno bolivariano en lugar de presionar por el respeto al derecho de expresión y movilización de los ciudadanos, pero el principio de no-intervención brasileño ha operado en la medida en que Maduro o Jaua han insistido en que Venezuela puede “resolver sus propios problemas”⁴⁹. No obstante, la crisis deja a la fecha 41 muertos, 700 heridos y numerosos detenidos, incluyendo alcaldes locales y líderes de la oposición, pero Brasil, quien participó con Figueredo, María Ángela Holguín y Ricardo Patiño de los buenos oficios de una comitiva de UNASUR ad-hoc, contribuyó a acercar a las partes a un primer diálogo público⁵⁰.

Frente a las tensiones interestatales, Flandes y Radseck (2012:228) enumeran las siguientes y sus mecanismos solucionadores: 1) Argentina vs Chile en 1994 (negociación bilateral), 2). Ecuador vs Perú en 1998 (mediación de 4 garantes: Argentina, Brasil, Chile, EE.UU.), 3). Colombia vs Venezuela en 2002 (negociaciones bilaterales inconclusas), 4). Argentina vs Uruguay en 2006 por la “guerra de las papeleras” (a la CIJ y pendiente), 5). Guyana vs Surinam en 2007 (Corte Permanente de Arbitraje), 6). Chile vs Perú en 2007 (arbitraje en CIJ), 7). Bolivia vs Chile en 2008 (negociación bilateral inconclusa). Es decir, de 7 crisis bilaterales hubo participación directa Brasil en sólo 1 y acompañada (14,28% de participación “mediadora” de Brasil), lo que pone un tanto en discusión su papel proactivo en la estabilidad regional y resalta el predominio de conductas bilaterales o de recursos jurídicos externos. Aunque no las incluyen los autores, Colombia y Venezuela experimentaron varias crisis como la de la captura de “Granda” de las FARC en Caracas por cooperación interpolicial⁵¹ (y presuntamente la incidencia de una recompensa), pero sin conocimiento de Chávez en 2005, la crisis trilateral Ecuador-Venezuela contra Colombia por la incursión ilegal en 2008 (“Operación Fénix”) y la crisis entre Colombia y Venezuela por las presuntas preparaciones del segundo para una guerra a mediados de 2010⁵². En los tres episodios, el presidente Lula hizo lo posible por propiciar una mediación de Brasil o acompañada por otros gobiernos a través del Grupo de Río⁵³, pero más allá de las fotos y discursos de acercamiento, las relaciones solamente se normalizaron con negociaciones bilaterales con Santos como nuevo mandatario.

⁴⁹ Ámbito (4 de marzo de 2014). Venezuela descarta una mediación internacional para calmar su crisis. En: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=731077>

⁵⁰ Montevideo (7 de mayo de 2014). Vamos a medias. En: http://www.montevideo.com.uy/noticias/233669_1.html

⁵¹ BBC (4 de febrero de 2005). Cronología: Colombia vs Venezuela. En: http://news.bbc.co.uk/1/spanish/latin_america/newsid_4182000/4182195.stm

⁵² El País (31 de julio de 2010). Chávez revisa “planes de guerra” contra Colombia. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/07/31/actualidad/1280527201_850215.html

⁵³ Véanse: La República (21 de enero de 2005). Lula continúa mediación entre Álvaro Uribe y Hugo Chávez. En: <http://www.larepublica.pe/21-01-2005/lula-continua-mediacion-entre-alvaro-uribe-y-hugo-chavez>, Infolatam (5 de marzo de 2008). Grupo de Río se reúne condicionado por el conflicto en la región. En: <http://www.infolatam.com/2008/03/04/grupo-de-rio-se-reune-condicionado-por-el-conflicto-en-la-region/> y El Diario (23 de febrero de 2010). Leonel Fernández y Lula coordinarán la mediación entre Chávez y Uribe. En: http://www.eldiarioexterior.com/colombiavenezuela-leonel-fernandez-y-lula-17761_noticia.htm

En la actualización sobre el caso de Chile y el reclamo de Bolivia por su pugna para salir al mar, el segundo aparte ha optado por ir a la CIJ⁵⁴, mientras en la disputa limítrofe y marítima entre Chile y Perú el fallo benefició parcialmente al segundo en 2014, estableciendo la necesidad de correr las coordenadas actuales del límite común y ampliando en unos 35.000 km² el mar peruano⁵⁵, aunque la implementación de la decisión se está negociando bilateralmente en un mecanismo denominado “2+2” (sendos cancilleres y ministros de defensa)⁵⁶.

Tal como se expuso en el contexto regional del capítulo 1, el surgimiento de los llamados “gobiernos de izquierda” en América del Sur, una oleada impulsada por la desilusión colectiva respecto al libre mercado como instrumento casi exclusivo para la superación de la pobreza –el discurso neoliberal- y por el deseo de volver a fortalecer el papel del Estado (Vigevani y Ramanzini 2009:80), de una u otra manera ha beneficiado el papel de Brasil en la promoción de instrumentos cooperativos en defensa y en seguridad. Sin embargo, aún debe hacer más por consolidar estructuralmente (ampliar y profundizar) los organismos en los que incide para lograr que el multilateralismo supere a los mecanismos bilaterales (constituyendo CSR centrado en instituciones), empezando por Mercosur y complementando en el CDS.

Para Flandes (2010:101), Brasil se sintió más cómodo con la estrategia de ampliar Mercosur, en lugar de profundizar la integración (dejarlo en arancel externo de protección común), de modo que actualmente no es ni un mercado común ni tampoco una zona de libre comercio. En este mismo sentido, parece clara la intención de expandir su bloque influencia convencional hacia el norte, invitando a otros a adherirse como lo hizo Venezuela en 2006 (Flandes, 2010:101), pero además de Bolivia y Ecuador, parece no atraer a los otros andinos más que en el tema de compartir información del SISME (sistema de intercambio de información de seguridad del Mercosur). Para el autor, la intensidad de las interacciones cooperativas en el campo de la seguridad supera con mucho a las del campo de la defensa no solo dentro de Mercosur sino entre Mercosur y la CAN (hoy en serio declive). Para el caso de Mercosur, el autor menciona algunos logros concretos como la creación de grupos temáticos para institucionalizar la conferencia de ministros del interior, justicia y seguridad, la cooperación interinstitucional entre las policías nacionales y la creación de un centro regional para el entrenamiento policial, además del SISME (Flandes, 2010:101).

Por supuesto, el CDS en UNASUR busca suplir muchas de esas debilidades para “conectar” distintos niveles y campos de la seguridad en torno al liderazgo brasileño. Aunque muchos no estuvieron de acuerdo con la visión inicial de Lula de utilizar el Consejo de Defensa Suramericano

⁵⁴ El Espectador (15 de abril de 2014). Este martes Bolivia presentará demanda ante la CIJ por litigio marítimo con Chile. En: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/martes-bolivia-presentara-demanda-cij-litigio-maritimo-articulo-486946>

⁵⁵ El Tiempo (27 de enero de 2014). Chile lamenta 'profundamente' fallo del CIJ sobre frontera con Perú. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13416455>

⁵⁶ Perú21 (4 de mayo de 2014). Perú avanza en ajuste de su legislación tras fallo de La Haya. En: <http://peru21.pe/politica/peru-avanza-ajuste-su-legislacion-fallo-haya-2181725>

como una alianza de defensa colectiva estilo OTAN, parece cumplir con tres funciones clave para la potencia regional. Primero: el CDS permitiría consolidar el estatus regional de Brasil y respaldar su aspiración a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Flemes, 2010:102). Segundo: puede servir de contrapeso para bloquear la construcción de una alianza militar subregional donde no esté Brasil (por ejemplo el ALBA) (Flemes, 2010:102). Tercero: puede facilitar un reemplazo (eventual o parcial) de las instituciones de la OEA, excluyendo deliberadamente a Estados Unidos, Canadá y México (Flemes, 2010:102), si bien los países de AP son particularmente resistentes al respecto.

En términos de la edificación de una identidad colectiva suramericana, Flemes encuentra tanto factores de identificación positiva, como de álgida diferenciación. Frente a lo primero, encuentra un pasado colonial semejante, un pasado común de dictaduras militares y procesos de democratización, y raíces ibéricas relacionadas con una cultura católica, además de un sentido compartido reciente acerca de la necesidad de reducir la pobreza y la desigualdad (Flemes, 2010:102-103). Por eso no debe ser tan extraño que en asuntos relacionados con seguridad pública (como la tasa de homicidios) o defensa (disuasión a potencias extra-regionales por los recursos o por el modelo alternativo de desarrollo) aparezcan elementos del discurso orientado a lo social, tal como lo evidencia el análisis de discurso aplicado a los ministros de Defensa de Brasil y Colombia (el último capítulo de este trabajo). Entre las diferencias fuertes, se encuentran por ejemplo la divergencia entre los países que apoyan el libre mercado y los que no lo hacen (Venezuela y Bolivia), o entre los que buscan mantener lazos fuertes de seguridad con Washington como Colombia y los que los perciben como una ventana de intervención externa (Flemes, 2010:102-103).

Para otros autores, UNASUR es una atractiva propuesta de integración alternativa por parte de Brasil, más sólida que otros esquemas de este tipo, como el ALBA, pero su gran debilidad reviste en no ofrecer vínculos concretos de integración comercial (Varas, 2008:2). No obstante, en 2010 se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, y uno de sus objetivos es el “crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación económica”⁵⁷. Empero, países suramericanos que estiman que la integración empieza necesariamente por las fases de liberalización económica, y que ya han firmado TLC con EE.UU. y la Unión Europea (Chile, Colombia y Perú), no siguen el juego de *soft-balancing* de Mercosur o son escépticos de la conjunción Mercosur-CAN-Chile (base del ALCSA) y han sugerido que Brasil debería decidirse por firmar igualmente, casi sugiriendo que no podrá “retrasar lo inevitable”⁵⁸. La comunitarización de la seguridad (sea interior o externa) necesariamente tiene

⁵⁷ UNASUR (2010). Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. En: <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/csef>

⁵⁸ Véase por ejemplo esta columna de Steinberg: Steinberg, F. (11 de noviembre de 2013). América Latina y el Mercosur: Dilemas para América del Sur ante el nuevo panorama del comercio mundial. En: <http://www.infolatam.com/2013/11/12/dilemas-para-america-del-sur-ante-el-nuevo-panorama-del-comercio-mundial/>

asidero en una base de institucionalización económica regional que difícilmente se percibe en el horizonte cercano.

Y en cuanto a seguridad y defensa, algunos más conservadores argumentan que los esfuerzos regionales deberían ponerse en la recién creada Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, aprovechando “lo que ya existe” en estabilización regional y coordinación inter-institucional en lugar de propiciar una mayor “desinstitucionalización” con instancias nuevas y ad-hoc en Suramérica (Varas, 2008:6). Para otros más, pensar en “defensa suramericana” puede ser potencialmente integrador, pero no necesariamente lo más urgente si se tiene en cuenta que algunas encuestas regionales (Radseck, 2004 en da Silva, 2012:131) apuntan a tres conclusiones preliminares: las amenazas tradicionales (conflictos interestatales y armas de destrucción masiva) vienen perdiendo importancia frente a otros problemas de seguridad (como los delitos violentos), la seguridad (pública) necesita su propio espacio de definición y acción frente a la seguridad del Estado (defensa), y esas “nuevas amenazas” a la seguridad sólo podrán enfrentarse eficientemente a través de la cooperación.

Aunque no puede descartarse del todo una presión política de instrumentos como el informe de países del Departamento de Estado de EE.UU., y a pesar de que en algunos aspectos carece de cifras concretas, puede ilustrar un poco el panorama del narcotráfico en la zona. Para el caso de Colombia, se afirma que ha logrado reducir en un 25% las toneladas métricas de cocaína producidas, de 260 a 195 entre 2010 y 2011, y las hectáreas de cultivos ilícitos en un 50% entre 2007 y 2011 (US Department of State, 2013:127). En el caso de Brasil, se afirma que pese a su gran cooperación con los EE.UU., la UNODC e Interpol, es la mayor destinación y ruta de tránsito de cocaína hacia África occidental (y luego a Europa) y fuerte consumidor de hidroclorito de cocaína y “crack”, experimentando además que el río Amazonas se convirtió en la ruta primaria de cargamentos peruanos y colombianos dirigidos hacia los puertos de Manaus y Belem (US Department of State, 2013:108-109). En el caso de Venezuela, el informe señala que la baja y “esporádica” cooperación institucional por parte del gobierno y su negativa a actualizar el convenio de cooperación que funcionó entre 1978 y 2005 ha significado que el país se convierta en una de las “rutas favoritas” de salida de cocaína hacia el Caribe, América Central, EE.UU., África occidental y Europa (US Department of State, 2013:313). En el caso de Ecuador, se afirma que tiene disposición de enfrentar el fenómeno de la oferta, pero que “carece” de las herramientas judiciales necesarias y parece enfocarse más en la reducción del consumo y la prevención, permaneciendo como un lugar clave de tránsito de la cocaína que se produce en Colombia y Perú (US Department of State, 2013:154).

Dado este diagnóstico predominantemente pesimista sobre la región y pensándolo como una ventana de oportunidad para una injerencia mayor de Washington, no es sorprendente el énfasis creciente de Brasilia en las operaciones “Ágata” (explicadas en el capítulo de Brasil). Para Costa y Medeiros (2012:61) se evidencia la voluntad de coordinar esfuerzos en la frontera, pero la

cooperación aún es limitada y débil en términos de directrices políticas y encuadramientos institucionales. Sin dejar de cooperar con los EE.UU., pero intentando mostrarse como más autosuficiente, Brasil procura recientemente sustituir y/o complementar parte de la ayuda tradicional de los estadounidenses para edificar un orden de seguridad regional más autónomo y cooperativo, si bien desde un bilateralismo predominante, en parte dado que la seguridad transfronteriza suramericana sólo pudo discutirse con ánimo de implementación hasta finales de 2012, cuando Colombia propuso el que sería el “Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional” en UNASUR, siendo un asunto especialmente controversial para Venezuela, Ecuador y Bolivia por su enfoque y por cierto “tufillo” que pudieron percibir de un “Plan Colombia” a la suramericana. Es ilustrativo que hoy dicho Consejo no tenga estatuto publicado en UNASUR, como tampoco ministerio encargado o ubicación (sede)⁵⁹.

Hacia 2003 Brasil era más consciente de su necesidad de proponer iniciativas para organizar el complejo de seguridad suramericano mediante reuniones frecuentes de ministros de defensa (Saint-Pierre, 2012b:24). Para el caso del conflicto armado colombiano, el autor argumenta que ya preocupaba a Brasil por sus posibles efectos de desbordamiento sub-regional, lo que en buena medida motivó los acercamientos que condujeron a la creación, ese mismo año, del Grupo de Trabajo sobre Criminalidad y Terrorismo, y la Comisión Mixta Antidrogas para coordinación interpolicial (Saint-Pierre, 2012b:24). Con el fin de enfrentar amenazas transnacionales como el narcotráfico, Brasil ha establecido Comisiones Mixtas Antidrogas no solo con Colombia sino además con Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela (Flemes y Radseck, 2012:218).

En 2011 Amorim promueve la ampliación de la cooperación militar y de inteligencia con Bolivia, particularmente por el aumento del narcotráfico desde ese país a Brasil y de allí a África y Europa (Costa y Medeiros, 2012:62), intentando contribuir al aumento de la capacidad de monitoreo aéreo boliviano previendo incluso la venta de sistemas de radares. En 2012 se produce a instancias de Brasil, la primera Reunión Tripartita Fronteriza (Brasil, Colombia y Perú) para coordinar esfuerzos contra el narcotráfico y la minería ilegal en las fronteras (Pastrana y Vera, 2012b:633). Con Venezuela se destacan las operaciones VENBRA, que simulan conflictos aéreos para adelantar ejercicios conjuntos, mientras con Perú está la PEBRA (Costa y Medeiros, 2012:62). Con Argentina se destaca la “operación Guaraní” (ejercicios de coordinación militar) (Costa y Medeiros, 2012:62). En el sector de la defensa, ha procurado construir confianza entre las FF.AA. de los distintos países y coordinar políticas, abarcando por ejemplo maniobras conjuntas, intercambio de personal y cooperación militar técnica (Flemes y Radseck, 2012:218-219).

⁵⁹ Véase: UNASUR (2014). Documentos: Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/consejo-suramericano-en-materia-de-seguridad-ciudadana-justicia-y-coordinacion-de-acciones-contrala-delincuencia-organizada-trasnacional>

Sin desconocer que países como Colombia vienen modernizando por sí mismos (o con ayuda extra-regional) sus industrias de defensa y han aumentado sus propias opciones de cooperación fronteriza (no conducción de Brasil), como lo ejemplifica primera reunión tripartita Ecuador-Colombia-Perú (para intercambiar experiencias contra el tráfico de armas, narcotráfico y minería ilegal en las zonas de frontera e incluso proyectar un acuerdo común en industria de defensa)⁶⁰, las anteriores son muestras de la construcción lenta de un orden cooperativo y hegemónico en seguridad para la región, sin que ello signifique integración o comunitarización de la seguridad (o la defensa). Sobre todo, dada la existencia de dos sub-regiones en Suramérica (o subCSR) muy diferentes y la persistencia de estrategias bilaterales y externas de resolución de conflictos por encima de el accionar de la potencia regional o de los mecanismos multilaterales.

Frente a la coyuntura en la que escriben, no han variado mucho algunos rasgos esenciales del orden regional o estructura de seguridad de Suramérica denotados por Flemes y Radseck (2012), a saber:

1. Estatocéntrico, presidencialista, con escaso input de actores parlamentarios y no gubernamentales (déficit democrático) y limitado institucionalmente en su *enforcement* por los personalismos fuertes y (neo)populismos (p.233).
2. Aún se privilegian los mecanismos ad-hoc y el arbitraje externo (p.233).
3. Las fronteras se aseguran principalmente desde las medidas unilaterales o se ignoran en nombre de la no-intervención (p.233), y si bien las experiencias “Ágata” (sobre todo en su séptima versión) tienden a ser los mayores esfuerzos de coordinación simultánea de acciones o informaciones contra el crimen transnacional y en fronteras sucesivas, Brasil lleva casi todo el peso financiero, militar y logístico.
4. Hay una aparente conexión fuerte entre la polaridad regional que favorece a Brasil y el que sea la unidad con la mayor iniciativa para proponer mecanismos multilaterales de resolución y prevención de conflictos, si bien esto no significa que sean funcionales o muy incluyentes (p.234).
5. Las preferencias políticas y de seguridad de los gobiernos son muy heterogéneas, dificultando los consensos en gobernanza regional y estimulando prácticas competitivas como el rearme gradual y la persistencia de aliados extra-regionales (como EE.UU. o Rusia) (p.234), lo que explica parcialmente el esfuerzo de Brasil por evitar aludir a una amenaza o enemigo concreto en el CDS y desplegar “incentivos selectivos” (ventas ventajosas y transferencias de tecnología en defensa) para propiciar acción colectiva.

⁶⁰ El Ciudadano (12 de mayo de 2014). Reunión histórica entre Ministros de Defensa de Ecuador, Perú y Colombia. En: <http://www.elciudadano.gob.ec/reunion-historica-entre-ministros-de-defensa-de-ecuador-peru-y-colombia/>

6. Se evidencia un fuerte involucramiento político y militar de las Fuerzas Armadas en los problemas domésticos, y que puede agudizarse por una tendencia creciente a *securitizar* o a definir en términos de “amenaza a la seguridad nacional” asuntos no-militares como los económicos o sociales, los de salud y los medioambientales (p.206). Y aun si en el discurso o promoción institucional aparecen como apoyos o estrategias cívico-militares para reforzar el *stateness*, terminan ampliando la influencia de los militares y sus racionalidades en los asuntos cotidianos y el discurrir de las comunidades. En el caso de Colombia se nota con la doctrina de “acción integral” para la consolidación de la seguridad y en Brasil con las jornadas de salud en el marco de “Ágata”.

IV. Colombia: factores internos y factores conductuales de su seguridad nacional y su política exterior.

IV.I. Factores internos

Antes de dar cuenta de la manera cómo se ha moldeado la seguridad en Colombia, hay que tener presente un componente de carácter histórico y es que la regularidad de la existencia de “amenazas” internas por parte de actores con potencial bélico ha sido constante en la historia colombiana, fundamentalmente de todo el siglo XX. Esta característica de la estructura socio política de Colombia se explica, entre otros, por la falta de presencia y legitimidad estatal en amplios espacios de la geografía nacional. En este sentido y como anota Leal Buitrago (1996), las carencias institucionales con las que Colombia habría entrado al “proceso latinoamericano de modernización” han marcado de manera bastante fuerte el modo como se ha situado el Estado en el territorio.

Al respecto, siguiendo al mismo Leal, las transformaciones que supuso el proceso de modernización de la primera mitad del siglo XX en Colombia, generaron una serie de “resistencias” por parte de varios estamentos sociales –principalmente poderes locales y regionales asociados al latifundismo decimonónico- que no pudieron ser conjurados o enfrentados de manera efectiva por el Estado en formación de la época. Por eso no es casual que, como premisa asociada a problemas como la muy inequitativa distribución de la tierra, la ausencia total o parcial de la presencia de agentes e instituciones del Estado (no solamente las de tipo coercitivo) en algunas porciones del territorio (y especialmente en las fronteras sur y norte del país), la presencia de poderes locales autoritarios arraigados en algunas regiones (algunos legitimados por las urnas y las empresas familiares electorales y otros acompañados por estructuras armadas paralelas, o ambas cosas) y dinámicas como la privatización de la seguridad o la parcelización irregular del territorio, varios historiadores o analistas se refieran a Colombia bien como un país “feudal”⁶¹ (una hipérbole) o semi-feudal (con centros de desarrollo económico y político concentrado, y la mayor parte periferias).

En este último diagnóstico, más moderado pero poco promisorio, se argumenta por ejemplo que Colombia ha oscilado entre gobiernos que han favorecido deliberadamente a los grandes terratenientes (sobre todo cafeteros y ganaderos), a los industriales o incluso a las multinacionales estadounidenses en nombre de la “amistad” con el polo hemisférico, sin una política o modelo coherente y continuo de desarrollo, de modo en que no puede hablarse de una línea oligárquica particular o de pactismo estable entre élites (el discurso marxista) sino más bien

⁶¹ Véase por ejemplo la opinión de Hernán Echavarría Olozaga de 1986. En: Semana (16 de junio de 1986). “Aquí no hay capitalismo sino feudalismo”. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/aqui-no-hay-capitalismo-sino-feudalismo/7764-3>

de conflictos (Sáenz, 1990), que involucran tanto a las cúpulas como a las bases, pero que siempre produjeron exclusión social. La turbulencia por acaparar la conducción política y económica es tal que el mismo autor argumenta estar en desacuerdo con autores como Daniel Pécaut, oponiéndose a las ideas de que los políticos liberales favorecían más a los industriales y los conservadores a los terratenientes o de que algunos caudillos reflejaban más los intereses de “clase” de los propietarios (López Pumarejo y Ospina Pérez) y otros los intereses del “pueblo” por su baja extracción (Laureano Gómez o Jorge Eliecer Gaitán), en realidad “fluyendo” según la ubicación de pequeños grupos de intereses que se alzaron en una u otra coyuntura (Sáenz, 1990:100). En cuanto a las turbulencias de base, se argumenta por ejemplo, que instituciones como la Iglesia católica y el bipartidismo no lograron adaptar el “cuasi-Estado” a los empujes modernizantes, de modo en que varias capas de la población reaccionaron en medio de protestas y cruda violencia, parcialmente mitigada por el consenso temporal del Frente Nacional (1958 y 1974) (Leal, 1996).

Es decir, algo que ha tenido que enfrentar permanentemente el Estado colombiano para la consolidación de su seguridad, fundamentalmente desde la violencia de todo el siglo XX, es la constante oposición que han podido efectuar diferentes grupos sociales, ya fuesen gamonales, empresarios, campesinos, sindicatos, indígenas o guerrilleros, a los defectuosos y limitados “procesos de modernización” institucional, económica y social, por parte del Estado. Además, agravados en lugar de mitigados por las alineaciones férreas en varios períodos con Washington. Así las cosas, la construcción de la concepción de la “seguridad” en Colombia y la manera en que este tema es insertado en las agendas internas y externas está permeado en gran medida por la necesidad de “terminar de construir la Nación” y el Estado mismo. Los desafíos permanentes son la estabilidad/armonía sociopolítica o ausencia de una “comunidad imaginada” definida, por retomar a Anderson (1993), y la estatalidad (*stateness*) incompleta que en varios contextos ha tratado de ser reemplazada por caudillismos fuertes (transacción o permutación entre las variables del sistema político (débiles) por las de tipo idiosincrático o individual) o por una imagen internacional fuerte/legítima (*statehood*). Esto, en varias ocasiones dentro de racionalidades autocráticas de integración política y social (no necesariamente acompañadas por integración económica o cultural). Por ello, autores como Valencia y Vega (2012) se refieren a los legados que se mantienen vivos desde la “Regeneración” y que suelen invocarse para enfatizar el control social (y militar) del territorio y la población, especialmente en tiempos de crisis, y acompañados por discursos (securitizantes) que exageran la inestabilidad y suelen exigir poderes excepcionales para “conjurarlas” en medio de un liderazgo unipersonal que busca equiparar en un solo contenido al “líder”, a la Nación/pueblo y al Estado (puede rastrearse en mandatos como los de Rafael Núñez (conservador) o el mismo Álvaro Uribe (liberal)).

Partiendo de la idea anterior, se pueden traer a colación, entonces, dos elementos de análisis que han influido en la manera cómo se ha entendido la seguridad en Colombia. Estos elementos son la “normalidad” de los “estados de excepción”, en tanto intento de la preservación del orden, y la asociación que tradicionalmente se ha hecho entre “orden público” y seguridad. La amenaza

(anarquía, insurgencia, comunismo, narcotráfico, paramilitarismo, terrorismo, narcoterrorismo, chavismo, bacrim⁶², etc.) puede cambiar (o su interpretación), pero los procesos de securitización que conducen al cierre de espacios democráticos, poderes presidenciales extraordinarios y despliegue militar son recurrentes (aunque menos intensos de lo que ha acontecido en los países latinoamericanos que experimentaron dictaduras en la Guerra Fría o donde los presidentes han logrado cooptar totalmente a los poderes legislativo y judicial y las FF.AA., como sucede hoy en Venezuela, Ecuador y Nicaragua). Si bien, una importante diferencia o adición parece ser la “securitización de la política exterior” (además de la interior) con “invitación” a EE.UU. (Tickner, 2007) en las eras Pastrana y Uribe, o vía estrategia de “internacionalización del conflicto armado interno” (Borda, 2007). Actualmente, parece darse una gradual pero aún limitada *des-securitización* en la era Santos, por la vía de la “desfarquización” de las relaciones con los vecinos y vía proceso de paz con las FARC, aunque reforzando las operaciones militares y policiales internas contra los grupos armados ilegales y el narcotráfico (y cuyos “éxitos” no le han impedido reconsiderar la pertinencia y eficiencia de la “guerra internacional” y doméstica contra las drogas, calificándola incluso como “fracaso”⁶³).

En cuanto al uso de la excepcionalidad y sin ahondar en todos sus aspectos, se puede notar cómo esta ha hecho parte fundamental de las medidas e intentos, por parte del Estado colombiano, de crear condiciones de estabilidad y gobernabilidad ante la emergencia de situaciones que pueden tornarse en amenazas, siendo las más comunes las movilizaciones sociales, las protestas o los ataques, denominados insurgentes, que se puedan gestar por parte de grupos con potencial bélico importante. Lo notorio de la excepcionalidad es la alta regularidad con la que es aplicada. Sin ir muy lejos en la descripción histórica, resulta relevante traer a colación que esta figura, principalmente materializada en el “estado de sitio” y la “conmoción interior” después de la Constitución de 1991, fue utilizada por la mayoría de los gobiernos que ocuparon el poder entre los años 50 y los 90, pasando, como es obvio, por la etapa del Frente Nacional (García, 2001:318).

Quizá el momento más notorio de esta tendencia se puede ver durante el gobierno de Julio César Turbay debido a la implementación de su “Estatuto de Seguridad”, el cual ampliaba de manera importante los alcances de la excepcionalidad declarada por el Estado y recalcó la necesidad de incrementar las atribuciones del presidente para poder dar cuenta de las “necesidades” en materia de seguridad que tenían la Nación y el Estado y poder “relajar” las garantías jurídicas individuales (como la presunción de inocencia o no ser obligado a declarar contra sí mismo) y colectivas (como

⁶² “Bandas armadas criminales”, etiqueta que aparece durante el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y en los documentos de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP-OEA) en la era Uribe, que encarna la idea (no demostrada empíricamente) de que los reductos re-armados que siguieron operando en zonas de dominio paramilitar ya no tienen carácter político (anticomunista o anti-insurgente) ni apoyo por parte de agentes del Estado y/o mandatarios elegidos democráticamente sino que son “micro” empresas del narcotráfico. El ERPAC (Ejército Revolucionario Popular Anticomunista de Colombia) o las “Águilas Negras” podrían desmentir esa afirmación, así como el asesinato selectivo de líderes de reclamación de tierras.

⁶³ Es una estrategia discursiva que no está desalineada con el discurso del ala demócrata y el gabinete Obama en los EE.UU. Véase por ejemplo: El Tiempo (6 de diciembre de 2012). Santos y personalidades alertaron sobre ‘fracaso de guerra antidroga’. En: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12429903.html

la libertades de asociación y movilización). Se puede decir, entonces, que el “estado de excepción” ha sido regular en Colombia y además se ha constituido en una herramienta asociada a la “gobernabilidad”, en tanto se considera necesaria para poder enfrentar los “desestabilizadores” de la legitimidad del Estado (Múnera, 1999:19-20).

Un segundo elemento que se puede tener en cuenta para tratar de comprender la idea que se tiene de la “seguridad” en Colombia es la cercanía que esta tiene con la categoría de “orden público”. En este sentido, la necesidad de garantizar un “orden” que permita la consolidación del Estado y la proyección de una imagen internacional alejada de los matices de un “Estado fallido” ha hecho que en Colombia se constituya la idea de la seguridad como una necesidad del Estado, más que de la Nación en sí o del individuo (muy recientemente, se empiezan a apropiar las instituciones de la “seguridad ciudadana”). Es decir, se debe generar “seguridad para el Estado”, pues sin esta no se puede lograr el avance del mismo y por ello, se deben generar las condiciones de orden público que conjuren las amenazas a la consolidación de la unidad político-administrativa. A partir de lo anterior, se podría decir que la forma como es vista la seguridad está bastante asociada a las debilidades y necesidades del Estado y su institucionalidad, lo que afecta, en buena medida, la posible construcción de una idea de seguridad que se enfoque hacia la “Nación” (si la hay) y hacia sus problemas, no sólo en cuanto a los aspectos físicos. Asimismo, los discursos sobre la amenazas y el enemigo interno constantemente han apuntado al involucramiento de las FF.AA., mezclando las racionalidades de la defensa y la de la seguridad interna.

Este legado negativo se arraigó particularmente bajo la forma de la “guerra contra las drogas”, o el conjunto de estrategias militares, policiales, jurídicas y de cooperación internacional que en nombre de la recuperación de la estatalidad (*soberanía interna*) desplegaron una ofensiva abierta en varios períodos y que atravesó a toda la sociedad colombiana (sobre todo a las capas menos integradas de la población), ya penetrada por la violencia en ascenso de carteles, guerrillas y paramilitares. Sus conexiones con el deterioro de la seguridad (enfrentando el armamentismo de los carteles con militarización y empujándolos a convertirse en estructuras más peligrosas, cuya mayor expresión fueron algunos segmentos de las AUC) y con efectos como la “narcotización” (e incluso “terrorización”) de la política exterior y su re-alineamiento con Washington (pérdida de *soberanía vatteliana* y de legitimidad externa del Estado o *statehood*) son características visibles, si bien se producen logros temporales como desarticulación de carteles, numerosas incautaciones y abundantes capturas y extradiciones (que dejan la sensación de la necesidad de revisar los supuestos del enfoque).

En particular, Dangond (2012) se refiere a tres fases del fenómeno. De 1970 a 1980, Colombia aún no incursionaba en la cocaína y apenas empezaba a participar de lo que se llamó la bonanza “marimbera” (marihuana), y con ayuda financiera y logística de carteles en Estados Unidos, Colombia se convirtió en el principal productor. Esto, a pesar de la “primera guerra” que lanza Richard Nixon en 1971(creando la DEA) y a la que se acoge Pastrana Borrero con el Estatuto

Nacional de Estupefacientes, sólo parece acabar cuando California empieza a cultivar marihuana de más alta calidad y termina siendo autosuficiente, desplazando a los colombianos del mercado (Dangond, 2012). En la segunda fase (1982-1986), aparece la cocaína y los carteles colombianos que se especializan en transformar la hoja de coca en pasta y controlar las rutas hacia EE.UU., y nuevamente, a pesar de la activación de la “primera guerra colombiana” oficial por parte de Turbay Ayala (la cooperación con EE.UU. en extradición y asistencia legal y su “Estatuto de Seguridad” para combatir al mismo tiempo el cartel de los Ochoa y al M-19), nada logra frenar la bonanza de la cocaína y la heroína y la apertura hacia mercados de Europa y Asia por la tríada Escobar, Lehder y Ochoa (Dangond, 2012).

Antes de la tercera fase, Dangond (2012) afirma que el fenómeno del cultivo y producción se había convertido en un problema andino (Perú, Bolivia y Ecuador) y hemisférico cuando EE.UU. opta por insertarlo como parte de su “seguridad nacional” (amenaza para el Estado) desplegando una fuerte represión a la oferta y tratando de presionar para imponer las reglas y la coordinación bilateral y multilateral para su combate. Destaca además que Betancur se distancia ideológicamente del anticomunismo de EE.UU. y discrepa abiertamente frente a la extradición (por un tiempo). Ya en la tercera fase, antes de las convulsas eras de Gaviria, Samper y Pastrana, Barco (1986-1990) desataría de nuevo un combate frontal que fue respondido con altísimos niveles de terrorismo y que logró poco para evitar el involucramiento de las FARC con el negocio (primero gramaje y protección de cultivos y más tarde producción) (Dangond, 2012). Pese a su ánimo de cooperación, solicitando que los países consumidores cargaran algo más de los costos de la estrategia ofensiva mediante el principio de “responsabilidad compartida”, Barco experimentó en carne propia las condiciones asimétricas de los EE.UU.: presión por resultados, presión para facilitar la instalación de radares y el patrullaje costero (a lo que se negó) y condicionamiento de las relaciones comerciales (Dangond, 2012).

En los años 90 y mediados de los 2000 el impacto negativo del narcotráfico permeó la economía, las instituciones y la sociedad colombiana, afectando no solamente la estatalidad y la imagen internacional sino a gran parte de la población civil. En cuanto a la gobernabilidad, dicho drama se agudizó a tal forma que Tokatlián (2008) expone que los medios de comunicación de la época (y congresistas de EE.UU.) tendían a asociar a Colombia con un “Estado Fallido” o *Failed State* (p.74), hiperbolizando la carencia de soberanía interna y sugiriendo algún tipo de intervención externa, que voluntariamente buscarían las élites criollas a finales de los 90 con quien se convertiría en su “socio” histórico desde que menguó la polémica interna por la pérdida (apoyada por aquel) de Panamá y quien sería el polo con mayores recursos en el hemisferio: Estados Unidos (Vázquez, 1996).

Para Tokatlian (2008:82,83), Estados Unidos fue refinando desde los años 50 diversos instrumentos de presión y “extorsión” sobre Colombia y otros países “problema” para su Seguridad Nacional, ofreciendo y quitando incentivos comerciales, financieros, migratorios y

jurídicos, como puede denotarse en marcos como el *Immigration and Nationality Act* (1952), el *State Department Basic Authorities Act* (1956), el *Trade Act* (1974), el *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (1981) y el *Drug Trafficking Control Act* (1984). En particular, las presiones significaron para Colombia aceptar y formular políticas tales como el retorno de la extradición (aceptando de facto que no podía aplicar justicia por sí misma) y la intensificación de la fumigación aérea con glifosato⁶⁴. El ATPA (Andean Trade Preference Act, de 1990) y el ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, de 2002) se convertirían en instrumentos de cooperación condicionada para Colombia y sus vecinos andinos, y si bien estimularon el crecimiento de las exportaciones, también redujeron su autonomía interna y externa. La alineación o *bandwagoning* de Colombia, impelida por la guerra contra las drogas, no fue irrestricta pero sí se intensificó.

Anteriormente su justificación (del alineamiento) se había elaborado por la necesidad de venderle al “único” comprador (de su café, bananas y petróleo) que además le ayudaría a internacionalizar su economía, que podría invertir en el sector productivo y financiar su agenda interna (Rafael Reyes, Marco Fidel Suárez, Olaya Herrera, Eduardo Santos), o por su ayuda para reprimir los brotes comunistas internos (donde varios movimientos sindicales y campesinos fueron arbitrariamente catalogados como tales) y disuadir a la URSS de interferir en las Américas, sin ignorar los beneficios económicos (Lleras Camargo, Ospina Pérez, Laureano Gómez) (Cepeda y Pardo, 1989). Con Turbay (1978–1982) se mezclaron los objetivos anticomunista (catalogando al M-19 como tal) y de combate el narcotráfico, y con Betancur (1982–1986) el liderazgo del hegemon y la relevancia del sistema interamericano perdieron peso durante un tiempo (en nombre del apoyo a los procesos de paz centroamericanos), pero el fortalecimiento de los carteles y del M-19 (cuya acción más “espectacular” y apocalíptica sería la nefasta toma del Palacio de Justicia, con una intervención militar aún peor) lo harían regresar a la esfera de influencia de Washington (Cepeda y Pardo, 1989). Terminó adoptando un discurso que posteriores mandatarios invocarían (Pastrana, Uribe) en el que las guerrillas se definían no como actores políticos alzados en armas en nombre de unos ideales democráticos o redistributivos o en contra de injusticias/crímenes del Estado, sino como meros “subproductos” del narcotráfico, y por ende, simples criminales (Cepeda y Pardo, 1989). Desde que Marco Fidel Suárez, como ministro de Exteriores, acuñara el término a principios del siglo XX, se le conoció a este relacionamiento privilegiado con EE.UU. como la doctrina (o estrategia) del “*Respice Polum*” (mirar al Norte) (Vázquez, 1996; González, 2004).

⁶⁴ El glifosato o “Roundup” es un insumo provisto por la empresa estadounidense de semillas y alimentos transgénicos Monsanto y denunciado como extremadamente tóxico en varios países, incluyendo campesinos e indígenas colombianos y de Ecuador, y organizaciones de consumidores en Alemania y a Argentina. Véanse: Página12 (Marzo 9 de 2011). El glifosato es intocable. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163729-2011-03-09.html>. Semana (Diciembre 13 de 2006). Ecuador muestra su disgusto con Colombia por las fumigaciones con glifosato, y llama a su embajador a consultas. En: <http://www.semana.com/on-line/articulo/ecuador-muestra-su-disgusto-colombia-fumigaciones-glifosato-llama-su-embajador-consultas/82643-3>. y, Bigwood, J. (Agosto 21 de 2001). Monsanto y la “guerra de las drogas” en Colombia. En: <http://www.semana.com/Imprimir.aspx?idItem=47413>

A pesar de las variaciones semi-autonomistas (López Pumarejo en 1934-38 y 1942-45) y/o de promoción del pluralismo internacional y el regionalismo en gobiernos contados (Lleras Restrepo en 1966-70, Pastrana Borrero en 1970-74, López Michelsen 1974-78, la primera mitad de la administración Betancur Cuartas en 1982-86, Gaviria Trujillo en 1990-94) y alineaciones parciales calculadas, “pragmáticas”, selectivas o limitadas con EE.UU. (Barco Vargas en 1986-90 y parcialmente J.M. Santos en la actualidad), geográficamente Colombia siempre ha tendido a “mirar al Norte” o a priorizar sus vínculos con el polo del hemisferio. Es un criterio sólo contrapesado por el “Respice Similia” (“mirar a los semejantes”) aplicado sobre todo en las eras Pastrana Borrero y Michelsen (precursor de la idea y canciller del anterior) y alternado con el clásico a partir de los años 80 según temas y coyunturas, y que apunta a limitar la intervención política externa (de EE.UU.), propender por relaciones vigorosas con los vecinos y los países subdesarrollados, insertarse en diversos foros y arenas internacionales y sostener una imagen de “Estado democrático y maduro” para mejorar su capacidad negociadora ante los países industrializados (Cepeda y Pardo, 1989:50-51, 63; Tickner, Pardo y Beltrán, 2006:64).

Los textos clásicos de historia colombiana advierten al respecto de la preferencia hacia el Norte (estricta o moderada) un sólido consenso bipartidista (conservadores y liberales) a pesar de cortos períodos de intenso disenso ciudadano y sindical, consenso de élites sólo interrumpido por la era de “la Violencia” (1948-1958), reforzado por el papel unificador de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores desde su instauración en 1913 (Vásquez, 1996:278-279, Cepeda y Pardo, 1989:11) y por la experiencia “estabilizadora” de alternancia pactista del “Frente Nacional” (1958-1974) (Cepeda y Pardo, 1989:37). La debilidad de la variable societal (el poco interés de los ciudadanos y la baja influencia de organizaciones sociales en política doméstica y exterior) la puede ayudar a explicar el historiador estadounidense David Bushnell (1986) parafraseando a Hartlyn (1983), cuando señala que en la Colombia del Siglo XX la tolerancia entre incipientes intereses industriales e intereses agroexportadores, sumada a la alta capacidad de los dos partidos tradicionales para generar lealtades multclasistas, incorporar demandas campesinas y obreras y aplicar mejoras parciales (sin reformas profundas que pudieran alterar la base del poder económico y político como la reforma agraria) evitaron los extremos tanto de una dictadura como de la conquista del poder por parte de un partido o movimiento revolucionario (o una tercera fuerza).

Estos factores de estabilidad política vertical han sido favorecidos además por la ausencia de una gran crisis de deuda externa en los 70, en los 80 y los 90, períodos que propiciaron en otros lugares de la región y el orbe drásticos cambios electorales, de política doméstica y exterior. Esta virtud para Colombia se ha intentado explicar con argumentos tales como el hábil manejo del gasto público (moderado) (Bushnell, 1986), la solidez de la política monetaria asociada a la independencia y tecnicidad del Banco de la República (antecedidas por la misión estadounidense “Kemmerer” en los 30, profundizadas por la misión “Grove” de EE.UU. en los 50 y actualizadas por

el proceso constituyente del 91) y hasta el “colchón” que han generado las bonanzas “marimbera” (70s) y “cocalera” (80s-90s) con su flujo permanente de dólares aún en tiempos de contracción de exportaciones primarias legales de “boom corto” como el caucho, la quinua, el café, el banano y las flores (Tovar, 1994). Empero, esfuerzos de medición rigurosa recientes han apuntado hacia la desmitificación de la última causa, aseverando el tamaño relativamente pequeño del narcotráfico (con un tope histórico de 5,5% del PIB en la segunda mitad de los años ochenta, de 2,6% del PIB en la segunda mitad de los 90 y de 1,4% tendiente a descender en los 2000) frente al agregado del PIB legal y con un impacto muy tenue en cuanto a generación de empleo y distribución de utilidades (Rocha, 2001: 61, 65; Rocha 2011: 85). Es decir, la gran “tajada” de la cadena termina quedando en otro eslabón (México o EE.UU.).

Concretamente, esa disposición ideológica y geopolítica a mirar a Washington tuvo refuerzo, en nombre de la seguridad, en las eras Pastrana y Uribe. Para Tickner (2007), la segunda versión del Plan Colombia, o Plan Patriota, en la era Uribe, implicó un mayor involucramiento de Estados Unidos en Colombia. No obstante, coincide con Borda (2007) en el sentido de que no lo califica como una injerencia unilateral del hegemon sino como una estrategia de intensa asociación con la potencia y de manera voluntaria para enfrentar los narcóticos y la insurgencia. Por esto la denomina “intervención por invitación” (Tickner, 2007:92). Para Tickner (2007:94-95), en realidad esta postura termina profundizando la dependencia de las periferias a los centros y no garantiza el compromiso de Estados Unidos o cualquier otra potencia poderosa con los intereses y objetivos de unidades menores, de modo que terminan reflejándose más los intereses de la parte dominante y se corre el riesgo de temer permanentemente por los cambios de política doméstica (congresional o presidencial) de ese país. Algo que ha sucedido totalmente con los decisores y *lobbies* criollos en nombre de la continuidad del Plan Colombia o de la ratificación del TLC.

Para Borda (2007), no se trató solamente de intereses comerciales y de seguridad en juego. Desde un punto de vista constructivista, la autora afirma que hubo habilidad de esos gobiernos para involucrar a Estados Unidos a partir de una convergencia de valores e intereses (Borda, 2007:70). Desde el punto de vista de Krasner (2000), los decisores colombianos entregaron algo de soberanía vatteliana o westfaliana (no injerencia en asuntos internos) y hasta legal internacional (dadas las presiones y reacciones negativas en el exterior por parte de víctimas del conflicto y ONGs), por recuperar soberanía interna (control del territorio) y soberanía de interdependencia (control sobre el traspaso fronterizo de drogas, armas y grupos armados ilegales). Para Borda (2007:79-80) la estrategia discursiva sobre amenaza “narcoterrorista” o “terrorista” en Colombia permitió que los Estados Unidos eliminara la restricción al uso de los recursos del Plan Colombia en operaciones contrainsurgentes, sobre todo por la evidencia aportada acerca de una mayor participación de las FARC en la producción de cocaína, de modo que se lograron transferencias de equipo, entrenamiento (una parte en tácticas de combate irregular) e intercambio de información de inteligencia, dinero y ayuda para reformas judiciales. No obstante los réditos internos, las

relaciones con los vecinos (particularmente Venezuela, Ecuador y Brasil) se resintieron por los efectos transfronterizos de la estrategia de combatir desde adentro hacia afuera, la diplomacia de las FARC y los discursos y acciones securitizantes de los gobiernos socialistas buscando blindarse contra las estrategias y políticas de seguridad colombianas. El drama humanitario interno fue otro factor.

Desde el plano de la competencia interpartidista, las coaliciones al interior del Congreso le han dado estabilidad y apoyo a la continuidad de las políticas de seguridad del gobierno tanto en los dos períodos de Álvaro Uribe como en el de J.M. Santos, preservando una perspectiva fundamentalmente ofensiva frente a las amenazas internas, pero con dos cambios esenciales en los últimos tres años: por un lado, la moderación y normalización de las relaciones con los vecinos (Venezuela y Ecuador) y gobiernos críticos de la PSD (Brasil, Argentina, Bolivia), y por otro, la posibilidad de negociar la paz con las FARC y el ELN pero sin tregua o despeje. La composición (no tanto el peso mayoritario) de las coaliciones oficialistas cambió en virtud de la incomodidad de varios congresistas frente a la segunda reelección de Uribe (Cambio Radical y miembros de la U no re-reeleccionistas), del cuestionamiento a los nexos con paramilitares de varios congresistas gobiernistas y por causa de la afinidad natural de Santos con el partido Liberal, otrora fracturado y aminorado cuando su dirección nacional optó por pasarse al lado de la oposición a Uribe y a la Seguridad Democrática. Las mayorías congresionales dieron luz verde a los poderes ejecutivos excepcionales para declarar la guerra frontal a las FARC y el ELN en los 8 años de Uribe, pero también facilitaron a Santos los marcos jurídicos para la paz y para la reparación y restitución a las víctimas en general del conflicto armado interno, y esto, sin truncar el elevado presupuesto de seguridad y defensa y/o los planes de modernización militar.

Santos pareció interpretar correctamente la expectativa de continuidad de la política de seguridad por parte del electorado en vista de los resultados congresionales de marzo de 2010 (predominio de la U y del partido Conservador). Su propia fórmula, la “Prosperidad Democrática” (después PIPSD), apuntaba a convertirse en la fase de consolidación que no logró la política anterior (salpicada de numerosos escándalos de corrupción y crímenes de Estado), manteniendo características ofensivas pero incrementando sus componentes sociales y mostrándose relativamente dispuesta a colaborar con las pesquisas judiciales contra militares y políticos señalados por paramilitarismo (con la reacción negativa de congresistas cercanos a las FF.MM. como Miguel Gómez y varios altos mandos tanto en ejercicio como en retiro). Santos debía corresponder igualmente a las expectativas de continuismo de uribistas y conservadores, pero desde que fuera director del partido de la U al preparar la reelección que logró Uribe en 2006, ya expresaba “guiños” políticos para acercarse al liberalismo⁶⁵ a la coalición gobiernista de uribistas, conservadores y militantes de Cambio Radical (Vargas Lleras). Como candidato, Santos buscó una

⁶⁵ Véase: Caracol Radio (28 de mayo de 2006). Álvaro Uribe Vélez es reelegido presidente de Colombia. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/alvaro-uribe-velez-es-reelegido-presidente-de-colombia/20060528/nota/291596.aspx>

coalición cuasi nacional, recurriendo a un discurso muy orientado a la política social (con seguridad militar) para atraer simpatías liberales e izquierdistas, llegando incluso a optar por un curtido sindicalista, Angelino Garzón, como calculado vicepresidente.

En la composición congresional anterior (2006), Uribe contaba en el Senado con el apoyo de la U (19,6%), el partido Conservador (17,6%), Cambio Radical (14,7%) y los controvertidos e investigados Convergencia Ciudadana (luego PIN) (6,8%), Alas Equipo Colombia (4,9%), Colombia Democrática (2,9%) y Colombia Viva (1,9%). Es decir, contaba con una apabullante coalición oficialista algo superior al 68%. En la Cámara, Uribe alcanzó los apoyos de la U (18,2%), partido Conservador (17,6%), Cambio Radical (12,1%), Alas (4,8%), Convergencia Ciudadana (4,8%), Colombia Democrática (1,2%) y Apertura Liberal (3,0%), otro polémico movimiento ligado a una de las familias donantes de Uribe y conectada con paramilitares: Enilse (la “Gata”) y Julio López, empresarios del “chance” y caciques políticos en Bolívar⁶⁶. Allí la coalición de Uribe, con casi 62% del poder representativo, enfrentó una incómoda oposición por parte de los liberales (fuertes en los nichos territoriales), el Polo Democrático y MIRA (dos partidos centrados en Bogotá y de fuerte voto de opinión).

Empero, Uribe no contaba con tres reveses críticos y que incidieron de forma definitiva en el futuro “giro” externo e interno aplicado por Santos.

Por una parte, las investigaciones contra congresistas por la llamada “parapolítica” (que benefició el proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)) fueron un gran obstáculo tanto para la segunda reelección como para la imagen de las estrategias ofensivas “a cualquier costo”, que se reflejaron en el escándalo de las “chuzadas” o espionaje del DAS a congresistas, magistrados y periodistas, en los “falsos positivos” (crímenes de lesa humanidad⁶⁷) y en denuncias falsas o casos aberrantes⁶⁸ en pos de las jugosas recompensas. Aunque muchos miembros del partido Liberal fueron indagados (46) y algunos condenados (7), llama poderosamente la atención que en conjunto la coalición oficialista sumó más investigados (138) y condenados (33) entre partido Conservador, Cambio Radical, Partido de la U, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia, Apertura Liberal, Colombia Viva, Partido Integración Nacional

⁶⁶ Terra (10 de marzo de 2006). Un partido regional le abre las puertas al “Gatico” y a Jorge Luis Caballero En: http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/10-03-2006/nota277499.html

⁶⁷ Basándose en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo define el término como: “diferentes tipos de actos inhumanos graves cuando reúnan dos requisitos: “la comisión como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, y con conocimiento de dicho ataque””. En: Instituto Hegoa (2006). Crimen contra la humanidad. Universidad del País Vasco, Bilbao. En: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/47>

⁶⁸ Recuérdese por ejemplo, el asesinato del jefe guerrillero de las FARC, Iván Ríos, por parte de su líder de seguridad alias “Rojas”, quien buscó los cinco mil millones de pesos de recompensa ofrecida por Santos como ministro de Defensa y entregó a las autoridades la mano derecha mutilada del cabecilla y su computador como pruebas. EE.UU. ofrecía otros cinco millones de dólares que “Rojas” ignoraba y aparentemente terminó aceptando una parte de los 2,500 millones que el gobierno Santos les ofreció finalmente a él y otros tres informantes. Véanse: Caracol Radio (7 de marzo de 2008). El guerrillero de las FARC “Iván Ríos” fue asesinado por su guardia personal. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/el-guerrillero-de-las-farc-ivan-rios-fue-asesinado-por-su-guardia-personal/20080307/nota/559986.aspx> y El Espectador (8 de mayo de 2011). El ‘conejo’ de EE.UU. a ‘Rojas’ por matar a ‘Iván Ríos’. En: <http://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-268056-el-conejo-de-eeuu-rojas-matar-ivan-rios>

(PIN) y Convergencia Popular Cívica⁶⁹, además de que una buena parte de las investigaciones (50,2%) se concentró en senadores y representantes de seis regiones de influjo paramilitar y donde el partido Conservador y la U son fuertes: Antioquia, Córdoba, Atlántico, Magdalena, Bolívar y Cesar (MOE, 2014)⁷⁰.

En cuanto a las cifras congresionales, Santos el candidato empezaba en 2010, antes de la invitación a la “Unidad Nacional” pluralista, con el siguiente brazo legislativo: en el Senado y en la Cámara contaba con el apoyo de un partido de la U vigorizado a pesar de los escándalos, con un 27,4% y un 28,4% del poder legislativo, respectivamente. Ya no contaba con Cambio Radical. Y por un tiempo, se escindieron los conservadores en su afán de liderar la sucesión del pensamiento uribista mediante un candidato propio (Noemí Sanín o Andrés Felipe Arias) ante el “visto bueno” de Uribe, quien posteriormente se desentendió de los azules cuando Arias fue derrotado por Sanín en la convención del partido⁷¹. A partir de allí la “bendición” de Uribe se posó sobre Santos.

La coalición ahora sumaba a la presencia de la U el 21,5% de Senado y el 22,4% de Cámara de los conservadores, y por supuesto, el no despreciable espacio de 8,8% en Senado y 7,3% en Cámara del PIN, un movimiento coyuntural que logró cobijar a parte de los aspirantes señalados por proximidad con los paramilitares⁷² del extinto Convergencia Ciudadana, castigado en 2010 por los electores junto con los polémicos Alas y Colombia Democrática. Castigados además, por el nuevo mínimo (3%) de los votos válidos que debían alcanzar para conservar la personería jurídica de acuerdo con la reforma política de 2009⁷³. La primera vuelta de las elecciones presidenciales confirmaría un camino legislativo promisoriamente “despejado” para Santos y la “Prosperidad Democrática” con un potencial coalicionista del 57,7% en Senado y un 58,1% en Cámara, pero aún debía hacer más para superar el 46% que lo obligó a ir a segunda vuelta contra Antanas Mockus (21%).

Como el tiempo demostraría y las coaliciones congresionales (ya definidas) lo permitirían, pese a las claras “instrucciones” de Uribe sobre derrotar la “social bacanería” (Mockus)⁷⁴ y mantener posturas duras sobre Venezuela, o sus diferencias con Vargas, no impidieron que Santos se fuera desmarcando de la influencia del ex-presidente. Se empezó a notar en actos como el

⁶⁹ Este movimiento respaldó candidaturas como la de Carlos Arturo Clavijo, por quien Ernesto Báez (jefe paramilitar) solicitó votar para las elecciones de 2002, y dio el aval a Rocío Arias, condenada a 45 meses de prisión por promover a las AUC. Véanse: Caracol Radio (1 de julio de 2007). Convergencia Popular Cívica niega que haya sido brazo político de autodefensas. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/convergencia-popular-civica-niega-que-haya-sido-brazo-politico-de-autodefensas/20070701/nota/447493.aspx> y Verdad Abierta (20 de agosto de 2013). Rocío Arias. En: <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/4771-parapolitica-rocio-arias-hoyos>

⁷⁰ Ver anexo: tablas de condenados, investigados y procesados por partido, investigaciones por partido e investigaciones por región. (MOE, 2014). En: Verdad Abierta (2014). <http://www.verdadabierta.com/documentos/estadisticas/1072-estadisticas-parapolitica-moe-marzo-2014/file>

⁷¹ La Silla Vacía (24 de mayo de 2010). Noemí Sanín: cronología de una candidatura que se desdibujó. En: <http://lasillavacia.com/historia/14453>

⁷² La Silla Vacía (11 de diciembre de 2013). El tarjetón de Opción Ciudadana: nada cambió en el PIN. En: <http://lasillavacia.com/historia/el-tarjeton-de-opcion-ciudadana-nada-cambio-en-el-pin-46307>

⁷³ Véanse esta y otras consecuencias de este Acto Legislativo en: Congreso Visible (2009). Reforma Política de 2009. En: <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2009/>

⁷⁴ El Tiempo (2009). Carlos Holguín y Sabas Pretelt, cartas de conservadores en estrategia para llegar al poder en 2010. En: <http://m.eltiempo.com/buscador/CMS-3725403/1>

nombramiento de Vargas al frente del Ministerio del Interior y el de “poner fin” a la crisis diplomática de casi cinco años con Hugo Chávez apenas en agosto de 2010⁷⁵ (recientemente posesionado), ambos gestos que desagradaron profundamente a Uribe. No obstante lo polémico que pueda resultar considerando los indicios sobre contactos entre funcionarios venezolanos y las FARC, esta actitud “pragmática” de Santos en nombre de la cooperación regional, el entendimiento y el desarrollo fronterizo constituyó un giro radical que de hecho tuvo efecto multiplicador sobre la recuperación de las buenas relaciones con Ecuador (distantes desde la “Operación Fénix”) y el mismo Brasil (estancadas por la presión de Uribe a Lula sobre sus posturas contra los vecinos) (Pastrana y Vera, 2012c:65).

Un segundo elemento interno que incidió decisivamente en la política de seguridad y en la política exterior fue que la Corte Constitucional proferiera sentencia anulando la aplicación del tratado que Colombia y EE.UU. habían firmado en 2009 (promovido por Santos como Ministro de Defensa de Uribe) para la operación de contratistas y militares del segundo en siete bases nacionales en territorio del primero, decisión apoyada por la negativa de Santos a tramitar de nuevo el tratado, ya como Presidente⁷⁶. Además de revestir concesiones demasiado flexibles al personal de EE.UU. en suelo nacional y tratar de maquillarse como acuerdo “suplementario” para evitar el control congresional, la información filtrada de las negociaciones señaló que Uribe deseaba utilizarlo (de allí sus objetivos difusos) como un “seguro” para disuadir a Caracas de un intento de agresión (muy aludido por Chávez de darse un suceso parecido al de Colombia contra Ecuador), pero los EE.UU. desecharon convertirlo en un mecanismo para transferir recursos para un conflicto bilateral con repercusiones regionales o para instalar eventualmente un sistema anti-aéreo (escudo)⁷⁷. Este recurso de cooperación “subordinada” pero solicitada pudo ser extremo ante la inferioridad relativa del aparato de defensa nacional frente al venezolano, conociendo desde 2008 que sus recursos petrolíferos abultados y sus créditos con Moscú le permitirían al vecino trazar planes de transferencia tecnológica para una industria de fusiles Kalashnikov, compra de 100,000 de esos fusiles y de helicópteros MI-26, MI-35 y MI-17, 30 aviones Sukhoi, aviones caza MIG-29, entre 3 y 5 submarinos de misiles anti-buque y vehículos blindados (entre otros, BMP-3), además de instalar sistemas anti-aéreos y adquirir otros vehículos blindados (Pastrana y Vera, 2008:246).

En tercer lugar, el entorno gremial doméstico y el entorno regional (ambientes intrasocietal y extrasocietal) indujeron fuertes inputs hacia la “desecuritización” (parcial) de la política exterior (no de la interior), sobre todo por el escalamiento de los conflictos político-diplomáticos con Venezuela y Ecuador con repercusiones sobre las relaciones económicas. En cierto momento, se explicó como una combinación de un ambiente internacional menos proclive a actitudes

⁷⁵ El País (10 de agosto de 2010). Colombia y Venezuela sellan la reconciliación tras cinco años de crisis. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/08/10/actualidad/1281391208_850215.html

⁷⁶ El Espectador (24 de octubre de 2010). Chávez aplaude decisión de Santos de anular entrega de bases militares a EE.UU. En: <http://www.elspectador.com/noticias/politica/chavez-aplaude-decision-de-santos-de-anular-entrega-de-articulo-231210>

⁷⁷ Osorio, C. (22 de diciembre de 2010). Así se cocinó el acuerdo de las bases militares, según Wikileaks. En: <http://lasillavacia.com/historia/asi-se-cocino-el-acuerdo-de-las-bases-militares-segun-wikileaks-20825>

militaristas como las de George W. Bush (dado el ascenso de Obama al poder) y una tradición doméstica de “reformismo por arriba” o de élites (incómodas hacia 2010 con las peleas de Uribe y sus contrapartes regionales) y que deseaban impulsar aún más la diversificación de mercados compradores sin perder del todo los adyacentes⁷⁸. No obstante, también es cierto que en la crisis de 2009 con ambos gobiernos, algunos gremios apoyaron las tesis “duras” de Uribe y su “cruzada” en la OEA para denunciar las presuntas conexiones de ambos gobiernos con las FARC, y en particular, la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) argumentaba a finales de 2010 que se había logrado “superar con éxito el cierre del mercado venezolano” y mantener altas ventas cercanas a los 40.000 millones USD, incluso aumentando (paradójicamente) las exportaciones a Ecuador (el tercero en la discordia) (ANDI, 2010:15,22).

Colombia ha aumentado progresivamente su capacidad militar desde el fin de los 90’s, sin embargo, desde 2003 se ha ubicado como uno de los Estados con mayor gasto militar en América Latina, especialmente si se compara como el porcentaje del crecimiento del PIB. En la definición de este gasto, se destaca tanto el papel de EE.UU. como principal proveedor financiero y de armamento (71% del armamento nacional) especialmente a través del Plan Colombia, como la inclusión del impuesto extraordinario al patrimonio establecido por la administración Uribe con la intención de recaudar unos 4 billones de pesos para sostener la Política de Seguridad Democrática (Bromley y Guevara, 2009).

Examinando el uso y propósito de los equipos, se encuentra que el gasto colombiano ha estado orientado principalmente hacia el combate al narcotráfico, primero con un carácter policial, después con un involucramiento militar amplio y, desde 2002, fomentando el despliegue de operaciones contra-insurgentes. Empero, cabe destacar un cambio parcial pero importante en el enfoque de ayuda estadounidense hacia el país, a partir de las mayorías demócratas en el Senado que se establecieron en 2007. No solamente se han congelado, disminuido o reasignado hacia componentes sociales o “blandos” algunos fondos destinados al gasto militar, también se ha enfatizado el examen a un mayor compromiso con el respeto a los derechos humanos y el comportamiento de las FF.AA. El tipo predominante de este equipamiento es el uso doméstico (necesidades de seguridad), pero llaman la atención compras más apropiadas para la defensa como los obuses españoles, el Boeing 767 adecuado por Israel para misiones de carga y de abastecimiento aéreo de combustible y los veinticuatro cazabombarderos israelíes Kfir C10 (Bromley y Guevara, 2009).

Ahora bien, abordando el documento “maestro” o rector de la política de seguridad y defensa (ambas están mezcladas en Colombia) se encuentra que frente a sus antecesores, la Política de Seguridad Democrática (PSD) o “Fase I” y la Política de Consolidación de la Seguridad (PCSD) o

⁷⁸ Novoa, A. (17 de septiembre de 2010). Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas. En: <http://www.semana.com/politica/articulo/santos-entre-reformismo-elites-expectativas-ciudadanas/122102-3>

“Fase II” (legados de los períodos 1 y 2 de Uribe), la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) de J.M. Santos presenta los siguientes objetivos generales:

1) llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos; 2) desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación; 3) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana; 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable; 5) contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (Ministerio de Defensa, 2011:32-39). Frente a las metas rectoras de la PSD, el componente 4 (disuasión) es relativamente nuevo en definición porque se refiere primordialmente a la seguridad externa del Estado y no a sus amenazas internas, como ha sido frecuente (¿motivado por el rezago frente a Brasil o Venezuela? No es claro). Esto se ha acompasado de planes como la modernización de INDUMIL o COTECMAR, pero aún presenta falencias como la desactualización de la flota aérea de combate (con la postergación de la compra de cazas avanzados) o la práctica ausencia de una “carrera espacial” colombiana (como ya la empezó Brasil, y así sea asistida, también Venezuela o Ecuador).

En cuanto a lo primero, recientemente Santos se enfrentó a Uribe y negó planes de compra de aviones F-16 a los EE.UU., optando por “repotenciar” las actuales unidades Tucano, Super-Tucano y Kfir⁷⁹. No es tan rara esta posición si se piensa en una alta sensibilidad de Venezuela a los asuntos militares de Colombia y jugando de acompañante internacional (junto con Chile) en medio de un proceso de paz con las FARC. No sería un mensaje positivo. Sin embargo, para las tareas internas se adquirieron dos aviones pesados tipo C-40 y dos aviones medianos tipo C-295, tres sistemas de Aeronaves Remotamente Tripuladas (ART) o “drones” y siete helicópteros Black-Hawk del tipo S70i (última generación), además de prever la incorporación de 24 vehículos mecanizados 8x8 LAV III, ocho equipos de combate fluvial anfibios tipo Hovercraft y 6 lanchas patrulleras de río LPR blindadas (Ministerio de Defensa, 2013:66-67).

Asimismo, el gobierno Santos erigió seis “pilares” a saber: a) la mejora sustancial de la inteligencia; b) el fortalecimiento del mando y control; c) el aumento de la coordinación e integración de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; d) la protección estratégica de la población; e) la aplicación estratégica de la fuerza; y finalmente, f) el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Defensa, 2011: 40-41). Pero la visión institucional de las fuerzas armadas en Colombia ha sido bastante influenciada por la doctrina y arreglos propios de los Estados Unidos. Un ejemplo es la creación en 2010 por parte del presidente Santos, del Consejo de Seguridad Nacional. El mismo mandatario argumentó haber “copiado” el modelo, que funciona como un grupo de alto nivel que reúne al propio Presidente, al

⁷⁹ Blu Radio (6 de agosto de 2013). Santos desmintió compra de aviones F16 para la flota de la Fuerza Aérea. En: <http://www.bluradio.com/38240/santos-desmintio-compra-de-aviones-f16-que-serian-financiados-por-el-gobierno>

ministro de Defensa, al ministro de Relaciones Exteriores y al de Interior y Justicia⁸⁰. En los tipos de Hermann (2001), busca aglutinar decisiones de seguridad y defensa en un “grupo único”, reduciendo gradualmente el peso presidencial y resaltando el de los mandos medios.

En varias formas, el alineamiento con EE.UU. (*respice polum*), incluyendo en doctrina militar o “modelo”, les ha significado a varios gobiernos mantener a Colombia como el mayor receptor de ayuda policial y militar en Suramérica, lo que no implica que sea la estrategia adecuada para superar sus problemas internos crónicos o que esos montos se usen eficientemente, pero sí refleja la relevancia de dicha relación transaccional. El Center for International Policy (CIP) (Washington) ilustra la evolución de esa ayuda:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Suriname	82,000	121,426	631,276	129,221	335,997	1,328,960	265,000	349,572	595,550	1,929,968	4,303,608	1,792,139	1,651,429	668,295	439,247	413,247	413,247
Guyana	281,000	471,616	569,376	1,195,091	667,804	727,981	482,500	472,225	500,600	561,123	4,327,601	1,257,849	2,500,812	411,000	621,088	566,088	566,088
Chile	899,000	1,841,183	1,055,157	3,485,661	1,655,597	3,011,507	1,982,946	1,804,902	2,423,705	3,394,001	4,402,414	8,087,427	3,606,855	2,950,018	1,332,268	1,245,268	1,235,268
Paraguay	431,000	886,852	461,914	1,734,706	1,023,816	1,433,971	1,605,230	1,913,874	3,337,792	2,854,740	3,823,523	8,919,041	4,026,092	1,763,726	1,612,129	1,603,129	1,603,129
Uruguay	1,198,000	1,481,278	408,414	807,849	1,898,748	2,151,635	452,382	506,187	527,642	496,177	826,499	1,214,388	1,793,295	1,291,737	769,953	657,953	657,953
Ecuador	5,120,000	12,764,778	26,506,094	20,454,522	39,798,466	37,738,591	37,971,276	32,371,842	31,422,055	31,568,949	27,442,131	27,467,235	32,018,422	12,374,155	9,747,744	9,786,611	9,586,611
Brazil	3,075,000	1,129,443	5,093,299	20,358,745	6,555,898	6,504,039	10,307,738	9,280,762	7,496,439	6,173,235	2,998,824	3,672,536	3,312,558	3,570,833	4,464,405	3,525,072	3,465,072
Venezuela	5,740,000	4,252,768	6,981,572	3,942,970	5,507,606	3,045,095	2,908,360	2,279,450	552,550	1,557,500	617,463	636,660	329,000	498,500	50,901	50,901	50,901
Bolivia	38,828,261	36,898,226	61,800,603	32,790,407	47,354,737	46,040,379	50,321,830	44,895,276	41,306,546	37,293,624	27,844,589	22,639,640	18,613,454	15,324,600	7,749,435	5,193,435	5,193,435
Argentina	9,990,763	4,184,285	3,311,416	2,371,047	2,982,163	4,991,441	1,520,558	1,729,546	2,013,601	2,164,425	2,723,072	2,926,987	2,776,610	1,150,750	1,157,748	914,748	854,748
Peru	36,147,000	73,464,999	58,969,343	27,207,651	75,701,858	58,000,783	64,171,475	55,934,641	61,074,548	65,110,953	43,391,546	42,579,285	59,651,344	45,208,628	35,435,413	48,911,335	48,061,335
Colombia	115,161,000	309,912,046	773,544,515	224,044,717	391,946,776	602,230,707	610,824,588	596,259,017	589,237,053	614,412,215	406,564,227	422,798,426	434,174,860	342,042,537	246,859,979	228,329,635	227,879,635

Tabla 4: Totales anuales de ayuda militar y policial desde EE.UU. a Suramérica en dólares. Fuente: CIP (2014).⁸¹

Y haciendo estadística descriptiva de la tabla se encuentra que, a pesar de las reducciones graduales como las de 2005 y 2006, 2008, o la decreciente y progresiva reducción de 2011 a 2014 (muy empujadas por la bancada demócrata en el Congreso estadounidense), Colombia concentra a 2014, del total de la ayuda de EE.UU. en este rubro hacia Suramérica, un estimado de 76,1%. Esto refleja altísima dependencia militar, con la potencia extra-regional. No obstante, ninguno de los años supera el monto transferido en el 2000 (773.5 millones USD como componente “duro”, de un total de 1300 millones de la ayuda programada para el Plan Colombia en aquel año⁸²), lo que es interesante considerando que la “guerra internacional contra el terrorismo” (WOT) empieza oficialmente desde el 9-11 de 2001 por las retaliaciones de EE.UU. a los ataques de al-Qaeda en Nueva York y Washington. Algo igualmente notable es que, a pesar de su discurso anti-hegemónico, Brasil, Bolivia, Venezuela y Ecuador siguen aceptando este tipo de ayuda, aunque en una proporción mucho menor.

⁸⁰ Presidencia (2010). Presidente Santos anunció creación del Consejo de Seguridad Nacional. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917_11.aspx

⁸¹ CIP (2014). Disponible en: http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/data/country/military/country/1996/2015/is_all/South%20America

⁸² Petras, J. (8 de agosto de 2008). El Plan Colombia y sus críticos. En: <http://alainet.org/active/946&lang=es>

A pesar de lo que argumentan críticos del gobierno Santos como Uribe (recientemente elegido Senador) y los adalides del Centro Democrático, sugiriendo la reticencia o debilidad del Ejecutivo para combatir frontalmente a las FARC o al ELN⁸³, el presupuesto anual en defensa no ha disminuido sino aumentado, aún en medio del proceso de paz. Para 2014 se asignaron 27,7 billones de pesos al aparato militar y policial⁸⁴, 26 billones para 2013 y 23 billones para 2012⁸⁵, y 16,2 billones para 2011, que a su vez implicó un aumento del 3% frente al presupuesto en este campo para 2010⁸⁶. En número de efectivos sucede algo semejante: en 2011 se reportó (entre Ejército, Fuerza Aérea y Armada) un total de 277.611 hombres, mientras en 2010 fue de 269.279 (Resdal 2012:171). A finales de 2012 se planeó aumentar el número total de efectivos (las tres fuerzas más la Policía) de 431.900 a 466.000.⁸⁷

Las cifras positivas que maneja el Ejecutivo, de la suma de sus estrategias y planes militares y policiales para reforzar la “seguridad nacional” (donde opera tanto el presupuesto nacional como la ayuda de EE.UU.), entre agosto de 2010 y mayo de 2013 o el agregado del gobierno en tres años de gobierno, son representadas por el Ministerio de Defensa (2013):

Contra las FARC: 2 miembros del Secretariado, 3 del Estado Mayor Central y 42 comandantes de frente neutralizados, 10,570 neutralizados, 3,494 desmovilizados, 3,425 miembros de redes de apoyo capturados y desmovilizados (p.47). En 2010 se estimaba que las FARC tenían un pie de fuerza de 8,978 hombres y en 2014 de aproximadamente 6,900⁸⁸, mientras en 2002 pudieron contar con unos 26,000⁸⁹. Las cifras resultan algo paradójicas considerando que, de restar el número de hombres en armas neutralizados y desmovilizados de 2010 a 2013 al número de insurgentes “en pie” calculado de 2010, daría un número negativo (-5,133). Si se tiene en cuenta que persiste una base a 2014, entonces una inferencia preliminar es que a pesar de los “logros” del aparato coercitivo del Estado, las FARC lograron un ritmo de reclutamiento impresionante (aproximadamente nuevos 12,000 combatientes en dos años y nueve meses). Pese a este punto nublado, cabe agregar que el drama acerca de la facilidad para reclutar niños por parte de estos grupos puede tener conexión con ello. Esto habría que establecerlo mejor, ya que la Fiscalía

⁸³ El Tiempo (9 de abril de 2014). 'Me muero de la risa cuando me acusan de ser débil': Santos. En: <http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/presidencia/me-muero-de-la-risa-cuando-me-acusan-de-ser-dbil-santos/13804325>

⁸⁴ Presidencia (19 de septiembre de 2013). Este es el presupuesto de la nación para 2014. En: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/presupuesto-colombia-2014-sena-agro>

⁸⁵ La FM (13 de septiembre de 2012). Pese a esperanza de paz, se aumenta presupuesto en defensa En: <http://www.lafm.com.co/noticias/colombia/13-09-12/pese-esperanza-de-paz-se-aumen-12#ixzz31nwFAXIK>

⁸⁶ WRadio (13 septiembre de 2010). El presupuesto del Ministerio de Defensa para el 2011 aumentará un tres por ciento. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/el-presupuesto-del-ministerio-de-defensa-para-el-2011-aumentara-un-tres-por-ciento/20100913/nota/1357535.aspx>

⁸⁷ Diálogo (30 de octubre de 2012). Colombia tendrá 466.000 soldados y policías en 2013. En: http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/10/30/feature-ex-3632

⁸⁸ El Tiempo (23 de abril de 2014). Las Farc tendrían poco más de 6.900 hombres, según informe. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13868218>

⁸⁹ El Espectador (27 de abril de 2010). A las Farc sólo le quedan 8.000 hombres. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo200312-farc-solo-le-quedan-8000-hombres>

argumenta que desde 1988 hay registros del fenómeno y entre 2002 y 2007 el ritmo de reclutamiento de menores pasó de 22 niños por año a más de 200⁹⁰.

Contra ELN: 8 comandantes neutralizados, 1,547 neutralizados, 572 desmovilizados, 489 miembros de redes de apoyo capturados y desmovilizados (p.47). En 2010 se estimaba que el ELN contaba con unos 1,500 hombres⁹¹ y en 2013 o 2014 continuó apareciendo la misma base⁹², lo que evidencia lo confuso de las cifras. Aún con este error de registro, la misma lógica de aritmética simple aplicada al caso anterior señalaría aquí que los insurgentes lograron, a pesar de las bajas recibidas, incorporar unos 2,127 hombres para mantenerse estables.

En cuanto a “Bacrim”, el gobierno reportó de agosto de 2010 a mayo de 2013 unos 11,702 hombres neutralizados (p.47). Su base parece imposible de identificar dado que la etiqueta es demasiado general e integra fenómenos diversos como “micro” carteles, estructuras re-armadas de los paramilitares, narcotraficantes medianos, entre otros. De nuevo, a pesar de los logros, la guerra de carteles medianos y pequeños por el control del narcotráfico ha arreciado, de modo en que por ejemplo, el choque entre “los Urabeños” y “la Empresa” (una disidencia de los Rastrojos) ha implicado algo más de dos años de desplazamientos y descuartizamientos recientes en Buenaventura⁹³, puerto clave del país. El fenómeno (con nexos transnacionales) se resiste a desaparecer, de modo en que por ejemplo, hoy se reporta que el poderoso cartel mexicano de Sinaloa se encuentra “invirtiendo” en Colombia para reactivar el negocio e incluso comprando “franquicias” (micro-carteles) para garantizar la producción, terminando el proceso de transformación del alcaloide (cocaína) en sus laboratorios mexicanos.⁹⁴

Nótese en el mapa del Ejecutivo la ausencia de presencia de las tres “amenazas” identificadas por el Estado colombiano (guerrillas, “bacrim” y delincuencia) en los departamentos que colindan con Brasil. No significa la ausencia de flujos desestabilizantes de un país al otro porque de hecho operan como “corredores” de salida por su carácter agreste y periférico, pero no deja de ser ilustrativo.

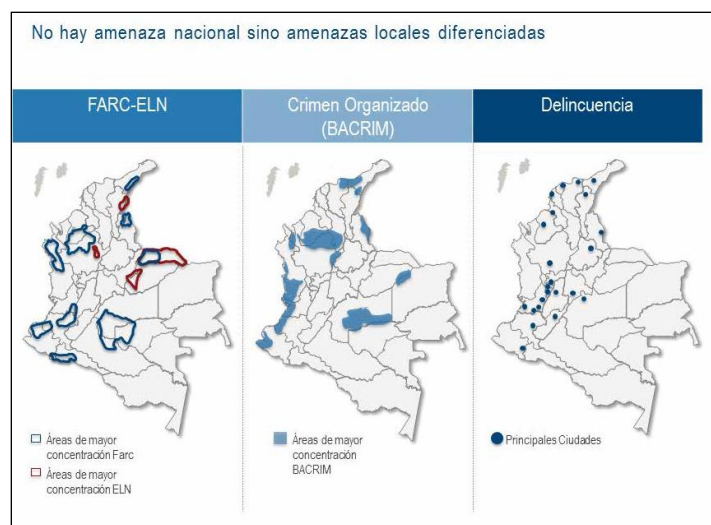
⁹⁰ El Espectador. (15 de septiembre de 2013). Unos 3.000 niños reclutaron las Farc. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/unos-3000-ninos-reclutaron-farc-articulo-446581>

⁹¹ El Tiempo (24 de julio de 2010). Gobierno afirma que las Farc y el Eln tienen menos de 10.000 integrantes. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7823241>

⁹² Véanse por ejemplo: Noticias UNO (5 de diciembre de 2013). Con acuerdos de paz 25 mil guerrilleros dejarían las armas. En: <http://noticias.unolaredindependiente.com/2013/12/05/noticias/nacional/con-acuerdos-de-paz-25-mil-guerrilleros-dejarian-las-armas/> o Semana (24 de septiembre de 2013). En dos años, la guerrilla ha perdido 5.000 combatientes. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/disminuye-el-numero-de-guerrilleros-en-el-pais/358804-3>

⁹³ Véase: El Espectador (5 de marzo de 2014). Renacen las “casas de pique” en Buenaventura. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/renacen-casas-de-pique-buenaventura-articulo-478997>

⁹⁴ Semana (12 de abril de 2014). Los tentáculos del cartel de Sinaloa en Colombia. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-tentaculos-del-cartel-de-sinaloa-en-colombia/383431-3>



Mapa 4: “amenazas” militares al Estado colombiano. Fuente: Min. Defensa (2013:12).

Siguiendo con el narcotráfico, el gobierno informó de unas 269.263 hectáreas (ha) de cultivos ilícitos destruidas por aspersión aérea y 92.871 (ha) por erradicación manual entre agosto de 2010 y mayo de 2013 (p.48). El debate aquí se encuentra “encendido”. La Junta Internacional de Fiscalización y Estupefacientes (Jife) afirma que hay señales positivas del funcionamiento de las políticas frontales contra las drogas, arrojando hacia 2012 en Colombia un remanente total de 48,000 (ha) (la cifra más baja desde 1995) y un residuo de 133.700 (ha) en Suramérica (la cifra colectiva más baja desde 1999), si bien invocó en 2014 dicha estadística para rechazar movimientos como el del gobierno uruguayo (Mujica) en torno a la legalización de la producción y consumo de marihuana⁹⁵ o el de algunos estados en EE.UU. como Colorado y Washington⁹⁶. Por parte del gobierno colombiano, se estimó que para finales de 2013 el remanente quedaría entre un 2% más o un 2% menos (estable frente a lo de 2012), cifra poco promisoría incluyendo la revelación del SIMCI (Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONU) acerca de un aumento del 42% en los sembradíos del Catatumbo y que condujo al Ejecutivo a pensar en “replantear” la estrategia mediante focalización e “intervención integral” (desarrollo económico, acceso a la justicia, educación, salud).⁹⁷

Y al mezclarse con asuntos críticos como el proceso de paz y la campaña electoral por la presidencia de 2014-2018, la discusión se agita más. Sobre todo, cuando se toman en cuenta la solicitud de varios gobernadores como los de Nariño y Guaviare acerca de cambiar de estrategia para enfocarse en desarrollo rural⁹⁸ o las exigencias de las FARC de desmilitarizar las zonas

⁹⁵ El Nuevo Siglo (4 de marzo de 2014). Narcocultivos en el país disminuyeron 25%: Jife. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/3-2014-narcocultivos-en-el-pa%C3%ADs-disminuyeron-25-jife.html>

⁹⁶ El Nacional (4 de marzo de 2014). La ONU critica que EE UU no actúe contra la legalización del cannabis. http://www.el-nacional.com/mundo/ONU-EE-UU-legalizacion-cannabis_0_366563347.html

⁹⁷ El Tiempo (15 de diciembre de 2013). Erradicación de cultivos ilícitos solo alcanzó la mitad de la meta. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13288227>

⁹⁸ El Tiempo (12 de diciembre de 2013). Gobernadores piden cambios en la erradicación de cultivos ilícitos. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13277536>

elegidas para el programa de sustitución de cultivos⁹⁹ y/o crear 59 Zonas de Reserva Campesina (ZRC) que tendrían una extensión de 9 millones (ha) y contarían con autonomía política, económica y cultural, las cuales son jurídicamente posibles desde la Ley 160 de 1994 y actualmente existen en la forma de seis reservas que suman 830.000 hectáreas y en las que viven cerca de 75.000 personas.¹⁰⁰ Dicha discusión es altamente pertinente en un país cuyo centralismo histórico ha sabido redundar en un descuido sistemático del campo, pero tendrá implicaciones críticas sobre el *stateness* y sobre la seguridad de los ciudadanos de no diseñarse un nuevo modelo de desarrollo rural que tenga en cuenta los desafíos planteados por el nexo entre armas, drogas ilegales, pobreza periférica y mercado internacional.

No en balde, mientras las ciudades grandes parecen crecer, el campo mantiene un rezago crónico y que no alivian los subsidios, poniendo al país por ejemplo, en al deshonrosa lista de los Estados con mayor concentración del ingreso y de la tierra en el planeta. En 2012 se calculaba que el hogar promedio rural percibía tan sólo un 29% de lo que reciben los hogares urbanos en ingreso, y frente a la pobreza urbana (18,9%), la rural se situaba en ese año en 46,8%.¹⁰¹ Aunque bajó a 42,8% para 2013 persisten asuntos desalentadores como el alto precio de los insumos agrícolas y costes de combustible y peajes, la importación creciente de alimentos (aumentada por los TLC pero previa a ellos), la ganadería extensiva y concentrada en pocos propietarios, la incertidumbre y riesgos para los reclamantes de restitución de tierras y la expansión de proyectos minero-energéticos. En cuanto a concentración de tierra, en 2011 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimaba que Colombia se encuentra entre los más desiguales del mundo, resumiendo que 52% de la gran propiedad está en manos del 1,15%.¹⁰²

Y sin rechazar de tajo la manera en que el presupuesto abultado en defensa y seguridad pública y la ayuda de EE.UU. han podido contribuir a recuperar asimetría a favor del aparato coercitivo estatal colombiano frente a los grupos armados ilegales, también es necesario examinar la “otra cara” de la guerra estatal contra las drogas y estos grupos (ELN, FARC, paramilitares y “Bacrim”). Es decir, observar el nivel societal, donde opera más el concepto de seguridad pública o ciudadana y pueden denotarse los impactos negativos de las estrategias de *securitización* por parte del Estado, sugiriendo algunas contradicciones entre la seguridad del Estado y la seguridad de la población o de las comunidades rurales (primordialmente), tal como lo sugirieron Buzan (1991; 2007) o Hough (2004). Sin embargo, el punto de vista moderado que aquí se adopta es que, excluyendo los “falsos positivos” (ejecuciones extra-judiciales) y los funcionarios ligados al paramilitarismo o narcotráfico (comprobados), la responsabilidad en el escalamiento de la guerra

⁹⁹ El Tiempo (19 de enero de 2014). El rediseño de las Farc en cultivos ilícitos. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13381044>

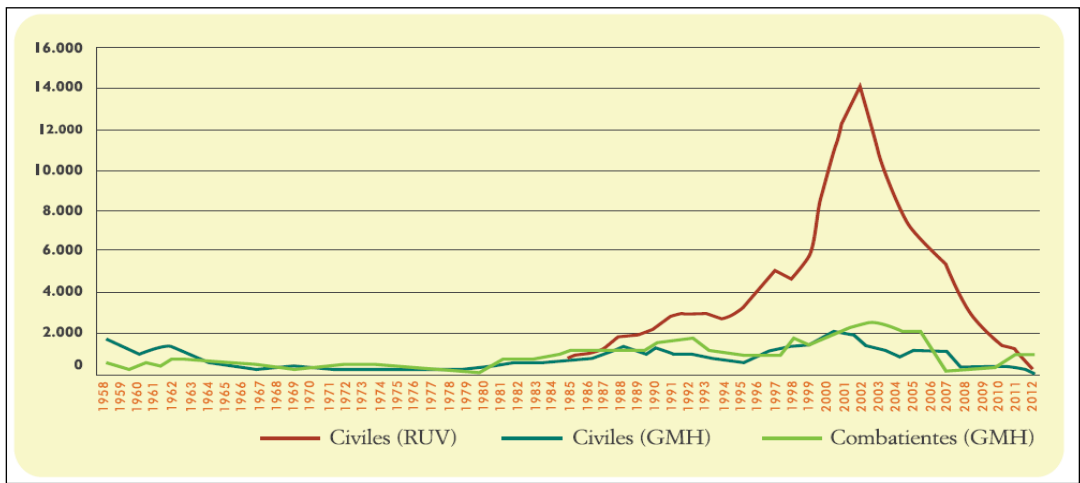
¹⁰⁰ Semana (16 de marzo de 2013). El lío de las Zonas de Reserva Campesina. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-lio-zonas-reserva-campesina/337007-3>

¹⁰¹ Perfetti del Corral (3 de mayo de 2013). ¿qué pasa con la pobreza rural? En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/O/que_pasa_con_la_pobreza_rural/que_pasa_con_la_pobreza_rural.asp

¹⁰² Semana (25 de septiembre de 2011). Tierra concentrada, modelo fracasado. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/tierra-concentrada-modelo-fracasado/247010-3>

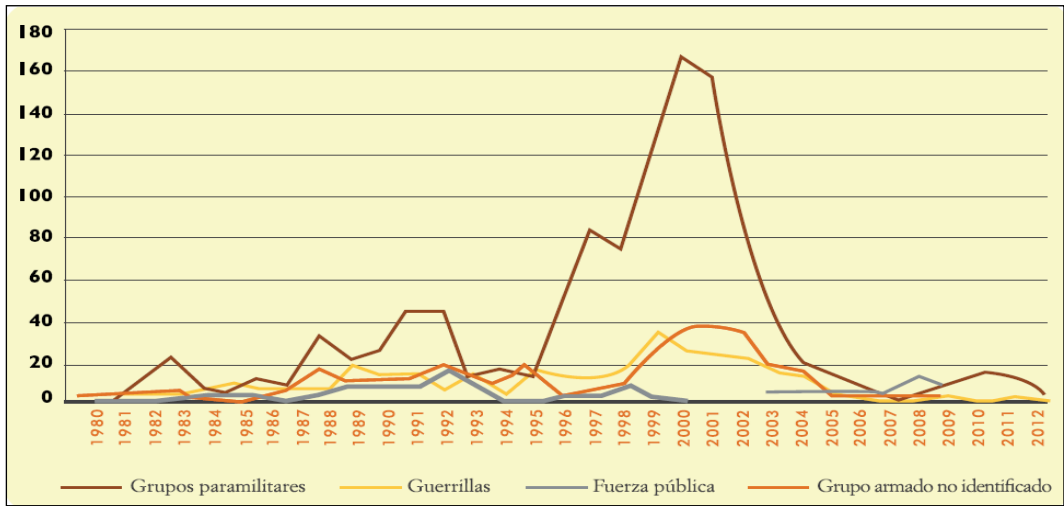
y sus efectos negativos no ha sido exclusiva del Estado (los últimos gobiernos desde Andrés Pastrana), pues los actores armados irregulares han contribuido de manera importante.

Llama la atención la coincidencia entre el año de mayor financiación militar de EE.UU. para Colombia (2000) y la mayor pendiente positiva de las curvas de muertes de civiles y combatientes según el informe del Grupo de Memoria Histórica, a cargo de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR). Sin embargo, correlacionarlos requeriría un esfuerzo estadístico riguroso. El período de confederación de las estructuras paramilitares en las AUC (1997-1998) también tiene que ver en dicho escalamiento.



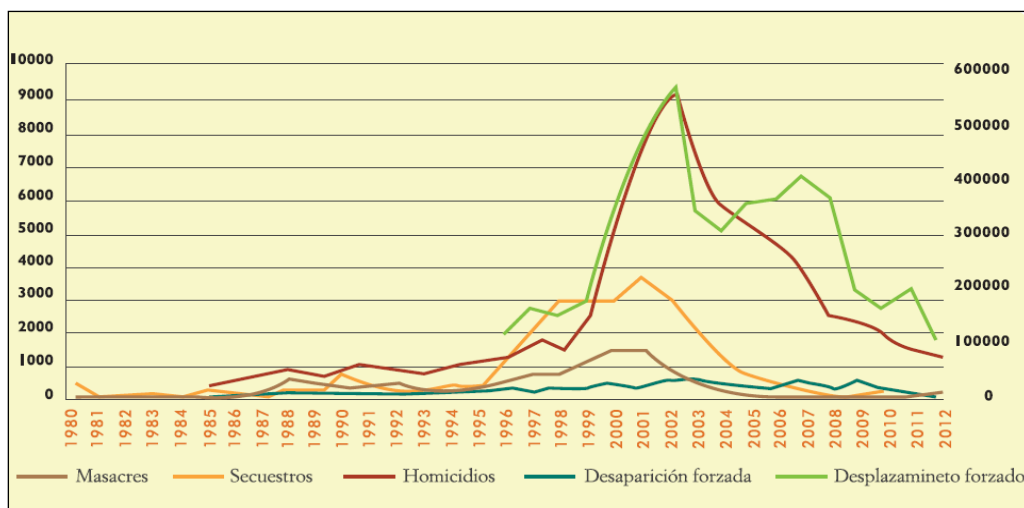
Gráfica 2: Muertes de civiles y combatientes según el Registro Único de Víctimas (RUV) y según la Comisión/Grupo de Memoria Histórica (GMH). Fuente: (2013:33)

Abajo, aparece la evolución de las masacres por actor que presuntamente las generó, según el mismo informe.



Gráfica 3: Masacres según responsables, según la Comisión/Grupo de Memoria Histórica (GMH). Fuente: (2013:48)

Abajo se combinan distintas modalidades de violencia en medio del conflicto, con su cantidad y año. Llama la atención que desplazamiento y homicidios tienen su pendiente máxima entre 1999 y 2002.



Gráfica 4: Evolución de diversos tipos de violencia según la Comisión/Grupo de Memoria Histórica (GMH). Fuente: (2013:61)

Dado ese panorama general, no es sorprendente que el gobierno Santos tienda a moverse entre la paz (negociaciones actuales en Cuba), la discusión internacional y doméstica sobre el enfoque militar para las drogas y la presión militar continúa sobre los grupos armados ilegales con “Espada de Honor”, en parte para obligarlos a “atrincherarse” (Borda y Berger, 2012:112) y a ceder más de lo que harían en la mesa de la Habana. Sin embargo, el “doble filo” de mantener o intensificar las operaciones parece ser el aumento del terrorismo (minas, acciones encubiertas contra infraestructura y estaciones policiales) para compensar asimetrías (militares o en la mesa), ya que tendió a aumentar en un 52% frente a 2011 (Borda y Gómez, 2013: 58). Pese a los riesgos, se sugiere que el aumento de la presión militar pudo conducir a las FARC a proponer acercamientos en 2012 a través de “Timochenko” (Borda y Berger, 2012:114), si bien Santos ya se refería en 2011 a la posibilidad de usar “la llave de la paz” cuando lo considerara oportuno y reconociendo la existencia de “conflicto”¹⁰³, un giro radical frente a Uribe. Una vez sentados negociadores del gobierno y de FARC en la mesa, Uribe radicalizó su discurso contra el proceso, argumentando proximidad ideológica entre los Castro, Chávez-Maduro y J.M. Santos.

La estrategia general interna parece ser que, mientras negocia y aumenta la presión militar y política sobre FARC, aunque se haya dilatado el proceso a un segundo mandato, Santos robustece el “Plan Cuadrantes” de monitoreo policial, la inteligencia contra el delito y la lucha contra el

¹⁰³ Vanguardia (31 de agosto de 2011). En: “Yo tengo la llave de la paz”: Juan Manuel Santos. En: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/117105-yo-tengo-la-llave-de-la-paz-juan-manuel-santos>

“microtráfico” (Borda y Gómez, 2013: 60). Como pilares de su estrategia “integral” de seguridad, Santos busca empezar a construir condiciones de “posconflicto” antes de que terminen de manera real las confrontaciones (en medio del conflicto), con pilares como el “marco jurídico para la paz” (aunque las FARC lo han rechazado en varias oportunidades) y la Ley de Víctimas y Restitución para empezar a gestionar la devolución de tierras y el retorno de desplazados. No obstante, en condiciones como presiones armadas sobre campesinos y hostigamiento selectivo a líderes de reclamación.

Internacionalmente, busca darle algo de equilibrio a las negociaciones de paz poniendo a “polos ideológicos opuestos” como acompañantes (Chile, Venezuela), mejorando las relaciones con Cuba (como se advirtió en su intento de re-aproximarla a la Cumbre de las Américas en Cartagena y su posición de reconocer su gobierno legítimo en la CELAC), recibiendo aún la ayuda de EE.UU. con mayor orientación social y su “visto bueno” (de Obama y Kerry) al proceso pero manteniendo la discrecionalidad ejecutiva o posición de Líder Predominante en Hermann (2001). Paradójicamente, Brasil no apareció en el mapa del proceso a pesar de sus continuos gestos de apoyo a la “salida negociada” desde la era Lula, como el apoyo logístico a liberaciones de secuestrados. Probablemente Santos desea mantener autonomía frente al rol “mediador” de la potencia regional hasta que le “encuentre” algún papel en el pos-conflicto.

IV.II. Factores conductuales

La “conducta” de Colombia en materia de defensa y seguridad hacia su entorno regional cambió drásticamente desde el acceso de Santos al poder en 2010. Anteriormente, él mismo, como Ministro de Defensa, y el ex-presidente Uribe se habían apoyado fuertemente en la asesoría y monitoreo satelital de EE.UU. para vigilar a los gobiernos y territorios vecinos (Ecuador y Venezuela), además de construir una legión de informantes, infiltrados y desertores pagados por el Gobierno, donde el DAS tenía parte vital en la labor de inteligencia (Ruíz, 2012:107-108). En cierto momento, Santos incluso consideró el bombardeo a los campamentos de las FARC en Ecuador como acción “justificable” (Ruíz, 2012:108). Ambos también eran afectos a la idea del uso adicional de bases colombianas por parte de funcionarios de EE.UU. para “disuadir” de manera indirecta a Venezuela ante una potencial agresión.

El “giro” internacional de Santos se expresó desde el momento de implementar la PIPSD, ya como mandatario, de modo en que procuró “normalizar” primero las relaciones con los gobiernos vecinos (dentro de ciertas transacciones, para algunos no tan transparentes¹⁰⁴) para buscar después su cooperación (voluntaria) en las fronteras, con baja presión y “desfarquizando” o

¹⁰⁴ Véase por ejemplo el artículo de Andrés Molano, donde sugiere que el acuerdo celebrado con Ecuador para poner fin a la controversia sobre la fumigación con glifosato (retirando ese país su demanda ante la CIJ) se hizo en secretismo diplomático y acatando demasiadas pretensiones del gobierno ecuatoriano, que presuntamente incluyen no-aspersión dentro de una “zona de exclusión aérea” amplia, consultarle cualquier cambio en la concentración química del herbicida y pagarle una indemnización de facto de 15 millones USD. Molano, A. (21 de octubre de 2013). El acuerdo entre Colombia y Ecuador: glifosato, secretos y contradicciones. En: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7144-el-acuerdo-entre-colombia-y-ecuador-glifosato-secretos-y-contradicciones.html>

sacando a la FARC como el tema principal de los mecanismos bilaterales. Esto, sin “relajar” su permanente coordinación con EE.UU. en temas jurídicos, policiales, militares e institucionales (como el “estatuto anti-corrupción” con miras a ingresar, de su mano, a la OCDE). Y a pesar de los crónicos problemas internos y las demandas (internas y externas) de “cambio de estrategia” frente al narcotráfico, se propuso con su gabinete y la cúpula militar convertir a Colombia en “oferente de cooperación” a partir de la “experticia” adquirida en el tratamiento de problemas de seguridad, en especial sobre el desminado, la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada (Chaparro, 2012:217-218), si bien esta aspiración la compartía como Ministro de Defensa bajo la égida de Uribe.

Podría decirse que Santos procuró preparar un entorno regional más cooperativo previendo la necesidad de articular con coherencia el discurso y la política interna de la paz con un discurso y política de “buena vecindad” a pesar de las diferencias ideológicas, pensando seguramente en la sensibilidad del proceso y actores internos a las posturas del gobierno venezolano. La estrategia que procuró edificar en política exterior junto a María Ángela Holguín, mediante su “Plan Estratégico” para el cuatrienio, finalmente tuvo que ver con ambiciones de Colombia como *potencia secundaria* pero también con sub-estrategias que requería para empalmar lo interno y lo externo como estructura de oportunidades. De esa forma, la política exterior se percibía como instrumento para recuperar seguridad externa (normalidad con los vecinos críticos del Plan Colombia y de la Seguridad Democrática) mientras se impulsaba una mejora de las capacidades disuasivas (aún en desarrollo) y se procuraba un sistema intrasocietal más estable para fortalecer *stateness*, pero también para proyectar más legitimidad exterior (*statehood*), sobre todo en la imagen de gobernabilidad (recuperación de territorio) y de derechos humanos (protección y atención a las víctimas), tema último que impulsó Colombia en su asiento temporal en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Las grandes carencias presupuestales (a pesar del “buen” manejo de la deuda externa y del engrosamiento de las reservas internacionales) e institucionales del Estado para industrializarse y modernizar el campo, diversificar su economía para reducir dependencia a la exportación de bienes primarios minero-energéticos (67,3% o más)¹⁰⁵, mejorar su índice modesto de competitividad¹⁰⁶, expandir la malla vial y la infraestructura portuaria (aérea y marítima), consolidar bienes públicos (vivienda, educación y salud) en el 100% de territorio y reducir la desigualdad de forma más contundente, y terminar con las amenazas internas no-políticas (FARC, ELN) a la seguridad nacional y pública, invitan a pensar en Colombia como *potencia secundaria*,

¹⁰⁵ Véase la estadística del DANE para enero-noviembre de 2013 según el capítulo A de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). En: <http://www.dane.gov.co/>

¹⁰⁶ Véase el informe donde se señala que a pesar de todos los esfuerzos, Colombia permanece desde 2007 en la posición 69 entre 148 países estudiados por el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. DANE (agosto de 2013). Reporte Global de Competitividad 2013-2014 Foro Económico Mundial. Síntesis de resultados para Colombia. En: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=-e-XwA2OESM%3D&tabid=1284>

pero también como *potencia ambiciosa* por sus objetivos externos numerosos, más que potencia en *ascenso* (por su mejora en ritmo de crecimiento económico en la escala mundial pero sujeta a la coyuntura internacional de los commodities).

Su seguridad externa para el Estado en el campo económico implicó buscar varias salidas al Asia Pacífico, asegurar los TLC con EE.UU. y la UE, cambiar su énfasis de la CAN hacia la AP, competir a través de AP (con México, Perú, Chile, Costa Rica y Panamá) por mercados e inversión contra un Mercosur (y Brasil) en contracción económica, pero sin entrar en conflicto abierto con el bloque o la *potencia regional* ni con el ALBA (el bloque anti-hegemónico) al aplicar “*buffering*” entre sus pares ideológicos. Si bien su diversificación de socios comerciales, preferencias geográficas y temáticas es evidente (desplegándose en Centroamérica, el Caribe, el medio Oriente, el sudeste asiático y el Asia oriental), su alineación con los EE.UU. sigue siendo notoria, aunque en condiciones menos asimétricas que en las eras Pastrana y Uribe.

La imagen exterior de Colombia parece cambiar positiva y aceleradamente cuando busca la reconciliación con los vecinos, el regreso del país a Latinoamérica, recupera el principio del multilateralismo, contribuye (junto con Venezuela) al regreso de Honduras a la OEA, *deseuritiza* parcialmente la agenda exterior (trabajar en torno a “intereses” y no en torno a amenazas), empieza a considerar a UNASUR como un organismo relevante a pesar de no tratar los fenómenos de seguridad transnacional (cumpliendo una actuación visible y constructiva con María Emma Mejía como Secretaria pro-tempore impulsando Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad) y se empiezan a establecer “alianzas estratégicas” en múltiples temas con Brasil (Pastrana, 2011b:4-5). Esa conducta proactiva, flexible y abierta al diálogo le permite, en los campos de la defensa y la seguridad, alcanzar la cooperación de los vecinos y de Brasil. En particular le permite, con este último, generar dos grandes hitos (2010 y 2012) diplomáticos (si bien de implementación muy incipiente).

Entre los ocho nuevos acuerdos que Santos firma con Brasil en 2010 (Pastrana y Vera, 2013) son clave para la seguridad nacional los de:

1. Desarrollo e intercambio social en la frontera Leticia-Tabatinga (permisos de residencia, estudio y trabajo). Proyecto social sensible para una zona identificada como “corredor” de armas y narcóticos.
2. Mejorar cooperación policial (investigación, capacitación e intercambio de información y operaciones conjuntas).
3. Desarrollo fronterizo común (infraestructura, empleo y protección del medio ambiente) financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) al estado de Amazonas en Brasil y a los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en Colombia.
4. Demarcación de la frontera común del río Amazonas, (Vigésimo Cuarta Conferencia de la Comisión Mixta de Inspección de Hitos de la Frontera Colombo-Brasileña).

5. Programa brasileño “KC-390”: construcción e industrialización conjunta de una aeronave de múltiple propósito. Recientemente se complementó con ventas de botes de patrullaje a Brasil por COTECMAR.

Igualmente, en 2012 se ratifica la voluntad de seguir cooperando y, en particular, Pinzón y Amorim firman los siguientes objetivos en Defensa (Pastrana y Vera, 2013):

1. Capacitación, entrenamiento, industria y ciencia y tecnología militar.
2. Ejercicios conjuntos.
3. Cumbres de Industrias de Defensa.
4. Mejoramiento conjunto capacidades de los UAV (drones), Blindados y Defensa Cibernética.
5. Intercambios con el Centro Tecnológico Aeronáutico de Brasil.
6. Fortalecimiento Sistema de Vigilancia de radares y apoyo del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM).
7. Acuerdo de seguridad Tripartito (Colombia, Brasil, Perú).
8. Capacitación por parte de Brasil al personal colombiano interesado en operaciones de paz (*peacekeeping missions*).

De cara a sus propias metas regionales en seguridad y otros campos, y en medio de su relación con Brasil (entre la cooperación y la competencia), Colombia podría estar siendo impulsado por la percepción del gigante suramericano que comparten los socios menores de este en Mercosur. El carácter hegemónico del liderazgo brasileño, y que unidades como Colombia resisten con estrategias predominantemente blandas, parece probarse en “quejas” como las de Uruguay y Paraguay, quienes apuntan a que poco se ha hecho para atenuar las grandes asimetrías comerciales y políticas en Mercosur (Vigevani y Ramanzini 2009:90-92). De hecho, las élites económicas colombianas parecen hallar en Brasil valiosas oportunidades para ampliar el comercio y la inversión, transferir tecnologías productivas (por ejemplo, en producción de alimentos y biocombustibles), pero consideran que no parece aún dispuesto a asumir los costos de su “liderazgo regional” y que no logran catalogarlo en sus relaciones con EE.UU. (si es un socio que comparte sus intereses, como el libre mercado y la democracia, o si es más un antagonista, en cuyo caso no desean un *bandwagoning* suramericanista), pero en el campo de la seguridad regional, tienden a percibir que se proyecta como un “mediador”, pero que en su momento no fue suficientemente contundente frente a las amenazas verbales de Chávez a Colombia y que en ocasiones parece actuar preocupándose más por su propia imagen e intereses (Pastrana, 2011:93-95).

Varas (2008:2) es aún más tajante cuando afirma que el liderazgo brasileño no tiene el alcance o legitimidad que muchos le atribuyen, advirtiendo actitudes de algunos gobiernos suramericanos como cuestionar el que la sede permanente de UNASUR se propusiera en Río y rechazar recurrentemente la aspiración de Brasil a ocupar un asiento permanente en el Consejo de

Seguridad de la ONU. Frente al asunto de la sede del organismo y con el visto bueno de Brasil, finalmente se empezó a construir en Quito, Ecuador¹⁰⁷, disipando parcialmente esas sospechas. Pero pese a estos gestos de “hegemonía abierta”, Colombia adoptó posturas *competitivas* (sin alterar la cooperación o provocar a Brasil) que se distanciaron de Brasil o lo incomodaron.

Entre ellas: su apatía de facto ante la constitución legal y financiera del “Banco del Sur” (Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil)¹⁰⁸, complementada además por su entusiasta impulso al BID/BM y sus proyectos de (contra) cooperación “sur-sur”¹⁰⁹ (dirigido por Luis Alberto Moreno) y su interés en acercarse más al Banco Mundial y el FMI (relaciones por lo demás necesarias para ir a OCDE), su apoyo al Fondo Multidonante para la Integración de la Infraestructura Regional (RIIF en inglés) y que compite con el BNDES e IIRSA¹¹⁰, su reivindicación del papel de organismos interamericanos como la(s) CIDH (aunque también en controversias con la Comisión y la Corte) insistiendo en la no-sustitución de la OEA (con UNASUR o CELAC), su primer acuerdo de cooperación con OTAN (de intercambio de “buenas prácticas” pero que en principio se impulso erróneamente como opción de “ingreso”¹¹¹, alarmando a toda la zona), la aspiración de contribuir a convertir el CIVETS en el “nuevo BRICS” (y del lado de EE.UU.), las críticas al “enfoque militarista” de la misión de estabilización de la ONU en Haití¹¹² (o MINUSTAH, y comandada por Brasil) proponiendo un enfoque “social”, y la alianza prospectiva de Ecopetrol con PEMEX (petrolera estatal de México) para “sacar del juego” al imperio suramericano de Petrobras¹¹³ (y PDVSA). Además de esto, ha intentado aproximar a México a Suramérica (competidor tradicional de Brasil en tanto potencia mediana latinoamericana) mediante AP, “tentando” a Uruguay y Paraguay hacia la Alianza “abierta”, iniciando como Estados observadores y proyectando su inserción (lo cual les es incompatible con permanecer en MERCOSUR y es un reto parcial a Brasil).

¹⁰⁷ El Universo (14 de febrero de 2014). Rafael Correa pide apurar obras en nueva sede de Unasur. En: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/02/14/nota/2181241/rafael-pide-apurar-obras-nueva-sede-unasur>

¹⁰⁸ Castiglioni, L. (5 de noviembre de 2013). El BID, el Banco Mundial y los desafíos para el Banco del Sur. En: <http://colombiadesdeafuera.wordpress.com/2013/11/05/el-bid-el-banco-mundial-y-los-desafios-para-el-banco-del-sur-por-lucas-castiglioni/>

¹⁰⁹ El Universal (15 de noviembre de 2012). Colombia aporta un millón de dólares al Banco Mundial para intercambio Sur-Sur. En: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/actualidad/colombia-aporta-un-millon-de-dolares-al-banco-mundial-para-intercambio-sur-sur->

¹¹⁰ Dicho fondo para la financiación de infraestructura regional “tipo sur-sur” en realidad tiene donantes preponderantes del mundo “desarrollado” (Estados Unidos, Canadá y España), aunque Colombia se sumó a financiar usando la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) al igual que México. Presuntamente el énfasis geográfico es Mesoamérica y el Caribe pero nada impide una canalización hacia AP y sus participantes. Véase: BID (2014). Colombia se suma al fondo del BID para Integración de Infraestructura Regional. En: <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/colombia-se-suma-al-fondo-del-bid-para-integracion-de-infraestructura-regional.7375.html>

¹¹¹ El Espectador (1 de junio de 2013). Colombia suscribirá acuerdo con OTAN buscando ingresar al organismo. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-suscribira-acuerdo-otan-buscando-ingresar-al-o-articulo-425547>

¹¹² HOY (6 de abril de 2011). Santos propone que la MINUSTAH se dedique también al desarrollo de Haití. <http://hoy.com.do/santos-propone-que-la-minustah-se-dedique-tambien-al-desarrollo-de-haiti/>

¹¹³ Rapoza, K. (21 de marzo de 2014). Petrobras Now Smaller Than Colombia's EcoPetrol. En: <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2014/03/21/petrobras-now-smaller-than-colombias-ecopetrol/>

V. Brasil: factores internos y factores conductuales de su seguridad nacional y su política exterior.

V.I. Factores internos.

De acuerdo con Lafer (2000), parte importante de la identidad nacional e internacional de Brasil empieza con el quehacer de Portugal de convertir un reino ibérico pequeño e independiente en un imperio poderoso y nutrido por la actividad exportadora (p.209). En lugar de una colonización de predominio étnico (como las anglosajonas), los conquistadores portugueses (bandeirantes) se sintieron atraídos a mestizarse y a incorporar algunas costumbres indígenas (y luego africanas), incluso antes de importar estilos de vida europeos (Lafer, 2000:209). Dicho autor ilustra la manera en que la diplomacia se convirtió en una herramienta de expansión mediante hábiles negociaciones con el imperio español y los holandeses entre los siglos XVI y XVII, y eventualmente, el principio de *uti possidetis* sería el que guiaría la delimitación de fronteras frente a la corona española en el siglo XVIII (Lafer, 2000:210). De este modo, es posible recuperar la herencia diplomática y jurídica portuguesa como acervo continuo de la política exterior. Varios países como Colombia hacen gala de una herencia similar que los hace proclives al diálogo, las negociaciones bilaterales y el apego al derecho internacional, pero en el caso de Brasil hubo algo diferente.

Lafer se refiere a que la independencia no supuso una ruptura radical con los elementos coloniales básicamente porque, en medio de la expansión napoleónica en Europa, la monarquía optó por huir y trasplantarse en sus dominios suramericanos, logrando en el Congreso de Viena para Brasil el status de reino unido pero diferente a Portugal, y posteriormente con Dom Pedro, regente subordinado de la colonia e hijo del monarca Dom João VI, se lograría la independencia final de Brasil en 1822 con el asentimiento de su padre (211). Así, mientras el imperio español se fracturaba en repúblicas (oligárquicas) emergentes, Brasil se consolidaba como imperio de monarquía constitucional, de lengua portuguesa y consciente de sus diferencias frente a su entorno hasta que tardíamente empezó a verse así mismo como “latinoamericana” en la era republicana (1889+) y en medio de la consolidación de la “doctrina Monroe” por parte de los EE.UU. (Lafer, 2000:211-212).

Para Stuenkel (2010), el conflicto interestatal más grande escala de Suramérica fue entre Argentina y Brasil, en la primera mitad del siglo XIX. No obstante se produjo también una segunda gran conflagración en la segunda mitad de ese siglo, en la Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza (Brasil, Argentina y Uruguay). Pese a este único interludio expansionista, con el tiempo, el pueblo brasileño se fue configurando dentro de una compleja matriz pluralista, intensificada con las migraciones de europeos, árabes e incluso japoneses, lo que redundó en una identidad internacional firme que rechaza el colonialismo y el racismo, explicando posturas como la de 1963 en la ONU, donde Brasil exigía al mundo las “tres D”: descolonización, desarrollo y desarme (Lafer, 2000:212-213).

Su identidad “tercermundista” también es única porque combina elementos propios de percibirse a sí mismo como “otro occidente” (y que trató de defender sin alinearse estrictamente con EE.UU. o la URSS) pero al mismo tiempo, como un país de la periferia sur, afectado por la exclusión social y las asimetrías económicas internacionales, lo que lo condujo a participar activamente del G-77 y de los No-Alineados (Lafer, 2000:213-214) antes de sumergirse en la experiencia del G-20 y los BRICS. Los vestigios de su postura desarrollista (enfocarse en el crecimiento interno y la ocupación de su territorio) se explican por la distancia que mantuvo en el siglo XIX frente a las confrontaciones internacionales, y su pacifismo tiene asiento en la gran vocación de Rio Branco (consejero y ministro de Exteriores) a principios del Siglo XX para completar la negociación de las fronteras con sus 10 vecinos, manteniéndose poderosamente inspirado en el idealismo grociano que busca mitigar la competencia de poder a través de las normas internacionales y la diplomacia (Lafer, 2000:214). Una vez afirmados sus límites, Branco buscó sacar a Brasil de la indiferencia relativa hacia sus vecinos y construir relaciones amistosas y cooperativas, guiado, presumiblemente, tanto por valores kantianos como por la idea de que el desarrollo del “espacio nacional” no podía enajenarse de sus circunstancias geográficas específicas (relacionarse positivamente con el entorno) (Lafer, 2000:215). Ya en los años 30 y 40, Brasil se mostraba dispuesto a mediar entre conflictos interestatales como el de Colombia con Perú, Bolivia con Paraguay y Ecuador con Perú) y a convertir las “fronteras separadas” en “fronteras cooperativas” (Lafer, 2000:216).

Sin desconocer el papel proactivo que Brasil ha jugado en la región, también es conveniente entender algunas de sus limitaciones estratégicas endógenas y que podrían ayudar a explicar tanto su postura de *potencia reticente* en algunos temas como su carencia de un mayor liderazgo comprobable tanto en incentivos materiales más robustos (liderazgo distributivo) como en construcción de consensos más sólidos (liderazgo consensual). Esto por supuesto, con la respectiva respuesta de “impugnación” (*soft-balancing*) o competencia parcial por parte de las unidades menores, o simplemente, su apuesta principal por socios extra-regionales (como Colombia y EE.UU.). De acuerdo con Phineiro (2010), en Pastrana y Vera (2012:149), Brasil ha sido un país tremendamente desigual en el plano socioeconómico (a pesar del multiculturalismo), es vulnerable militarmente (por su gran tamaño territorial y poblacional y dispersión de tropas), económicamente (dependencia al capital externo y por las contracciones de “commodities”) y tecnológicamente (frente a EE.UU., Japón, Alemania o China), aún no activa el máximo de su capacidad en cuanto a capital humano e industrial y uso sostenible de recursos naturales, y debe hacer más para propiciar que la participación ciudadana directa se traduzca en políticas de Estado, incluyendo de política exterior.

Por ejemplo, en materia de competitividad, según el Foro Económico Mundial Brasil viene mejorando entre reveses coyunturales, de modo que, su posición en 2009 entre 148 países fue la

72 y su mejor ubicación fue 48 en 2013, cayendo de nuevo a la 56 en lo corrido de 2014.¹¹⁴ Sin desconocer sus mejoras, sigue siendo poco prominente en innovación considerando que en 2011 logró ubicarse como la sexta economía desplazando al Reino Unido¹¹⁵, pero en 2012 y 2013 cayó a la séptima posición y con perspectivas de mayor contracción que se suma al recorte de nota de deuda¹¹⁶. Por lo menos publicitariamente, hechos como esos han dado aliento a los entusiastas de la Alianza Pacífico, quienes se refieren tanto a la mejora en la calificación de deuda para algunos de sus miembros como Perú y Colombia¹¹⁷ como al hecho (un poco arbitrario considerando lo reciente de la AP) de que se ha convertido apenas en un año de vida, en la octava economía del mundo y con mayor recepción de IED (84.300 millones USD) que Mercosur en 2013 (83.000 millones USD).¹¹⁸

Si bien no deja de tener las contradicciones internas y conflictos propios de un país *semi-periférico* (algunas zonas con baja gobernabilidad, turbulencias sociales, mercados ilegales o informales, industria mediana con dependencia a exportaciones primarias, zonas de riqueza y zonas de pobreza extrema) a pesar de sus avances hacia la “modernidad”, por recuperar la categoría de Immanuel Wallerstein¹¹⁹, su política interior y exterior ha reflejado una gran conciencia al respecto, afectando incluso su concepción de la seguridad propia y la seguridad regional. Desde la discusión sobre su *stateness*, Brasil parece entender que un Estado fuerte (en lo económico, político y militar) es uno más independiente frente al entorno y los centros (*soberanías vatteliana y de interdependencia*), que debe internacionalizarse por las presiones intensas de un sistema internacional crecientemente interdependiente y que parece dejar al margen a los que no se adaptan para competir, pero que no lo hace “a cualquier precio”. Para Cervo (2010), en lugar de un Estado acaparado por élites liberalizantes o desarticulado por intereses privados, los decisores brasileños han procurado construir una especie de “Estado logístico” desde los 90, que busca intervenir desde la planeación estratégica, delegando y compartiendo responsabilidades con actores económicos y sociales pero contrarrestando con energía los fallos del mercado y denunciando el poder hegemónico, procurando moldear un “interés nacional” incluyente y definitivo para su política exterior.

¹¹⁴ DatosMacro (2014). Brasil - Índice de Competitividad Global. En: <http://www.datosmacro.com/estado/indice-competitividad-global/brasil>

¹¹⁵ Emol (2 de marzo de 2013). Analistas aseguran que Brasil volverá a ser la sexta economía mundial después de 2014. En: <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/03/02/586521/analistas-aseguran-que-brasil-volvera-a-ser-sexta-economia-despues-de-2014.html>

¹¹⁶ AFP (30 de marzo de 2014). Rousseff asegura que Brasil “va bien e irá mejor” tras recorte de nota de deuda. En: <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/03/30/652613/rousseff-asegura-que-brasil-va-bien-e-ira-mejor-tras-recorte-de-nota-de-deuda.html>

¹¹⁷ Inversor Global (31 de marzo de 2013). Países de Latinoamérica optimistas por mejora en calificación de Moody's. En: <http://www.igdigital.com/2014/03/paises-de-latinoamerica-optimistas-por-mejora-en-calificacion-de-moodys/>

¹¹⁸ Arribas, R. (28 de febrero de 2014). La Alianza del Pacífico, octava economía del mundo. En: <http://es.panampost.com/rafael-arribas/2014/02/28/la-alianza-del-pacifico-octava-economia-del-mundo/>

¹¹⁹ En sus cuatro volúmenes de “The Modern World-System” (1974, 1980, 1989, 2011) Wallerstein agrega a la perspectiva cepalina de centro-periferia de Prebisch (40s-50s) la existencia de un estadio intermedio entre desarrollo y subdesarrollo, unidades con aspectos modernos y pre-modernos que cumplen una especie de “función estabilizadora” para evitar el escalamiento del conflicto entre núcleos y periferias, pero siguen siendo dependientes.

Su proyección como potencia regional parece estar dada por la existencia de un liderazgo interno sostenido en busca de hegemonía, un proyecto de larga data y de élites muy capacitadas y conscientes del lugar central al cual quieren llevar a su país, intentando situar en un mismo nivel los objetivos domésticos y los objetivos globales (Varas, 2008:4). Podría estarse hiperbolizando un poco el sentido “visionario” y aglutinante de esta forma de *stateness*, pero la autonomización sin aislamiento se incrustó profundamente en sus bases constitutivas, de forma relativamente independiente de las coyunturas electorales de tipo presidencial y/o legislativo. Por poner un ejemplo, aunque la reelección de Lula (2006) contó con un muy estrecho margen de victoria contra Geraldo Alckmin (48,6% contra 41,6%) (Vieira, 2010:7), esto no alteró de manera importante los programas internos de inversión social y la política exterior de apuesta por sumar socios críticos del mundo desarrollado, aunque no es menos cierto que el debate ideológico se mantuvo en puntos próximos del espectro ideológico (entre la coalición reeleccionista del PT, el Partido Republicano Brasileño y Partido Comunista y la coalición opositora del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Frente Liberal).

Pero en el terreno congresional, el gobiernismo ha logrado contar con importantes mayorías en los últimos doce años y que le han facilitado a Lula y a Rousseff mantener sus líneas ideológicas de política de desarrollo, política exterior y política de defensa. Mientras en 2006 de los 513 diputados, 315 eran del oficialismo (61,4%) y 156 de la oposición (30,4%), en 2010 el escenario fue aún más favorable a Rousseff con un apabullante 72,5%, dejando a la oposición con 21,6% (Vieira, 2010:12). Incluso, en 2011 se publicó la noticia de que la oposición quedaba aún más reducida, a un 18%, por causa de una división en uno de los partidos antagónicos fuertes, el DEM o partido democrático, que dio nacimiento a una fracción incluso afín a Rousseff, el PSD (Partido Socialista Democrático).¹²⁰

En términos de su seguridad externa o defensa, el marco que operó para interpretar la necesidad de relaciones económicas menos dependientes de los centros (vía fortalecimiento propio y vía construcción de un bloque de protección arancelaria) tuvo influjo similar. Amorim (2013b) lo interpreta bien cuando argumenta que, a diferencia de una presunta posición de los EE.UU. como único proveedor hemisférico de seguridad (con el visto bueno de algunos latinoamericanos), que apuntaba a una especie de “división internacional del trabajo” pero en el sector de defensa, cubriendo sus preocupaciones (sistémicas, regionales y bilaterales) y haciendo “innecesario” que las demás unidades adquirieran armamento y tecnologías militares de punta e “ilegítimo” por producir “carreras armamentistas”, Brasil optó por una perspectiva diferente. No solamente buscó re-potenciar su industria nacional de defensa mediante inversiones, participación privada y alianzas clave con países proveedores/fabricantes, también empezó a forjar la idea (aún objeto de

¹²⁰ El País (20 de abril de 2011). La oposición se desangra en Brasil. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/04/20/actualidad/1303250411_850215.html

resistencias por lo polémica que llega a ser) de que Suramérica podría fortalecerse militarmente para aportar como región a la provisión de paz y justicia en el orden mundial, empujando a UNASUR como un nuevo “centro político” (Amorim, 2013b).

Desde los años 90, los lineamientos de la política nacional de desarrollo y de la política exterior brasileña (y recientemente de la de defensa) han apostado a aumentar la autonomía (mantener su influencia individual) y propiciar el universalismo (diversificar las relaciones, propender por un orden mundial pluralista, apelar a canales de diálogo y maximizar las interacciones comerciales con todos) (Vigevani y Ramanzini 2009:81). No obstante, además del dilema “tercer-mundista” expresado entre cortar totalmente la dependencia con el mundo desarrollado (nacionalismo y regionalismo “duro” y que no ha sabido innovar) o participar de las ventajas relativas que aquel tiene mediante compra, transferencia o ayuda (pero aceptando los términos del oferente), el “liderazgo” brasileño se ha enfrentado a otro más. En pos de su aspiración a la conducción regional, se ha visto fluctuando entre el compromiso limitado (no impulsar demasiado *enforcement* en los regímenes regionales ni supranacionalidad) para no perder autonomía, por una parte, y la promoción de arreglos multilaterales para proyectar su “liderazgo multilateral” (Flemes y Wehner, 2012) y tratar de sincronizar las preferencias de las unidades que lo circundan.

Sin embargo, en esta última lógica se mueve con dificultad entre la auténtica promoción de valores colectivos (creencias normativas sobre la autonomía y paz de la región) y su posición como *entrepreneur* o promotor de acción colectiva, cuyo drama olsoniano apunta a que a sabiendas de que proponer instituciones puede reducir los costos de transacción en múltiples temas, no tiene muchos incentivos para hacerlo donde no percibe una utilidad relevante o donde la utilidad pudiera ser marginalmente decreciente (proponer o costear hasta lograr un resultado mínimo deseable y no ir más allá aunque la región en conjunto se beneficie). Esto es más fuerte en la lógica de la acción colectiva interestatal cuando las unidades valoran más su autonomía o *self-help* y las ventajas que pueden lograr sobre los otros (relativas) al “comprometerse” que las ventajas absolutas o lo que se distribuye positivamente entre todos y sin detrimento para ninguno. Asimismo, en una región tan diversa política y económicamente como la suramericana, la probabilidad de intransitividad se eleva, implicando al promotor (Brasil) incurrir en costos adicionales para intentar superarla. Y si se adjunta que puede haber otros promotores menores, que buscan algo de margen de control político o ideológico por sus aportes (como Argentina o Venezuela en Mercosur o en el Banco del Sur), la utilidad final para el aspirante a hegemon regional puede ser aún menor.

Un ejemplo de eso último lo dan Vigevani y Ramanzini (2009), quienes enfatizan que fueron varios sectores industriales brasileños los que llegaron a la conclusión de que la profundización de Mercosur podría “limitar la autonomía nacional” para negociar bilateralmente con EEUU y la UE (p.82, 83), obviamente pensando en ventajas potenciales sobre los agentes económicos de los otros socios del bloque. Desde un punto de vista constructivista y ya no económico, aunque se ha

edificado una importante base de identidad común en Mercosur, el bloque que más compenetra los intereses regionales de Brasil, este se mantiene en varios aspectos como una cultura lockeana (Wendt, 1992) más que kantiana. Para Vigevani y Ramanzini, la aspiración hegemónica de Brasil se observa en que para las élites, Mercosur era un instrumento más de inserción y no una fuente relevante y constitutiva de identidad, evitando reducir en extremo las asimetrías entre miembros y/o institucionalizar más los procesos de integración (Vigevani y Ramanzini 2009:84-85).

No sólo las élites económicas y políticas han tenido parte en la continuidad del proyecto nacionalista e internacionalista brasileño. La predominancia tradicional ejercida por el Ministerio de Exteriores (Itamaraty) en la elaboración de la PE ha supuesto la sedimentación de un “ejército” de funcionarios y técnicos diplomáticos (Cason, 2006:1-2). Empero, aparentemente viene declinando parcialmente por dos factores: el incremento del número de actores que influyen o intentan influenciar el proceso de elaboración de PE (consecuencia natural del proceso interno de democratización) y por el fortalecimiento de la diplomacia presidencial (Cason, 2006:1-2), muy evidente en las eras de Lula da Silva y en Rousseff.

La diplomacia presidencialmente fuerte, ha sido acompañada por un grupo de diplomáticos militares burócratas y oficiales que se formaron a finales de los 70 y principios de los ochentas y que hoy se ubican en esferas altas e intermedias de autoridad. Según Guedes da Costa (2010:3) fueron funcionarios muy impactados por constreñimientos internacionales que Brasil sufrió tales como la crisis petrolera, las renegociaciones de la deuda externa y la gran asimetría tecnológica frente a Estados Unidos (Guedes da Costa, 2010:3). Dichos funcionarios se identificaron ideológicamente con objetivos del presidente Lula como hacer algo de contrapeso al capitalismo y a las fuerzas de mercado con una agenda socialdemócrata que permitiera al gobierno regular la economía (Guedes da Costa, 2010:3).

Anteriormente, la visión general de los militares y burócratas era ser “pragmáticos” y críticos pero no confrontativos con EE.UU. en el contexto de la Guerra Fría (dado que además, el golpe militar contra João Goulart en el 64 fue apoyado desde el inicio por la Superpotencia), reconociendo su posición desventajosa en las relaciones centro-periferia, pero resaltando los elementos nacionalistas y la soberanía, convergencia que unió a los socialdemócratas, a los líderes sindicalistas y a los funcionarios educados en la Escuela Superior de Guerra (Guedes da Costa, 2010:3-4). La generación formada hacia el fin de la era bipolar recuperó dos aspiraciones truncadas en la era de la dictadura: convertir a Brasil en una potencia media influyente y establecer una industria armamentista de tecnología completamente nacional, considerando que los regímenes internacionales de control a las ventas por parte de Estados Unidos y las objeciones políticas de otras naciones anularon las propias capacidades de Brasil para defenderse y para permanecer en un puesto importante del mercado internacional de armas (Guedes da Costa, 2010:3-4).

En medio de los cambios, deben notarse tres hitos de Itamaraty: el alto nivel de profesionalización de sus diplomáticos, el mantenimiento de un alto grado de autonomía e independencia con límites formales e informales respecto a otros ministerios y agencias, y en tercer lugar, la casi total monopolización de la política exterior por parte del Ministerio de Exteriores en la posguerra, con contadas excepciones (Cason, 2006:5-7). Esto último le brindó una gran estabilidad y consistencia a la PE, si bien ha venido abriéndose a nuevas voces ante el proceso de pluralización interno propulsado por el presidente Cardoso (Cason, 2006:5-7) y si bien los liderazgos personales de Fernando Cardoso y Lula da Silva incrementaron significativamente la influencia del Ejecutivo sobre la elaboración de la política exterior y la política de defensa (Cason, 2006:3-4).

Esto no ha significado la des-institucionalización de la PE en pos del personalismo ni la total subordinación del Ministerio de Exteriores al Ejecutivo, más bien ha presupuesto una adaptación coherente de Itamaraty a las prioridades y perspectivas en inserción global abanderadas por la cabeza del Ejecutivo, así como una interdependencia constructiva y complementaria entre ambos que no ha suprimido las diferencias y el conflicto inter-agencial sino que ha buscado canalizarlos dentro del marco de una visión común (en desarrollo y defensa como articulaciones de la “gran estrategia” de seguridad).

Es decir, en las categorías de Hermann (2001), Presidencia, Ministerio de Exteriores y Ministerio de Defensa han actuado en variadas ocasiones recientes como un “Grupo Único” (no como “coalición de actores”, que serían muy penetrados por la competencia interpartidista congresional) por causa de su grado alto de identificación positiva en cuanto a metas y medios de la proyección internacional y la desconcentración entre agencias gubernamentales del poder de selección de opciones, si bien las reglas del juego decisorio y la presencia de la variable idiosincrásica (elevado carisma o persuasión por parte del líder) han tendido a favorecer naturalmente a los Jefes del Ejecutivo (facilitando en algunas circunstancias una política exterior e interior de Líder Predominante). De acuerdo con Reich (2002), el artículo 62 de la Constitución vigente (1988) le garantiza al Presidente de turno adoptar “medidas provisionales” con fuerza de ley por casi un mes, antes de que el Congreso las formalice o invalide, y aunque se supone que son para circunstancias “excepcionales”, su uso se ha “rutinizado” para acelerar la política gubernamental.

En el caso de Rousseff, por ejemplo, las ha usado para decretar la destinación de las regalías de futuras concesiones petrolíferas a la inversión en educación¹²¹, para vetar el Código Forestal que aprobó el Congreso y obligar a los propietarios de latifundios a reforestar en un plazo máximo¹²², para reducir las tarifas de energía eléctrica¹²³ (muy conectado como problema con las protestas

¹²¹ Infolatam (4 de febrero de 2013). Brasil: Rousseff dice que la clase política ha sido “vilipendiada”. En: <http://www.infolatam.com/2013/02/04/brasil-rousseff-dice-que-la-clase-politica-ha-sido-vilipendiada/>

¹²² Yahoo (28 de mayo de 2012). Rousseff dispone medidas provisionales tras veto a código forestal. En: <https://co.noticias.yahoo.com/rousseff-dispone-medidas-provisorias-veto-codigo-forestal-200500675.html>

¹²³ AmericaEconomía (24 de enero de 2013). Gobierno de Brasil anuncia rebaja en tarifas de energía eléctrica <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/gobierno-de-brasil-anuncia-rebaja-en-tarifas-de-energia-electrica>

sociales recientes) o para acelerar recursos adicionales para el Ministerio de Defensa en 2012. Dentro del nuevo “Programa de Aceleración del Crecimiento” (PAC), que busca la reactivación económica, se “liberaron” 6,611 mil millones de reales que estaban bloqueados burocráticamente por el difícil panorama de baja liquidez por déficit comercial, destinándose 1,527 mil millones para la compra de 4,179 camiones militares multipropósito, 40 autos de combate tipo “Guarani” y 30 vehículos lanzadores de misiles tipo “Astros 2020”¹²⁴.

No sólo el hecho de contar con una coalición mayoritaria entre los diputados (lideradas por el PT) les ha permitido a Lula y a Rousseff darles continuidad a objetivos internos y externos de largo plazo, vitales para el fortalecimiento de Brasil, también esta regla ha incentivado el control gubernamental de las agendas legislativas antes de obtener el apoyo de la mayoría parlamentaria, con poca o ninguna impugnación del Legislativo al respecto (Reich, 2002:6). Por supuesto, esta regla no implica la producción automática de actos legislativos sin discusión congresional, pues tal como advierte Figueiredo (2008:216), el rechazo de varias de estas medidas tras los días máximos de aplicación previa tiene una alta probabilidad de acontecer cuando las preferencias ideológicas de los diputados brasileños frente al gobierno son muy heterogéneas, tal como le sucedió a Collor de Mello (1990-1992), y que tiene aplicación a la inversa, facilitando su traducción a leyes ordinarias en situación de alta convergencia ideológica, como se vio en el primer mandato de Cardoso, los dos de Lula y el de Rousseff. Cabe recordar que, a diferencia del sistema político colombiano, en el Congreso de Brasil (Senado y Cámara de Diputados) no hay diputados elegidos por circunscripción nacional sino bancadas estatales de diputados federales, y el principio de representación proporcional dado por la relación entre escaños y tamaño de las unidades de la Federación se encuentra fuera de balance por los toques (mínimo y máximo) de curules que se impusieron constitucionalmente, generando Estados “sobre” y “sub” representados (Figueiredo, 2008:216).

Sin embargo, la misma Constitución que brindó un margen ancho de maniobra pre-legislativa a los presidentes también propició un control civil fuerte a las instituciones militares o impuso fuertes limitaciones presupuestales, debilitando el desarrollo de tecnologías de defensa (Guedes da Costa: 2010:4), de modo tal en que los últimos ministros de Defensa (Jobim y Amorim) se vieron impelidos a argumentar las bondades en desarrollo civil y autonomización externa de los programas de actualización y expansión de capacidades. Aunque un hito fundamental a favor del Ejecutivo se dio en 1999, con la creación del Ministerio de Defensa por parte de Fernando Henrique Cardoso, al parecer, la sola creación del ministerio no garantizó la conducción plena de las Fuerzas Armadas por parte del poder civil (Saint-Pierre, 2012b:12).

Aparentemente, se tuvo que esperar hasta la gestión de Lula para reorganizar el institucionalizar a las FFAA, y aunque se anunció un gran debate nacional antes de formular una nueva Estrategia

¹²⁴ Impressor Braziliense (2011). Ministerio de Defensa de Brasil recibirá dinero del PAC para adquirir vehículos de combate. En: http://www.impressorbraziliense.com/nota_det.php?nota_Codigo=1680

Nacional de Defensa, este se redujo a un estrecho círculo académico (Saint-Pierre, 2012b:13). Frente a las preferencias gubernamentales, el nuevo documento (2007-2008) pudo reflejar más las expectativas de las tres fuerzas (militar, aérea y naval) como una forma de “congraciarse” (Saint-Pierre, 2012b:13) para facilitar la adecuación del cuerpo bélico a la conducción de ese “Grupo Único”. Además de la debilidad del debate nacional para formular la END, pudo haber resistencia de las altas cúpulas de la fuerza terrestre a ser subordinadas a un Estado Mayor Conjunto (una innovación organizacional) y someterse al Ministerio de Defensa, argumentando pérdida de autonomía y posible politización (Saint-Pierre, 2012b:17).

Un cambio importante en la doctrina de la Estrategia Nacional de Defensa es el retorno de la importancia de la "proyección de poder" en términos de *hard-power*, concepto que se había diluido desde el fin de la dictadura, pero que hoy se suma a la proyección internacional de Brasil en términos de poder blando (Saint-Pierre, 2012b, p.17-18). Frente al proyecto de los submarinos impulsados por reactores nucleares, el autor afirma que en 2012 ya estaba concluida la fase enriquecimiento de uranio y que los cascos serían construidos en cooperación con Francia (Saint-Pierre, 2012b, p.17-18).

Desde 2007, Brasil ha retomado planes frecuentemente postergados de renovación y adquisición de armamento, incluyendo la resurrección del proyecto para construir un submarino impulsado nuclearmente en conjunción con Argentina. Las adquisiciones de Brasil también obedecen a tres propósitos esenciales según Bromley y Guevara (2009). En primer lugar y como razón principal, Brasil desea aumentar sus capacidades para vigilar más efectivamente su vasta línea costera y áreas fronterizas remotas como la Amazonía (Bromley y Guevara, 2009). En segundo lugar, se especula que Brasil podría estar equiparándose respecto a las grandes compras venezolanas, particularmente por el momento en el que se revivió el programa para renovar la flota aérea (Bromley y Guevara, 2009). El tercer factor de iniciativa es el de mejorar su industria militar nacional aprovechando la transferencia tecnológica ligada a las compras, con lo que podría ponerse de nuevo en el “club” de los países exportadores de armamento, como llegó a experimentarlo en los años 80 cuando se convirtió temporalmente en la industria militar más exitosa de Latinoamérica y el onceavo exportador mundial en el sector (Bromley y Guevara, 2009).

En ese proceso de actualización del sector ha sido esencial la revisión y actualización de la política de Defensa nacional de 2006 (PDN) y la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 (END), ambos casos dirigidos por el Ministerio de Defensa (Costa y Medeiros, 2012:58). Lo vital es que no hubo grandes cambios y se mantuvo el esfuerzo de convergencia de ambos documentos con los planes nacionales de desarrollo, particularmente en el objetivo de innovación tecnológica en los asuntos nuclear, cibernético y aeroespacial (Costa y Medeiros, 2012:58), que son los tres pilares de modernización militar con presuntas repercusiones directas en el espacio de lo civil. Igualmente, se da lugar especial a la defensa de la Amazonia y de sus recursos naturales y de las aguas jurisdiccionales brasileñas del Atlántico sur, además de propender por la acentuación del control y

vigilancia tanto de la totalidad del territorio como del espacio aéreo (Costa y Medeiros, 2012:58). Aunque no se identifican enemigos específicos, se evidencia una gran preocupación por mejorar capacidades disuasivas y prepararse anticipadamente a futuras amenazas contra la integridad territorial, la población y el acceso a y uso de recursos vitales, reiterando los principios de movilidad, flexibilidad e interoperatividad de las FF.AA. (Costa y Medeiros, 2012:58). Cabe añadir que Brasil es el único Estado latinoamericano que domina la tecnología de enriquecimiento de Uranio (aunque no está dispuesto a aceptar la exigencia de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) de firmar el protocolo adicional al Tratado de No-Proliferación para inspecciones no-programadas) y ostenta el único portaviones nuclear de la región (Flemes y Radseck, 2012:216-217).

Hay varios aspectos a resaltar de la EDN (Ministerio de Defensa, 2009). En primera instancia, sus objetivos, los cuales califica como parte esencial de su “gran estrategia” (p.9) y entre los que se destacan (por su número original):

1. Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en tierra, mar y espacio aéreo de Brasil.
2. Organizar las Fuerzas Armadas (p.11).
3. Desarrollar tecnologías de monitoreo terrestre, marítimo, aéreo y espacial (p.11).
4. Desarrollar la movilidad estratégica -entendida como la aptitud para llegar rápidamente al teatro de operaciones- reforzada por la movilidad táctica -entendida como la aptitud para moverse dentro de aquel teatro (p.11).
5. Profundizar el vínculo entre los aspectos tecnológicos y los operacionales de la movilidad (p.11).
6. Fortalecer los tres sectores de importancia estratégica: el espacial, la cibernética y la energía nuclear (pacífica), logrando que el país no dependa de tecnología extranjera y enfatizando la necesidad del submarino por impulso nuclear (p.12).
7. Unificar las operaciones de las tres Fuerzas (terrestre, naval, aérea) mediante el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (p.12).
8. Volver a posicionar los efectivos de las tres Fuerzas para evitar concentración lejos de las zonas “vulnerables” (Norte, en el Oeste y en el Atlántico Sur, cuencas fluviales del Amazonas y del Paraguay-Paraná) (p.13).
9. Concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras (p.14).
10. Priorizar la región amazónica, considerando que aún si está “a servicio de la humanidad”, quien debe cuidar la Amazonía es Brasil (p.14-15).
11. Desarrollar la capacidad logística, sobretudo en la región amazónica (p.15).
12. Desarrollar el concepto de flexibilidad en el combate, de modo que las fuerzas convencionales cultiven algunos elementos atribuidos a fuerzas no convencionales (irregulares) (p.15).
16. Organizar las FF.AA. alrededor (del mejoramiento y disponibilidad) de las capacidades y no alrededor de enemigos específicos (p.16).
18. Estimular la integración de las bases industriales de defensa de América del Sur e impulsar el CDS como mecanismo consultivo para prevenir conflictos y para fomentar la cooperación militar regional, sin perjuicio de que puedan participar países externos a la región (p.17).

19. Preparar las FF.AA. para responsabilidades crecientes en operaciones de mantenimiento de la paz bajo la orientación de las Naciones Unidas o en apoyo a iniciativas de organismos multilaterales de la región, fortaleciendo el “sistema de seguridad colectiva” (p.17).
20. Ampliar la capacidad de atender a los compromisos internacionales de búsqueda y rescate (p.17).
21. Asegurar la capacidad disuasoria y operacional de las FF.AA.
22. Lograr autonomía en tecnologías indispensables para la defensa. (p.18)

El punto 18 es especialmente interesante, pues de él se desprende la idea de que la identidad común suramericana (y la integración), en medio de múltiples diferencias como las políticas y económicas que han frenado los procesos en los bloques tradicionales, es factible por causa de intereses comunes como la actualización en equipo y doctrina, las accesibilidad de adquisiciones, la transparencia del gasto y la transferencia de tecnologías militarmente sensibles. Pero más que esto, Brasil inserta su propia preferencia de mantener una “puerta abierta” para grandes socios externos al CDS, lo que encaja con el supuesto de que los Complejos de Seguridad Regional centrados pero abiertos (a la participación consentida de las unidades menores y de otros jugadores) pueden ser más legítimos, facilitando tanto la aceptación de la hegemonía (cooperativa) a pesar de las asimetrías como el compromiso de las unidades que históricamente han optado por una alianza extra-regional para cubrir parcial o totalmente sus necesidades de defensa (o seguridad interna cuando ambas no están muy diferenciadas, como en el caso de Colombia, sus definiciones estratégicas y sus “relaciones especiales” con EE.UU.).

En cuanto a la ruta de “modernización” del sector, destacan cinco objetivos que apuntan a la autonomización frente a los centros productores (Ministerio de Defensa, 2009:25-26):

- a) La fabricación de vehículos lanzadores de satélites.
- b) La fabricación de satélites de baja y alta altitud, sobretodo geoestacionarios, de usos múltiples.
- c) El desarrollo de alternativas nacionales a los sistemas de ubicación y de posicionamiento de los que Brasil depende hoy.
- d) Desarrollar los medios aéreos y terrestres para monitoreo de alta resolución.
- e) Impulsar las capacitaciones y los instrumentos cibernéticos necesarios para asegurar comunicaciones entre los monitores y la fuerza terrestre.

Una pregunta aquí es si el “modelo” mixto de Brasil será replicado y en qué medida, dado que pretende estimular la competencia privada en tecnologías de defensa y co-participaciones de empresas externas, pero al mismo tiempo proteger, estimular y complementar (con desarrollos que no alcancen por sí mismas) esas industrias, otorgando además concesiones jurídicas y tributarias especiales (Ministerio de Defensa, 2009:18). Un segundo elemento a resaltar es el supuesto del que parte Brasil, asumiendo que una mayor autonomía propia y regional en el sector de defensa puede producir efectos de “leverage” (apalancamiento propio) en su propia influencia internacional y “pooling” (sumar influencia) como región, de modo en que aumenten

(¿proporcionalmente?) la representación del propio Brasil y de la región en las organizaciones internacionales y la capacidad de ambos para modificar los regímenes internacionales (Ministerio de Defensa, 2009:18) tanto de seguridad como de asuntos civiles (aludiendo en el documento a la OMC). Podría tener algo de sentido aceptando que en nombre de sus necesidades de seguridad o defensa, los países periféricos han aceptado acuerdos de cooperación asimétrica con los centros (EE.UU.) que les implican respaldar términos desiguales en temas no militares, pero choca con la advertencia de los teóricos neoliberales acerca de que numerosos aspectos de las interdependencias que hoy generan vulnerabilidades a los países no son militares y no pueden afectarse de manera importante con *hard-power* o el costo de hacerlo puede ser exorbitante. O choca con la observación de los constructivistas acerca de que aumentar capacidades militares (o económicas) colectivas o incluso compartir conocimientos y normas (en defensa en este caso) no garantiza automáticamente la solidificación de una identidad común como para poner posiciones homogéneas en las arenas de negociación internacional.

Uno de los cambios sustanciales de la END frente a los documentos anteriores está en la definición del “entorno estratégico” o alcance geográfico del interés de la Defensa brasileña, que empezó a incluir el Caribe (extendiendo su influencia más allá de los límites que tiene con Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam) y el polo antártico (anticipándose a la revisión del Tratado de la Antártica) (Costa y Medeiros, 2012:58). En la PDN de 2005 solo se incluían el espacio suramericano y el Atlántico Sur hasta los países colindantes del África (Costa y Medeiros, 2012:58). Esta es una evidencia más de la aspiración de Brasil a ampliar el espacio de seguridad suramericano, consolidarse como eje del CSR del sur del hemisferio y presionar a EE.UU. a “replegarse” al norte y el atlántico septentrional, si bien es igualmente cierto que sus costos y sensibilidades propias se elevarán dramáticamente al insertar en la agenda regional de seguridad nuevas externalidades y de alcance inter-regional, lo que también hace que aumenten los costos de transacción, el número de preferencias en controversia sobre la seguridad (al aumentar las unidades receptoras) y la probabilidad de *free-riding* por parte de quienes pudieran esperar mayores concesiones de un “alineamiento” con Brasilia frente a lo que recibían con los EE.UU.

Saint-Pierre realiza cuatro críticas particulares a la concepción de la END. Primero: para él no existe evidencia empírica acerca de que la investigación y desarrollo en ciencia y tecnología para la defensa promueva el desarrollo económico social o la modernización civil (Saint-Pierre, 2012b:14), negando así que sea fácil introducir una especie de “círculo virtuoso” entre sector militar e industria convencional. Segunda: al no especificar qué ministerio (Ciencia y Tecnología, Educación o Defensa) debe conducir el desarrollo científico de los tres pilares (espacial, cibernético y nuclear), la END pierde capacidad de implementación (Saint-Pierre, 2012b:14), de modo que pueden truncarse interinstitucionalmente los procesos por la debilidad de coordinación y conductas como la competencia por locación de recursos públicos.

En tercer lugar, la concentración de fuerzas y bases en las periferias como la amazónica, argumentando que se puede disponer de fuerzas disuasivas para evitar una invasión por parte de una potencia extra regional, puede producir justo lo opuesto, porque dicha infraestructura la haría más factible de invadir que con la densidad selvática actual (Saint-Pierre, 2012b:16). Es un dilema entre dejar que opere como “barrera natural”, sujeta a monitoreo pero sin control directo, y transformarla para multiplicar la propia accesibilidad y despliegue pero facilitando al mismo tiempo su uso ajeno de darse una (improbable) invasión. Una cuarta crítica que el autor realiza a la nueva doctrina militar es el énfasis en la adquisición de capacidades de resistencia no convencional (guerra asimétrica), estimando que, aunque puede aminorar esfuerzos frente a un invasor poderoso, el combatiente preparado para un entorno selvático podría no funcionar en un escenario de invasión en las urbes (Saint-Pierre, 2012b:18-19). En cuarto lugar, predice que un invasor poderoso preferirá siempre un ataque devastador y rápido (como el aéreo) sobre las ciudades en lugar de una incursión incierta y ardua a través de la selva (Saint-Pierre, 2012b:18-19).

Pese a esto, otro hito para la “gran estrategia” de Brasil se produjo en la era Rousseff con la redacción de su “Libro Blanco” de Defensa (LBDN), intentando armonizar criterios operativos y políticos, lineamientos de política exterior y lineamientos de la política de defensa nacional, así como la inclusión de la perspectiva de otros ministerios mediante la constitución del “Grupo Interministerial”, coordinado por el Ministerio de Defensa (Costa y Medeiros, 2012:57). Se integró asimismo el diálogo con la sociedad civil (expertos, especialistas, invitados especiales y a veces público general), si bien los criterios centrales no fueron alterados, buscando mantener la columna vertebral dada por la EDN. El Libro Blanco fue una forma de “instrumentalizar” las relaciones entre Ejecutivo, Congreso y Sociedad Civil y de cumplir con los principios de publicidad y transparencia (Costa y Medeiros, 2012:57).

Los problemas económicos recientes de Brasil (y de Mercosur) han puesto algo de freno a la implementación de la END y el LBDN. Para controlar gastos y reducir inflación, en 2010 se hizo un recorte al rubro de Defensa del orden de 4,5 billones de reales, y hubo algo de tensión interorganizacional entre jefa de Ejecutivo y Hacienda, por un lado, y el Ministerio de Defensa por el otro, en la medida en que Amorim insistió en superar el 1,5% de gasto militar anual frente al PIB y estabilizarlo por lo menos en 2% anual como sucede con el resto de socios del BRICS (Costa y Medeiros, 2012:59). Aunque también están involucrados otros factores, uno de los “proyectos estrella” (el avión FX-2 o reemplazo de los cazas desactualizados Mirage 2000-C) también se estancó en las negociaciones con los suecos (por adquirir y producir localmente un 80% de los Gripen¹²⁵) y por las contrariedades presupuestales (Costa y Cortinhas, 2013:32) (probablemente algo de la preparación para el mundial y los olímpicos tiene que ver en el asunto). Pese a las

¹²⁵ Véase por ejemplo: Defense Industry Daily (7 de abril de 2014). En: F-X2: Brazil Picks Saab's JAS-39 Gripen-NG over Rafale, Super Hornet. En: <http://www.defenseindustrydaily.com/brazil-embarking-upon-f-x2-fighter-program-04179/>

adversidades, Brasil amplió la venta del caza turbo-hélice SuperTucano y de la aeronave de vigilancia Emb-145 MP a destinos como India, Perú y Filipinas (Costa y Medeiros, 2012:59).

Otra tensión parcial fue que, para muchos militares, la divulgación de informaciones estratégicas en el LBDN podría maximizar la vulnerabilidad brasileña, ya que se pondrían en evidencia sus virtudes y debilidades, siendo Brasil uno de los últimos en UNASUR en revelar su libro blanco (Costa y Cortinhas, 2013:37). Sin embargo, Costa y Cortinhas creen que esclarecer los procesos de la defensa nacional, así como las capacidades de las FF.AA., es una forma de minimizar las incertidumbres de un sistema internacional anárquico (p.37), lo que parece cumplir preliminarmente, el supuesto de que compartir información eleva las posibilidades de coordinación, reduce los costos de una acción unilateral y permite a los jugadores “escapar” de entornos de desconfianza mutua o “dilema del prisionero”. Esto además, porque el planteamiento del mismo Brasil y de otros como Chile, particularmente en el contexto del uso “ampliado” de bases colombianas por parte de EE.UU. en la era Uribe, fue que hacer transparentes incluso los acuerdos o tratados de defensa (no necesariamente a los ciudadanos pero sí entre Ministerios de Defensa) permite disipar dudas del uso de esos convenios o alianzas en perjuicio de terceros.

Un asunto conflictivo adicional para la consolidación de las políticas de seguridad y defensa de Brasil, y por supuesto de su “gran estrategia”, es la relación cívico-militar, que enfrenta legados autoritarios, tal como expone Tibiletti (2001). Así como en Colombia se han suscitado presiones de militares investigados y retirados por el tema de la reforma al fuero militar, muy politizado (incluso internacionalmente) por sus implicaciones para la seguridad jurídica de los soldados combatientes y para las víctimas permitiendo investigar o no conductas ilegales por su atribución o no a funciones o tareas “propias del servicio” en medio del combate a grupos armados ilegales, en Brasil ha acontecido algo similar pero en medio de un escenario de post-dictadura y “reconciliación”. Allí, el tema que parece dividir parcialmente a las FF.AA., al Ejecutivo y a la sociedad civil es la implementación de la “Comisión de la Verdad”, creada en 2001 pero delineada desde 2009 con Lula, la cual no tiene fin punitivo (se mantienen las amnistías generosas de 1988) pero busca revelar las violaciones a los derechos humanos por parte de los funcionarios del Estado en el tiempo de la dictadura (1964-1985), siendo Rousseff una de sus víctimas pero evitando distorsionar la imparcialidad del proceso (Costa y Medeiros, 2012:63-64).

En el caso colombiano y a pesar de la dura pugna del Ministerio de Defensa (Pinzón) por demostrar que no implicaría impunidad para los efectivos que incurrían en delitos (algo difícil de creer para algunas víctimas considerando escándalos como el del trato privilegiado a militares detenidos por delitos graves)¹²⁶, la Corte Constitucional “tumbó” el fuero a finales de 2013 por considerar que su trámite legislativo había incurrido en vicios como “afectar la calidad del debate”,

¹²⁶ La revista Semana reveló en abril de 2013 que varios militares condenados a más de 30 años de prisión estaban recibiendo permisos para hacer fiestas, recibir visitas no autorizadas, salir de compras, usar teléfonos móviles y computadoras, entre otros. Véase: Semana (13 abril de 2013). Exclusivo de SEMANA: Tolemaida Tours. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/exclusivo-semana-tolemaida-tours/339789-3>

estimando que se produjo “simultaneidad” de las discusiones entre las comisiones encargadas y las plenarias y obligando al gobierno Santos a preparar un nuevo proyecto en su próximo mandato si logra ser reelegido.¹²⁷ En el caso de Brasil, Rousseff y la “Comisión de la Verdad” han tenido que enfrentar graves contrariedades como la polémica pública suscitada por la “revelación” de la CV acerca de que el ex-mandatario Juscelino Kubitschek no fue asesinado sino que sufrió un accidente de tráfico (a pesar de haber sido despojado de sus derechos políticos por la dictadura y haber muerto en fecha cercana a João Goulart, otro ex-presidente opositor y cuya muerte “natural” aun se sospecha)¹²⁸, y por el reciente homicidio del ex-coronel del ejército brasileño Paulo Malhaes, quien había confesado su participación y la de otros en torturas y ejecuciones extrajudiciales contra opositores, disipando temor entre otros testigos del proceso.¹²⁹

Ahora, desde la óptica de la consolidación de la *soberanía interna* y el *stateness*, la seguridad pública sigue presentando reveses para Brasil, al igual que lo ha hecho en algunas ciudades de Colombia pese a que la ofensiva de la PIPSD se ha mantenido y el “Plan Cuadrantes” se ha reforzado. En el caso brasileño, Costa y Medeiros (2012:69) afirman que no se observan progresos en la contención del consumo de drogas o del crimen organizado, que se tiende a criminalizar solamente a los grupos sociales más vulnerables (las favelas), y que además, desvía recursos y energías en la racionalidad militar, que podrían canalizarse, con resultados más efectivos, hacia actividades de investigación e inteligencia policial para desarticular los carteles, sin tanto impacto negativo sobre la ciudadanía que se aspira a proteger. La saturación de los centros penitenciarios, problema compartido en varios países latinoamericanos asociados a los eslabones del narcotráfico internacional, significa para Brasil un desbordamiento general de su capacidad de reclusión en un 30%¹³⁰ (podría ser más alta de lo que revelan las cifras oficiales), mientras para Colombia alcanza un 58% (en algunas cárceles por separado alcanza 150%).¹³¹ Esto, y las altas tasas de homicidio que pululan en América Latina plantean una muy seria duda sobre la capacidad de estos Estados para incorporar pacífica y productivamente a sus ciudadanos, enfrentar el crimen con dispositivos de bajo impacto colateral, reintegrar a los ex-presidarios a la sociedad y restaurar el tejido social, temas todos que afectan la seguridad interior y la proyección internacional. Según el informe global de Homicidios 2013 de la ONU, Brasil tiene la deshonrosa séptima posición en cantidad de homicidios en América Latina con una tasa de 25,2 por cada cien mil habitantes y Colombia el quinto puesto con 30,8 sobre la misma base.¹³²

¹²⁷ El Tiempo (23 de octubre de 2013). Vicios que tumbaron reforma del fuero militar son insubsanables: Corte. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13140764>

¹²⁸ Notimérica/EP (23 de abril de 2014). La Comisión de la Verdad descarta que el expresidente Kubitschek fuese asesinado durante la dictadura. En: <http://www.notimerica.com/brasil/noticia-brasil-comision-verdad-descarta-expresidente-kubitschek-fuese-asesinado-dictadura-20140423075227.html>

¹²⁹ Reuters (28 de abril de 2014). Revés para comisión de la verdad en Brasil En: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/28/mundo/032n1mun>

¹³⁰ CNN (10 de enero de 2014). Brasil despliega un plan de emergencia contra la violencia en sus cárceles. En: <http://mexico.cnn.com/mundo/2014/01/10/brasil-despliega-un-plan-de-emergencia-contra-la-violencia-en-sus-carceles>

¹³¹ El País (enero 28 de 2014). “Cárcel de Barranquilla tiene un hacinamiento de 147%”: Defensoría del Pueblo. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/carcel-barranquilla-tiene-hacinamiento-147-defensoria-pueblo>

¹³² El resumen del informe fue publicado por varios diarios. Véase por ejemplo: BBC (10 de abril de 2014). Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo. En: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc.shtml

A pesar del panorama brasileño de innovaciones en seguridad y defensa en medio de problemas internos arraigados, Costa y Cortinhas (2013:32-33) son moderadamente optimistas en que cambios como la ley 12.681 de 2012, que crea el Sistema nacional de información de seguridad pública, prisión y drogas (Sinesp), la continuidad de las operaciones “Ágata” en la frontera (Ejército y fuerzas policiales federales, estatales y municipales en coordinación con las fuerzas de países vecinos o en despliegue informado al vecino), la operación Centinela (control fronterizo de la Policía federal) y la Estrategia nacional de fronteras (Enafron) que inició en 2011, se convertirán en vectores para el fortalecimiento de las políticas nacionales de defensa y de seguridad pública. En el caso de “Ágata”, se ponen en funcionamiento todo el sistema de radares y equipos de comunicación del SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía), los drones y los vehículos blindados.

“Ágata” lleva 8 versiones y demuestra un serio esfuerzo de afirmación de *soberanía de interdependencia*: I (2011 en frontera de Colombia), II (2011 en frontera con Argentina, Uruguay y Paraguay), III (puestos fronterizos con Bolivia, Perú y Paraguay), IV (2012 en frontera con Venezuela, Suriname, Guyana Francesa y Guyana), V (2012 en frontera Paraguay, Uruguay y Argentina), VI (2012 en frontera con Perú y Colombia), VII (2013, operación ampliada en fronteras con Guyana Francesa, Guyana, Suriname, Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú, Paraguay, Argentina y Uruguay)¹³³, esperando iniciar la octava versión en mayo de 2014 muy a propósito del mundial de fútbol. En su presentación de rendición de cuentas al Congreso en 2013, Rousseff expuso entre otras cifras que Ágata VII comprometió a 20 agencias gubernamentales, se movilizaron 33,563 soldados y 1,090 agentes, se incautaron de 575 toneladas de drogas y 2600 armas de fuego e incluso se utilizaron las tropas en servicios sociales (280,000 procedimientos de salud, 57,698 médicos y 55,230 dentales).¹³⁴

En el caso de la frontera con Colombia se esgrime (sin cifras claras) que la Amazonía brasileña y los tres departamentos del primero (Vichada, Guainía y Amazonas) presentan rutas fluviales y aéreas frecuentes para la salida e ingreso de contrabando, armas, municiones y explosivos, sobre todo en las vertientes del río Amazonas: Manaus (Brasil), San Antonio de Isa (en Colombia y Brasil), Benjamin Constant, Leticia, Pedrera, El Encanto y Puerto Asís, además de pistas de despegue y aterrizaje clandestinas en Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas (UNODC, 2006:39-40).

¹³³ El Ministerio de Defensa de Paraguay fue invitado como observador de la octava versión y resume las siete versiones anteriores en: Ministerio de Defensa (5 de mayo de 2014). Operación Ágata. En: <http://www.mdn.gov.py/noticia.php?id=183>

¹³⁴ Visión Informativa (10 de mayo de 2014). Operación moviliza 30.000 militares en las fronteras de Brasil. En: <http://visioninformativa.wordpress.com/2014/05/10/operacion-moviliza-30-000-militares-en-las-fronteras-de-brasil/>



Mapa 5: Riesgos con Brasil en la frontera. Fuente: UNODC (2006).

V.II. Factores Conductuales.

A grandes rasgos, la “Gran Estrategia” de Brasil es construir una “región suramericana” de hegemonía cooperativa centrada en Brasilia y UNASUR e independiente de EE.UU., centrar las dinámicas comerciales de inversión en un Mercosur ampliado, usar coaliciones internacionales de presión/impugnación a los países OCDE como BRICS y pasar de ser un “*rule-taker*” a un “*rule-maker*” en regímenes regionales y globales. Esto incluye usar a la región para presionar por reformas democráticas en el Consejo de Seguridad de la ONU, el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Le es necesario también construir un espacio suratlántico “autónomo”.

Para Phineiro (2010) en Pastrana y Vera (2012:163), la conducta de Brasil hacia la región podría sintetizarse en tres pilares. Primero, convertirse en un polo de desarrollo en Suramérica para atraer a sus vecinos. Segundo, fortalecer la infraestructura regional, de transporte y de comunicaciones, promoviendo la integración energética. Y tercero, usar el sector de la defensa para fortalecer la confianza y la comprensión política en medio de las diferencias ideológicas y las asimetrías. Podría añadirse una cuarta: edificar un sistema colectivo de disuasión para evitar la interferencia extra-regional en la Amazonía, centrándolo en el SIVAM-SIPAM.

Utilizando algunas categorías de la teoría de hegemonía cooperativa de Pedersen (2002), Flandes (2010) explica que la conducta natural de una potencia regional que aspira a consolidar su liderazgo es identificar áreas para la agregación de poder. Es decir, en ciertos temas clave, la potencia regional no solamente puede sentar bases institucionales para la estabilización sino asimismo, multiplicar las capacidades de la región (escala) para facilitar su propia proyección al exterior (Flandes, 2010:105). No obstante implica dos grandes costos para que aspira a este liderazgo: una parte, compartir poder y ceder competencias a instituciones comunes, y por otro lado, debe demostrar un compromiso fuerte hacia la institucionalización de esos arreglos (Flandes, 2010:105).

De acuerdo con Flandes (2010:108-109) el “equilibrismo” al que ha tenido que apuntar Brasil para

mostrarse como líder ha implicado no solamente tratar de mediar entre posiciones ideológicas extremas como las de Colombia (alineada en muchos aspectos con Estados Unidos) y Venezuela (que lidera un bloque anti hegemónico y socialista), sino asimismo, tratar de mostrarse como el más competitivo (en economía, energía e industria de defensa) y atraer a las potencias secundarias a diversos proyectos regionales según sus intereses. Esto se ilustra por ejemplo, en el deseo de Brasil de insertar a Venezuela activamente en proyectos entre PDVSA y Petrobras, en IIRSA y el Banco del Sur, y a Colombia en la construcción de un consejo para fenómenos de seguridad ciudadana en UNASUR (el “Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”) y en el intercambio de tecnologías para la defensa.

Stuenkel (2010:110) es especialmente crítico con la idea de que una potencia sistémica y extra-regional como EE.UU. podría arrebatarle la Amazonía a Brasil o sus recursos hídricos, discurso que no convence de las “bondades” de su liderazgo en defensa o seguridad a algunos (como Colombia). Por una parte, asegura que esa idea tiene origen en una época de la dictadura (50s), en la que se promovía la colonización de las periferias por parte de los habitantes más pobres, en nombre de una supuesta resistencia la invasión (Stuenkel, 2010:110). Por otro lado, afirma que ninguna potencia extrarregional o vecino parece tener interés en ocupar la selva amazónica y que la amenaza denunciada por Lula de las bases colombianas utilizadas por Estados Unidos nada tiene que ver con despojar a Brasil (Stuenkel, 2010:110).

El mayor desafío para Brasil, en lugar de ser la fortaleza de los gobiernos vecinos o de sus Estados y su reticencia a ser “conducidos”, es precisamente su debilidad, reflejada en numerosos problemas de orden público e incapacidad para controlar los flujos en las fronteras (Stuenkel, 2010:106). Recuperando a Zaytsev (2013), aquí podría sugerirse que una razón importante que bloquea los procesos de integración no es tanto la resistencia de los vecinos a seguir a un líder, sino más bien, la baja estatalidad (*stateness*) de varios de ellos. Podrían, en nombre de la soberanía, estar cuidando más bien su imagen o prestigio internacional como unidades independientes (*statehood*) y tratando de suplir sus déficits en *stateness* con caudillismos o presidencialismos fuertes (o alianzas con EE.UU), tratando de desmarcarse hasta donde pueden de un liderazgo brasileño.

Según Stuenkel, la imposibilidad de las FF.AA. colombianas de alcanzar a las FARC cuando huyen de persecuciones a través de las fronteras se agrava con la enorme dificultad del aparato coercitivo brasileño para identificar dichas incursiones (p.115). Empero, esta situación parece haberse reducido drásticamente. Por una parte, el mapa de presencia de las FARC en Colombia del Ministerio de Defensa (expuesto en el capítulo anterior) advierte no solamente ninguna presencia en la Amazonía colombiana sino una concentración de la insurgencia con repliegue hacia zonas relativamente lejanas de las periferias compartidas con Brasil (no así con Ecuador, Perú y

Venezuela), que puede explicarse tanto por la función de “barrera natural” que la selva representa como por un éxito relativo de las operaciones de vigilancia de la frontera por parte de Brasil. Ya en 2008, en el contexto de las revelaciones de los discos duros de alias “Raúl Reyes” acerca de la presencia y acciones diplomáticas del grupo armado en países vecinos, el gobierno brasileño se afanaba por demostrar que no había dicha presencia en sus territorios y que algo más de 21,000 soldados custodiaban dicho perímetro¹³⁵.

Desde propuestas como el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y la constitución en 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), Brasil ha buscado atraer a la Comunidad Andina y a Chile al Mercosur y crear en sí mismo un polo de influencia alternativo a los EE.UU. Empero, su rol de contención de la potencia del norte no compromete una ruptura con respecto a esta ni un distanciamiento, lo cual es demostrable por el alto índice de inversiones de EE.UU. en ese país y por la suscripción de acuerdos bilaterales que profundizan la cooperación como en el caso de los biocombustibles (Varas, 2008:3).

Entretanto, EE.UU. parece preferir una limitación asociativa de su propio poder, es decir, una transferencia tácita y consentida de una porción de su influencia regional hacia Brasil, influencia entendida como administración de recursos, control/vigilancia de elementos peligrosos para la estabilidad hemisférica y capacidad de dirimir o encausar conflictos entre gobiernos. También podría interpretarse que, a mayor grado de interdependencia política y económica entre ambos Estados, EE.UU. concede mayores espacios de autonomía política a Brasil para que ejerza liderazgo democrático en la región, además de complementarse esa interdependencia con la defensa común de principios políticos para el libre comercio y la seguridad. Los nuevos significados que se han venido construyendo entre los dos a partir del mutuo reconocimiento como jugadores globales, sintonizados por valores e intereses convergentes y democráticos, les permitirían respetarse espacios de influencia ganada e incluso compartir responsabilidades de liderazgo. A pesar de que hay cooperación efectiva con Washington, los representantes de Brasil se han esforzado por “poner al descubierto” la doble retórica de potencias en Europa y EE.UU., que promueven la seguridad o el libre comercio presionando a los países subdesarrollados y proteccionistas mientras mantienen cerrados sus propios mercados y aplican toda suerte de restricciones (Cason, 2006:23).

Brasil y la mayoría de Estados de la zona comparten el interés de “mantener a raya” la injerencia de actores extra-regionales en temas de seguridad suramericana (con notable excepción de Colombia, Perú y Chile) (Flemes y Radseck, 2012:217). No obstante, este proceso de consolidación de hegemonía brasileña se ve limitada por varios factores:

¹³⁵Véase por ejemplo: Caracol Radio (28 de abril de 2008). El gobierno de Brasil descarta presencia de las Farc en su territorio. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/el-gobierno-de-brasil-descarta-presencia-de-las-farc-en-su-territorio/20080428/nota/586539.aspx>

a) La influencia de EE.UU. permanente sobre las agendas comercial y de seguridad de Colombia y Perú, países que no han interrumpido sus lazos con los estadounidenses a pesar del esfuerzo brasileño por derribar el ALCA y organizar “contracumbres” en MERCOSUR, el Grupo de Río, la naciente UNASUR y el incipiente CELAC (entonces denominado Cumbre de América Latina y el Caribe) (Flemes y Radseck, 2012:217).

b) La reactivación del Southcom o Comando Sur de los EE.UU., flota naval que había sido diseñada para resguardar los intereses petroleros estadounidenses en costas de Venezuela y que fuera desmantelada en 1950 y posteriormente reactivada para operaciones de interdicción (Flemes y Radseck, 2012:217-218). Pero también puede servir como un vector de proyección del poder militar de EE.UU. sobre la región y que utiliza a Bogotá como una suerte de “puente” para prolongar su presencia militar en la zona, no obstante que Brasil y EE.UU. son jugadores a los que les conviene mutuamente la estabilidad del área, por lo que se muestran dispuestos a cooperar, y en el caso de EE.UU., a “delegar” poder a Brasil (Flemes y Radseck, 2012:217-218).

Los estrategas brasileños han interpretado varios sucesos regionales como muestras de una retracción parcial de los Estados Unidos y que beneficiaría aún más una proyección de Brasil que llegue un poco más allá del Caribe. El despliegue anti hegemónico de la política exterior de Hugo Chávez, la penetración comercial y de inversión china o las relaciones exploratorias que están llevando a cabo Irán y Rusia tienden a darle más alientos a Brasil. Esto no significa que no ha cooperado con EE.UU., pues ambos han coordinado procesos para ayudar a pequeños países tropicales en asuntos como el desarrollo de biocombustibles y han coordinado importantes posiciones en la estabilización de Haití (Guedes da Costa, 2010:7).

Desde el punto de vista de las conductas del entorno, metas ambiciosas como el quedarse con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han sufrido fuertes reveses, induciendo a Brasil a cambiar sus argumentos legitimadores. Esto refleja una impugnación o descrédito parcial (primordialmente) desde las potencias secundarias de su zona más cercana de influencia (empezando por Argentina) a pesar de una mayor sinergia general de cooperación. En un principio sustentó que su gran tamaño, alcance internacional y habilidades globales eran razón suficiente para estar en el CS, sin embargo esto puso en una posición recelosa a sus vecinos, por lo que ha apelado en segunda instancia a un rol representativo en nombre “América Latina” (Guedes da Costa: 2010:6). Al no funcionar (particularmente por la cercanía de México con EE.UU. y por su percepción de sí mismo como potencia media capaz de hablar en nombre de la región en sentido amplio), un tercer momento podría ser inferido de su rol en depuración como “arquitecto” de seguridad colectiva en UNASUR y “socio” dispuesto a transferir tecnologías y procedimientos en defensa y a compartir experiencias con aquellas unidades interesadas en participar de operaciones de mantenimiento de la paz (como Colombia).

De este modo, el Consejo de Defensa Suramericano se puede ver como una plataforma adicional para legitimar esa aspiración estratégica, a partir de esas transacciones, que funcionan como incentivos selectivos para coordinar posiciones, aunque no han conducido a una institucionalización colectiva o comunitarización de la defensa o la seguridad por causa de la alta heterogeneidad en las preferencias militares e ideológicas. Pero también, es un espacio para la implementación del criterio normativo de subsidiariedad (Acharya, 2011) para “demostrar” que sus proyectos regionales se compaginan con las normas y responsabilidades internacionales para el entendimiento pacífico entre Estados, si bien desde regímenes autónomos y geográficamente delimitados (en Suramérica como zona de paz). No es casualidad que dentro del acervo de cooperación e integración que condujo a la producción de UNASUR, se enumeren instrumentos normativos como la Declaración de Ushuaia de 1998 (creación de la “Zona de Paz” del Mercosur), el Compromiso de Lima de 2002 (Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de Gastos de Defensa), la Declaración de Guayaquil de 2002 (Zona de Paz y Cooperación Sudamericana), la Declaración de San Francisco de Quito de 2004 (Establecimiento y Desarrollo de la “Zona de Paz Andina”) y la Declaración de Bogotá de los Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2006 (cooperación desde la soberanía y la no-intervención) (Resdal, 2012:62). Por supuesto, toda esta base normativa no puede conducir a ignorar una arraigada tradición latinoamericana de discrepancia entre las manifestaciones diplomáticas de buena voluntad y apego al derecho internacional, por una parte, y actitudes internas y bilaterales que no conducen a un mejoramiento explícito de la implementación de garantías para los derechos humanos o a la creación de verdaderos mecanismos de *accountability* regional.

Aunque el CDS no se propone constituirse como órgano de seguridad colectiva (ni de defensa colectiva), no integra temas de seguridad (“nuevas” amenazas o problemas no interestatales) y no identifica una amenaza intra-regional o extra-regional común (Resdal, 2012:62), a través de las reuniones de jefes de Estado en UNASUR y la reuniones en el CDS Brasil se ha proyectado como promotor de consultas discretas pero públicas y resolución diplomática de las disputas entre países sudamericanos (Guedes da Costa, 2010:7). No obstante, disputas fronterizas entre Perú y Chile, Bolivia y Chile, y Ecuador y Colombia (más una disputa diplomática por la operación invasiva de 2008 por parte de Colombia que un diferendo limítrofe), además de la polarización ideológica que intenta construir Venezuela, han limitado de manera importante el progreso institucional de ambas instancias (Guedes da Costa, 2010:7).

Los fallidos golpes de Estado en Venezuela en 2002 y Ecuador en 2010 y sus reajustes internos respaldados por el Grupo de Río y UNASUR (respectivamente), el triunfo golpista en Honduras en 2009 y su “solución” colombo-venezolana, la “reconciliación amistosa” entre Ecuador y Colombia estimulada por la mediación brasileña en el Grupo de Río después de la “operación Fénix” en 2008 y la atenuación de la llamada “guerra de las papeleras” entre Uruguay y Argentina (2006-2010), e

incluso la mitigación del conflicto por la salida al mar de Bolivia contra Chile (1962 hasta la fecha), advierten que, pese a que en la región no existe una fórmula mágica institucional o informal para la resolución de los conflictos, ni las hegemonías hemisférica (EE.UU.) o regional (Brasil) cumplieron necesariamente su cometido “estabilizador” (Pastrana, 2013), Suramérica prevalece como una zona de “paz negativa” o carente de beligerancia (Flemes, 2012). Con todo, es una región le sigue apostando a la cooperación y a la integración en medio de las (muchas) divergencias y que busca su *South American Way* en desarrollo y seguridad, sin ortodoxia y con aplazamientos, con reinversiones o relanzamientos organizacionales, sin etapas claras o “spillovers” paradigmáticos (como el caso de la CECA en el camino hacia la Unión Europea), con asimetrías profundas, tratos diferenciados y geometrías variables (Contreras, 2008:6-8), pero con algunas creencias subyacentes a casi todas las cumbres, tratados constitutivos, declaraciones y discursos en el sub-hemisferio, que apuntan a que es “necesario” cooperar horizontalmente e integrarse¹³⁶ y a que Suramérica puede ser una “unidad” con “futuro común” (Pastrana, 2013).¹³⁷ Aunque las creencias normativas pueden no compaginarse con las actuaciones estatales y más si hay intereses instrumentales en el medio (posibilidad de adquirir ventajas relativas aún en nombre de la cooperación, aspecto que suele resaltar el realismo y que se suele adjuntar a la actuación de Brasil y otras potencias regionales), para Goldstein y Keohane (2003, en Velosa, 2012:44) no pueden descartarse como “rutas cognitivas” útiles para actuar colectivamente en contextos de alta incertidumbre, donde no hay equilibrio decisorio entre interacciones del proceso político (en teoría de juegos, es un “callejón sin salida” o *deadlock* (Hermann, 2001)) y/o donde es complicada la innovación institucional o su aplicación (tal como sucede con UNASUR frente a la OEA y especialmente por la resistencia de Colombia y otros a la “sustitución” o “duplicación” suramericana de instituciones interamericanas).

En cuanto a la relaciones con Estados Unidos, se argumenta que intentan ser cordiales (en parte para no truncar un liderazgo regional sobre los buenos “socios” de la Superpotencia, como Chile, Colombia y Perú) pero con suficiente independencia y distancia política, que para él se ve reflejada en el sector de la defensa en actos como la decisión de declinar la compra de aviones tipo “caza” producidos por Boeing, y en cambio buscar otros proveedores, aunque el gobierno de Lula insistió en que no se trataba de una posición política sino técnica (Guedes da Costa, 2010:11). Pese a esta posición oficial que evita la confrontación, en las categorías de Flemes y Wehner (2012) opera como una estrategia de impugnación o *soft-balancing* al hegemon del tipo “*buffering*”: optar por compras e intercambio de tecnologías aéreas con una unidad política similar en posición sistémica (para evitar otra dependencia o asimetría), aunque con mayor desarrollo relativo en este campo. Tal como sucede con la opción sueca.

Pero esta estrategia también es reforzada por los mecanismos de transferencia de conocimiento y tecnología que Brasil intenta articular en acuerdos de cooperación bilateral con sus vecinos, en

¹³⁶ Véanse por ejemplo, la introducción del Tratado de Montevideo (ALADI) de 1980 y del Tratado del MERCOSUR de 1991.

¹³⁷ Véase el preludio del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas de 2008.

acuerdos multilaterales en el CDS (aún sin operacionalización firme) y cooperación en defensa a “dos o cinco bandas” dentro de las oportunidades que brinda el foro BRICS. Esto, aclarando que en términos militares (sobre todo por sus armas nucleares) Rusia no es exactamente un “semejante” (en una óptica política de interés por la multipolarización sí lo es) porque ocupa una posición sistémica muy superior, y en los campos económico y militar, con China sucede lo mismo aunque comparten la creencia de la relación indivisible y recíproca entre defensa y desarrollo (Delage, 2011:91).

El papel de Brasil como “líder consensual” (Flemes y Wehner, 2012) en el continente parece guiado tanto por el principio de la “no-intervención” como por el de la “no-indiferencia”, lo que le permite participar constructivamente en situaciones de inestabilidad de los países de su entorno (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008:19-20; Pastrana, 2013). Por supuesto, Brasil cree en ejercer este papel respetando los marcos institucionales, sin intervencionismo pero sin ocultarse detrás de la omisión cuando los vecinos están siendo claramente afectados (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008:19-20; Pastrana, 2013). Esto significa que Brasil prefiere actuar solidariamente y sólo cuando es invitado a hacerlo y percibe la posibilidad de obtener resultados positivos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008:21), lo que no implica que no ha experimentado posiciones dubitativas o elusivas, como en los contextos de queja de Álvaro Uribe para que adoptara una postura más “dura” frente a las FARC y el terrorismo, la búsqueda de Ecuador de presiones contra Colombia por su intervencionismo en los países vecinos, y más recientemente, el impulso argentino a posturas más confrontativas frente al Reino Unido por el tema Malvinas o las críticas de varios medios de comunicación (y del ex-canciller Felipe Lampreia) al papel demasiado tolerante de Brasilia frente a la crisis política y de derechos humanos en Venezuela (sobre todo en la era de Maduro)¹³⁸.

A este último respecto, Rousseff le ha apostado más a incentivar la conciliación entre oficialismo y oposición venezolanas (tanto en OEA como en UNASUR) que a una “mediación” (sin cerrarse a su posibilidad en caso de solicitarlo Caracas), e incluso parece dispuesta a aceptar el viaje no formal de actores sociales y políticos del Foro de São Paulo (reunión autónoma de movimientos y partidos de tendencia socialista de América Latina, donde participa el PT) para recuperar el diálogo político¹³⁹. De modo oficial, la delegación de Brasil se ha sumado a una “coalición de actores autónomos” (Hermann, 2001) que intenta representar a UNASUR para estimular las conversaciones, y que lleva dos visitas a la capital venezolana, siendo conformada por los cancilleres de Argentina (Timerman), Brasil (Figueiredo), Bolivia (Choquehuanca), Colombia (Holguín), Chile (Muñoz), Uruguay (Almagro) y Surinam (Lackin)¹⁴⁰.

¹³⁸ Véase por ejemplo: BBC (11 de marzo de 2014). ¿Por qué Brasil ha sido cauteloso frente a la crisis en Venezuela? En: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/03/140311_venezuela_brasil_sigilo_ar.shtml

¹³⁹ Véase: Jiménez, C. (10 de marzo de 2014). Brasil intenta encontrar su papel en la crisis de Venezuela. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/08/actualidad/1394316297_954255.html

¹⁴⁰ Véase: La República (7 de abril de 2014). Crisis en Venezuela: Unasur reanuda gestiones para el diálogo político. En: <http://www.larepublica.pe/07-04-2014/crisis-en-venezuela-unasur-reanuda-gestiones-para-el-dialogo-politico>

Pese a las justas críticas, estas actitudes marcan una clara distancia frente al papel hegemónico de EE.UU. en la seguridad hemisférica y regional, no obstante la incursión exploratoria de Brasil en este campo, la gran diversidad de agendas nacionales de seguridad existente y la institucionalización pendiente de las estructuras regionales que trabajan en esta dimensión (Pastrana, 2013).

VI. Factores afectantes de las estrategias y políticas de seguridad de Colombia y Brasil desde una óptica comparada.

En este apartado, toda vez abordado el contexto histórico y contemporáneo regional, los factores estructurales que tienen que ver con el tipo de orden de seguridad suramericano y las estrategias y políticas de seguridad y política exterior de ambos países (en sus factores propios de tipo interno y conductual), se procederá a comparar algunos factores afectantes de sus políticas y estrategias de seguridad nacional, a saber: sus capacidades materiales, sus conceptos de seguridad y defensa, y sus amenazas securitizadas. Allí mismo se hará un breve segmento tratando de fijar si la evolución de lo que podría llamarse el “interés mediático” oficial y público coincide con las dinámicas de cooperación bilateral.

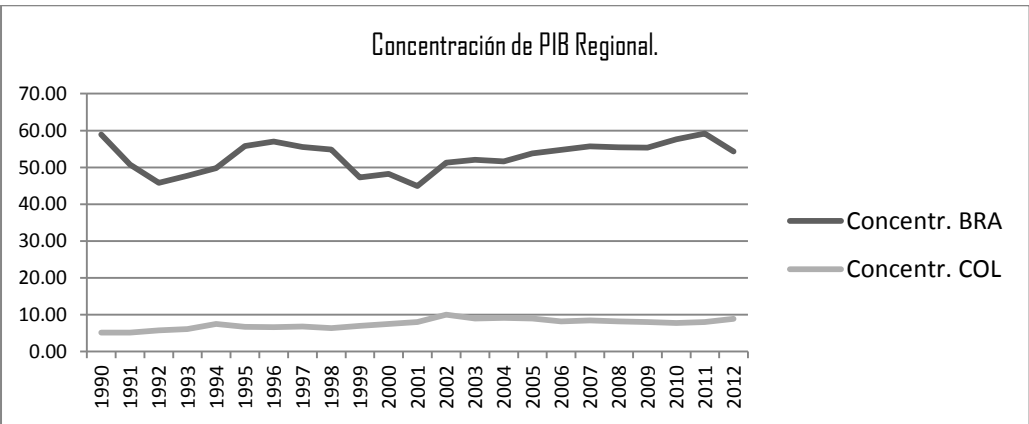
VI.I. Comparación de factores de poder regional.

A continuación, se intenta adoptar parcialmente la perspectiva de Lemke (2010) para estimar la concentración de capacidades materiales (próximas al *hard-power* potencial), por parte de Colombia y Brasil, entre 12 países que se consideran las unidades de “Suramérica” (sin la Guyana francesa (Lemke, 2010:47)). En el trabajo original, se propone aplicar varios indicadores para cada dimensión de poder (económico, militar y demográfico), medir su variación para las 12 unidades regionales y aplicar regresión lineal bivariante y OLS (Ordinary Least Squares) para relacionar esos cambios de distribución de factores con los indicadores de cooperación y conflicto de tres bases de datos internacionales sobre conflictos y organizaciones multilaterales regionales: Correlates of War (COW), el de “Regiones de Guerra y Regiones de Paz” (RoW&P Regions) de Lemke (“Regions of War and Peace”, 2002) y el del German Institute for Global and Area Studies (GIGA) llamado “Regional Powers Network” (RPN).

En aquel trabajo, Lemke busca testear la “*Power Transition theory*” (Organski/Kluger, 1980), que parece tener una evidencia empírica sólida y que apunta a afirmar que, entre *más* capacidades concentre una *potencia regional* frente a las unidades de su zona, *menos* probabilidad de conflicto interestatal se generan (Lemke, 2010:39). Paralelamente, busca comprobar la teoría de la “*Estabilidad Hegemónica*” (Kindleberger, 1974, Keohane, 1980 y Snidal, 1985), la cual apunta a que las instituciones (cantidad de organizaciones o reglas internacionales) que permiten a los Estados cooperar entre sí para obtener ganancias mutuas, son más viables de crearse y mantenerse cuando hay Estados desproporcionadamente poderosos entre las unidades (Lemke, 2010:33). En ese trabajo, Lemke hallaba para ambas teorías, asociaciones (poder regional vs. cooperación regional y poder regional vs. conflicto regional) que varían entre moderadamente fuertes y significativas. El R^2 más alto para potencial de conflicto se acerca a 0,37 al usar los datos del COW, y el R^2 más alto para potencial de cooperación se acerca a 0,45 usando la misma base de

datos (Lemke, 2010:40-43). Empero, Lemke advertía en sus conclusiones la necesidad de probar otras metodologías y de ampliar los eventos o sucesos que se toman como “conflicto” y “cooperación” regional para mejorar los hallazgos.

En este apartado, no se intenta replicar la ruta de Lemke pero se ofrece estadística meramente descriptiva (no correlacional) que puede contribuir a nutrir la discusión acerca de la proclividad o no de Colombia y Brasil a cooperar o no en múltiples campos (incluyendo seguridad y defensa). Se tomarán en cuenta cinco “factores de poder” (PIB anual frente al PIB regional anual, producción de energía anual frente a producción energética regional, gasto militar frente a gasto militar regional, tamaño de territorio frente al tamaño terrestre de la región, y tamaño de la población por año frente a la población regional) mezclados, en lugar de usar varios indicadores por dimensión. La idea es registrar la concentración para ambos países en cada factor por separado y llegar a un índice compuesto que tratará de resumir las distancias mutuas y variaciones de poder en el tiempo, resultado de sumar cada proporción de los cinco factores y dividir por cinco, para cada país según año. Este es un esfuerzo simplemente ilustrativo.



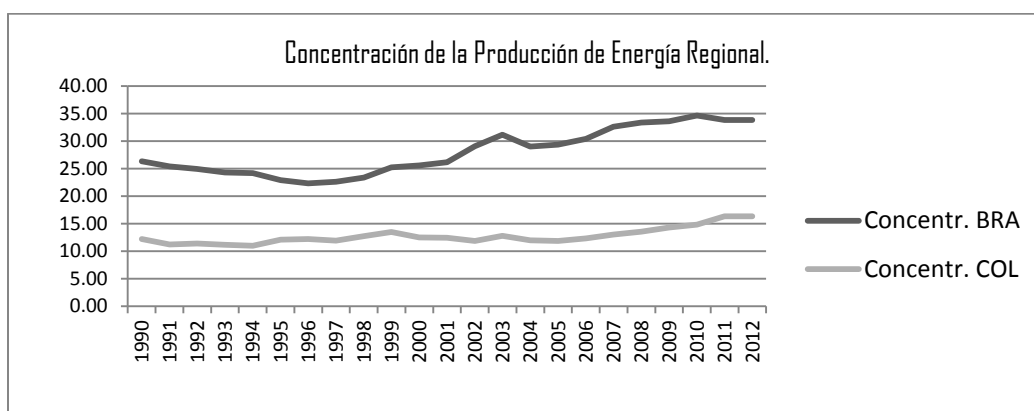
Gráfica 5: del autor basada en los datos del Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/> US\$ a precios actuales.¹⁴¹

En cuanto a PIB, la distancia es enorme (favoreciendo la idea de la estabilidad hegemónica), y a pesar de sus cavidades drásticas y oscilaciones, Brasil parece haberse recuperado en dos décadas como poseedor de cerca del 60% del PIB regional hacia mediados de 2011. No obstante, llama la atención que, aunque es una ligera variación positiva, algo del poder económico regional se ha desplazado hacia Colombia desde 1990 y parece recortarle distancia a Brasil entre finales de 2010 y 2012, rondando el 10% del PIB regional, si bien la menor diferencia entre ambos se produjo aproximadamente a finales de 2001. Asociando esto al marco conceptual de este trabajo, puede proponerse que parte de esa “autoconfianza” reciente de Colombia para proyectarse más en su

¹⁴¹ Se tomaron en cuenta los países que se consideran suramericanos según Lemke (2010) y que reportaron datos de su PIB al Banco Mundial: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela.

región e incluso en espacios intergubernamentales extra-regionales puede tener que ver con esa mejora posicional en cuanto a la economía regional e incluso ante la de Brasil.

No significa necesariamente (en la teoría de transición de poder o en los hechos) *conflictividad* (escenario hobbesiano), pero sí un resultado intermedio como al que apuntan Wendt (1992) o el Realismo Neoclásico (Flemes, 2010): una mayor capacidad de *competir* o “desmarcarse” de la potencia regional en algunas áreas o de inducirla a ser más receptiva a los intereses colombianos. No es tan descabellado cuando se relaciona esto, por una parte, con el estancamiento relativo de Mercosur¹⁴² y la contracción comercial de Brasil¹⁴³, y por otra, con el mayor ritmo de crecimiento anual de Colombia y su “entusiasmo” por la OCDE, la AP y por reivindicar la importancia de OEA (y el BID) frente a UNASUR (sin dejar de participar activamente en ella).



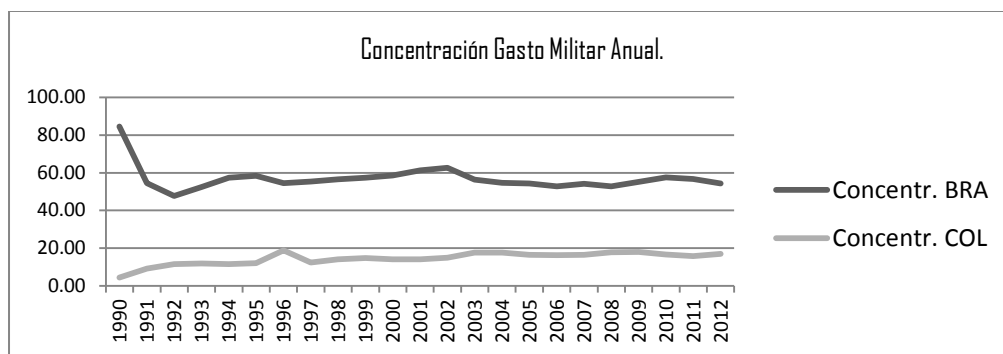
Gráfica 6: del autor basada en los datos del Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/> (kt de equivalente de petróleo)¹⁴⁴

Esta gráfica tiende a reflejar que las distancias en el poder “energético” de Brasil y Colombia se han ampliado en vez de recortarse, pero vale la pena agregar que a largo plazo ambos han mejorado su posición como “potencias energéticas” frente a las demás unidades de la zona.

¹⁴² Aunque tienden a exagerar (por intereses políticos o de rating, presumiblemente), se encuentran noticias como esta: El Diario (11 de junio del 2013). Fracaso del Mercosur obliga a mirar la Alianza del Pacífico. En: <http://eldiario.com.uy/2013/06/11/fracaso-del-mercosur-obliga-a-mirar-la-alianza-del-pacifico/>

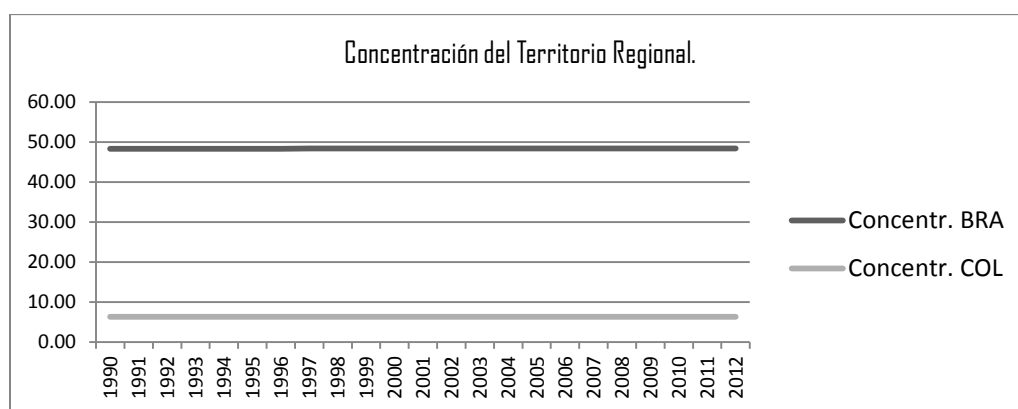
¹⁴³ Se hallan noticias recientes como: America Economía (1 de marzo de 2014). Brasil acumula su peor déficit comercial trimestral en 21 años. En: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/brasil-acumula-su-peor-deficit-comercial-trimestral-en-21-anos>

¹⁴⁴ Se tomaron en cuenta los países que se consideran suramericanos según Lemke (2010) y que reportaron datos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela



Gráfica 7: del autor basada en los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database.¹⁴⁵

En cuanto al gasto militar anual, las distancias entre Brasil y Colombia se recortaron de manera importante a favor de Colombia entre 1990 y 1992, pero desde entonces parecen estables rondando el 60% del gasto militar regional y el 20% respectivamente. No obstante, entre 2011 y 2012 parece disminuir otra vez un poco a favor de Colombia.



Gráfica 8: del autor basada en los datos del Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/> (Área de tierra (kilómetros cuadrados)).¹⁴⁶

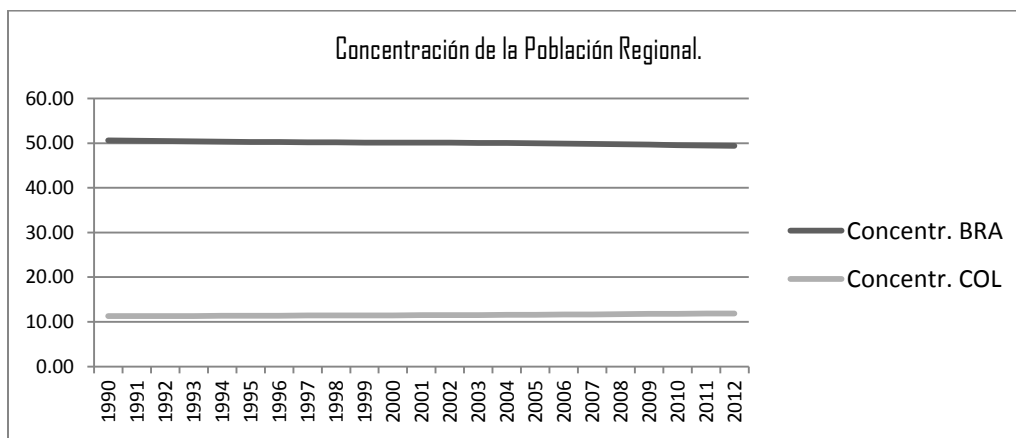
Aunque no hay guerras recientes o fenómenos como secesionismo que hayan implicado pérdidas de territorio para ambos, y si bien el mar no es contemplado en la gráfica de territorio (terrestre), no puede subestimarse como factor de conflicto potencial (aunque no en Suramérica) la derrota jurídica de Colombia ante Nicaragua en la Haya (CIJ), perdiendo en el fallo de 2012 una porción de aproximadamente 75.000 kilómetros de mar en el Caribe y que posteriormente condujo al presidente Santos a desacatar *de facto* la decisión de la CIJ y demandar el Pacto de Bogotá para “salirse” de la jurisdicción de la misma¹⁴⁷. El potencial de conflicto parece situarse entre el Caribe

¹⁴⁵ Se tomaron en cuenta los países que se consideran suramericanos según Lemke (2010) y que reportaron datos de gasto militar, en este caso: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁴⁶ Se tomaron en cuenta los países que se consideran suramericanos según Lemke (2010) y que reportaron datos de Área de tierra en km², en este caso: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

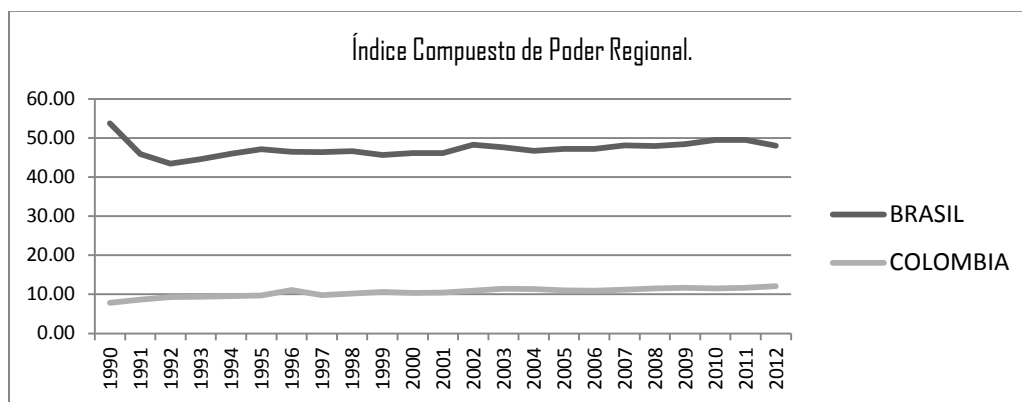
¹⁴⁷ Véase: RCN (9 de mayo de 2014). “Decisión de Santos no es un desacato”. En: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/decision-santos-no-un-desacato>

y Centroamérica, con rumores acerca de una eventual alianza entre Rusia, Venezuela y Nicaragua para explotar los posibles recursos petrolíferos submarinos y disuadir a Colombia, quien aumentó su presencia naval en la zona en disputa.¹⁴⁸



Gráfica 9: del autor basada en los datos del Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/> (Población total/Total Regional).¹⁴⁹

Arriba, la población de Colombia parece crecer levemente frente al crecimiento de la población de la región, y la de Brasil descender, aunque casi inapreciablemente.



Gráfica 10: del autor basada en los datos anteriores.¹⁵⁰

Brasil parece sufrir un declive estrepitoso en su concentración de poder regional para los 5 factores entre 1990 y 1992 y una lenta recuperación (sin alcanzar lo del primer año presentado)

¹⁴⁸ Se expresan noticias como las siguientes: El Espectador (12 de noviembre de 2013). Rusia anuncia apoyo bélico a Nicaragua en caso de un enfrentamiento con Colombia. En: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/rusia-anuncia-apoyo-belico-nicaragua-caso-de-un-enfrentamiento-articulo-457953> y Semana (19 de noviembre de 2013). "No habrá una confrontación con Nicaragua". En: <http://m.semana.com/nacion/articulo/canciller-holguin-un-ano-despues-de-fallo-la-haya-san-andres/365091-3>

¹⁴⁹ Se tomaron en cuenta los países que se consideran suramericanos según Lemke (2010) y que reportaron datos de población total, en este caso: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁵⁰ El índice compuesto de concentración de poder regional salió de sumar la concentración en cada uno de los cinco factores de poder anteriores por año y dividirlos en el número de factores (5). Esto puede ampliarse de manera importante teniendo en cuenta factores recomendados en la literatura especializada tales como: porcentaje de industria en la producción total, producción de acero anual y número de hombres en armas o tropa.

hacia 2009, pero parece estancarse y entrar en un ligero declive entre 2011 y 2012, si bien se aproxima aún a la mitad del poder del total compartido por los 12 suramericanos, preservando su hegemonía potencial (sin considerar legitimidad/liderazgo). En poder regional a largo plazo, Colombia parece haber aumentado unos tres o cuatro puntos porcentuales, si bien la distancia general con Brasil sigue siendo considerable. En general esto sigue apoyando la idea de la mayor capacidad de impugnación o *soft-balancing* de Colombia frente a la potencia regional por mejoras propias no despreciables, estrategias de *binding* o enlace de cooperación asimétrica pero menos “subordinada” con EE.UU. y el mismo Brasil o con la OTAN, estrategias colectivas (*buffering*) como impulsar la AP frente a Mercosur, y oponer (sólo o entre otros socios como Chile, Perú y México) algunas ideas para la región que no coinciden con las de Brasilia.

VI.II. Conceptos de seguridad y defensa y amenazas securitizadas.

Las políticas y estrategias de seguridad y defensa inician con las definiciones conceptuales, en parte basadas en doctrina institucional y en parte por coyunturas y lineamientos gubernamentales. En el caso de Brasil, si bien su Política de Defensa Nacional (2005) y su Estrategia de Defensa Nacional (2008) son recientes, sorprende su carácter democrático (aunque imperfecto), su visión de largo plazo y su distinción entre lo externo e interno. En el caso de Colombia y como pudiera ser predecible por sus amenazas internas múltiples e interconectadas (insurgencia, paramilitarismo, narcotráfico, terrorismo) y por su doctrina militar y de inteligencia próxima a Washington, tiende a predominar el tono combativo (aunque moderado por la inserción de una preocupación por los derechos humanos), la escasa diferencia entre lo interno y externo y los objetivos de coyuntura. Abajo se ofrece una síntesis extraída de un anuario de seguridad regional:

	BRASIL	COLOMBIA
DEFENSA	Defensa nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. (Política de Defensa Nacional, 2005). La estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Es el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia, por el otro. La base de la defensa nacional es la identificación de la Nación con las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas	La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – PISDP- enfrenta los retos de seguridad que amenazan a Colombia al comienzo de la segunda década del siglo XXI. Para el Gobierno Nacional, consolidar la paz significa garantizar la prevalencia del Estado de Derecho, la seguridad, la observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia en todo el territorio

	Armadas con la Nación. (Estrategia Nacional de Defensa, 2008).	nacional.
SEGURIDAD	La seguridad, es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. (Política de Defensa Nacional, 2005).	Esta política ha definido una serie de objetivos y estrategias, enfocados al logro de un propósito superior. Define igualmente pilares, que le dan vida y sustentan el desarrollo de la política. La PISDP ha definido seis objetivos estratégicos, con los cuales se pretende neutralizar cualquier amenaza proveniente de cuatro factores principales de riesgo: los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Se establecen como objetivos estratégicos: • Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos. • Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación. • Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana. • Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable. • Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes. • Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional. (Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011).

Tabla 5: Tomado de RESDAL (2012:40).

Además de la importante diferencia de concepción de definiciones en las políticas de defensa y/o seguridad de ambos, Colombia es junto a Cuba, México y República Dominicana, uno de los pocos

países latinoamericanos (entre 17 observados) que no introducen una diferencia política u operacional entre defensa y seguridad, a diferencia de otros como se evidencia para Brasil (RESDAL, 2012:40-41).

En términos de prioridades geográficas y temáticas de la seguridad de ambos países, un buen estimador puede ser el análisis de contenido y la comparación de los discursos más recientes de los ministros de Defensa de acuerdo con categorías comunes de amenaza/riesgo. Se seleccionó un número igual de discursos desde el más reciente (publicado) hacia atrás, cuantificando la aparición de cada una de las categorías centrales mediante el buscador de palabras clave que convencionalmente tienen la web y los procesadores de texto (Word, Adobe). Se realizaron varias comprobaciones del ejercicio para reducir errores de conteo. Se hizo un filtro manual o “hand coding” (Schafer, 2003) para evitar el conteo de términos fuera de contexto o para incluir dentro de una sola categoría sinónimos usados por los productores del discurso. Se revisaron 40 discursos, la mitad del ministro de Defensa colombiano y la otra mitad del brasileño (véanse los detalles en anexos). Se implementaron palabras clave o “codificadores” (*coders*) para tres categorías: 10 para prioridad geográfica, 8 para aspiraciones externas o de proyección internacional y 21 para prioridades en amenazas o factores “securitizados” en el discurso.

Los resultados generales se ilustran en cuadro de Excel (en anexos) y aquí se exponen los hallazgos más importantes. En las tres tablas siguientes, se presenta la relación entre cantidad de apariciones de los *coders* en los discursos (variable dependiente) y esos términos clave (independientes) para ambos países. Se propone más abajo una pequeña interpretación, no necesariamente concluyente a falta de mayores evidencias empíricas (puede aumentarse la muestra) o métodos computacionales de comprobación, pero puede ser sugerente.

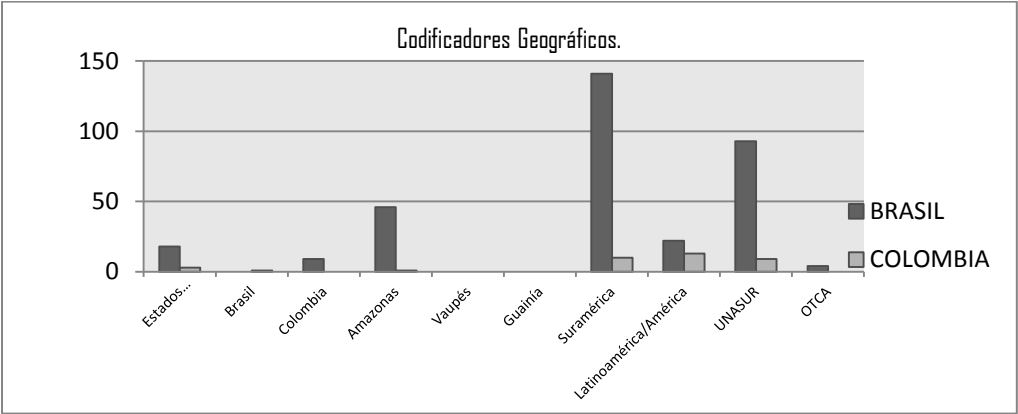


Gráfico 11: del autor. Basado en los resultados de la medición de categorías. (Ver anexos).

En el caso de Brasil, sus prioridades geográficas tienden a ser “Suramérica” y UNASUR con mucha distancia respecto a las demás, y se contabilizaron aparte para evitar duplicación y porque su

naturaleza es distinta. La Amazonía aparece como su tercera preocupación, si bien está relacionada con los proyectos UNASUR y OTCA. En el caso de Colombia, y aunque dé la impresión de tener “mejores” relaciones con EE.UU. de lo que Brasil experimenta hoy, el segundo se refiere más al primero (*coder* 1), si bien en varios de los discursos hace alusiones directas a su unilateralismo ilegítimo o a su multilateralismo unipolar (asimétrico) como algo negativo. En cuanto a las precepciones mutuas, pareciese que Colombia es más importante para Brasil de lo que sucede al contrario, y aunque parece poco, también es una unidad que Brasil aproxima al expandir el CSR centrado y buscar la consolidación de UNASUR y OTCA (medianamente relevantes para Colombia en el cuadro). Algo igualmente interesante es que Brasil tiende a priorizar el “Suramericanismo” sobre el “Latinoamericanismo” y Colombia justo lo opuesto (aunque ligera es la diferencia). La baja importancia de la Amazonía para Colombia puede estar dada por la baja incidencia de sus amenazas privilegiadas (narcotráfico, terrorismo) en esa zona, mientras Brasil ve un riesgo diferente y que lo impulsa más activamente: el presunto despojo, invasión o intromisión por parte de otro Estado. Se usaron Vaupés y Guainía por tratarse de departamentos colombianos con frontera con Brasil pero ninguno los mencionó (no revisten riesgos internos o transnacionales importantes para la seguridad de los Estados o están siendo subestimados).

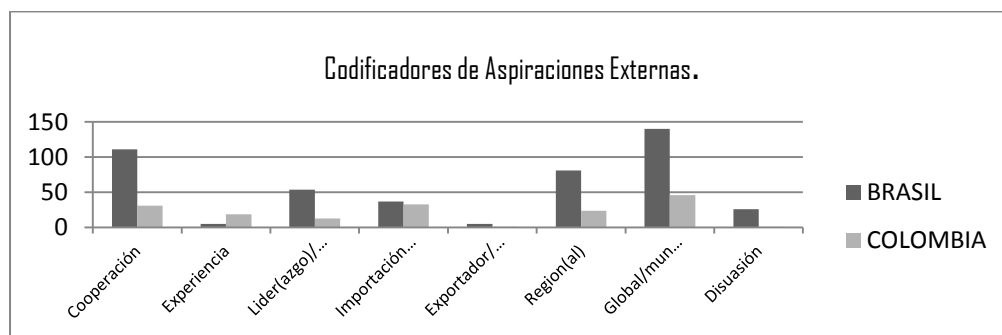


Gráfico 12: del autor Basado en los resultados de la medición de categorías. (Ver anexos).

Se asumió que palabras (auto-referidas en el contexto) como:

- (1) “Cooperación”.
- (2) “Experiencia”.
- (3) “Lider(azgo)”/”Proyección”.
- (4) “Importación/compra/adquisición/equipo(miento)”.
- (5) “Exportador/ción/venta”.
- (6) “Region(al)”.
- (7) “Global/mundial” y
- (8) “Disuasión” son *coders* positivos para aproximarse a las intenciones de proyección internacional en seguridad y/o defensa de esos países.

En donde parecen ser más competitivos es en el tema del fortalecimiento propio (sea para seguridad o defensa), y no es sorprendente si se recuerda la concentración regional de ambos en

cuanto a gasto militar en la región. Por supuesto y como advierten Bromley y Guevara (2009), el tipo de equipos que compran y el tipo de amenaza u objetivo al que los dirigen son muy diferentes. En términos de Krasner (2000) recuperar soberanía *interna* y de *interdependencia* es la preocupación de Colombia, mientras el énfasis en el fortalecimiento de la soberanía *vatteliana* describe a Brasil, de allí el último *coder* sobre disuasión (8), además de su interés en posicionarse de nuevo en el “top” de países fabricantes y oferentes de armamento. Aunque recientemente, Colombia invierte en el desarrollo de “drones” y en potenciar las ventas de INDUMIL y COTECMAR. Algo interesante es que ambos, a pesar de las grandes asimetrías, parecen percibir grandes oportunidades pero también restricciones del entorno sistémico o global para su proyección en seguridad o defensa, más que lo que perciben del entorno regional. Otro aspecto es la aparente tendencia de Brasil a resaltar su capacidad de liderazgo en defensa (*coder* 3) pero no demasiado, y la de Colombia a mostrarse como más “experimentada” en seguridad (con capacidad de transferir conocimiento antinarcóticos y anti-insurgente). En el discurso, para ambos la necesidad o disposición de *cooperar* parece ser más fuerte que su *autoconfianza* (experiencia o liderazgo). El ánimo a cooperar frente a su propio fortalecimiento, mediante compras o inversión¹⁵¹, (*self-help* para los neorrealistas) es más claro en el caso de Brasil.

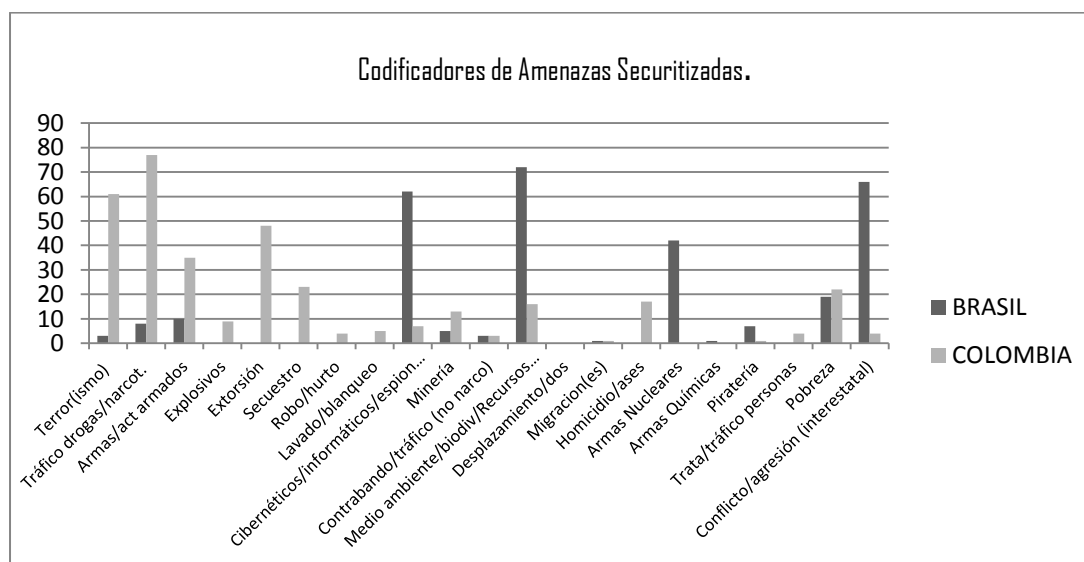


Gráfico 13: del autor Basado en los resultados de la medición de categorías. (Ver anexos).

Atendiendo a la noción de “securitización”, sea la seguridad en sentido estrecho (del Estado) (Buzan, Weaever, 2003) o amplio (humana) (Hough, 2004), entendida como el uso discursivo recurrente de un factor identificado como poderosamente negativo (enemigo o amenaza) para la supervivencia (del Estado o de las personas) por parte de las élites o decisores, se propusieron 21

¹⁵¹ Esta palabra o *coder* no aparece en el cuadro referido en anexos pero se buscó en los contextos y se contó como sinónimo de equipamiento.

coders o tipos de amenazas tanto tradicionales como “nuevas”. El hallazgo general es muy convergente con lo que planteaban Tibiletti (2001), Quesada (2009) o da Silva (2012) acerca de las múltiples preferencias o percepciones en América Latina en cuanto a qué amenaza o riesgo es prioritario, y que dificultan tanto la definición de un concepto regional de la seguridad (interamericano, latinoamericano o suramericano, e incluso andino o austral) como la centralidad de un organismo intergubernamental para acopiar los esfuerzos de cooperación o integración. Por supuesto que habría que realizar un ejercicio semejante entre las unidades de OEA, Mercosur, ALBA y AP para corroborarlo.

Para Brasil, sus amenazas más acuciantes parecen ser, en primer lugar, el futuro de sus recursos naturales como agua, petróleo y biodiversidad (sobre todo por explotación o expropiación por parte de un Estado más fuerte). En segundo, la posibilidad de un conflicto interestatal (aunque en ningún discurso alude directamente a ninguna unidad específica, si bien suele aparecer en contexto el *coder* de Estados Unidos y el ejemplo de lo que hizo en Iraq). En tercer lugar, enfatiza una amenaza “nueva” por el contexto en el que se aparece (2013, con las revelaciones de espionaje de la NSA en gobiernos y empresas de la región y de otros lugares) pero que en los discursos califica como “amenaza tradicional” (interestatal) y que debe ser respondida tanto con *disuasión* por su potencial de neutralizar sistemas de defensa militar y cibernéticos como con la creación de una infraestructura de transmisión de datos que no dependa de tecnología de EE.UU. Su cuarta mayor amenaza identificada es la proliferación de armas nucleares, que encaja racionalmente con su aspiración al Consejo de Seguridad de la ONU (es un tema de “Alta Diplomacia”) y con sus creencias de mantener a Suramérica y al espacio inter-regional del Atlántico Sur (ZOPACAS) como “zonas libres” de armas de destrucción masiva. Su posesión de la tecnología energética atómica para uso civil también explica por qué le es familiar el problema (a diferencia de Colombia).

En el caso de Colombia, su principal amenaza securitizada es el narcotráfico, el cual en las posturas oficiales de Brasil parece recibir una menor importancia. El terrorismo aparece para Colombia en segundo lugar (aunque está asociado al primer fenómeno, histórica y discursivamente). Aunque actores armados, narcotráfico y terrorismo fueron *coders* muy cercanos o vinculados en los discursos, es interesante el énfasis que Colombia pone en el tema de la extorsión (y que no aparece en Brasil). Las FF.MM. de Colombia lo definen como “Usurpación o despojo violento de cosas pertenecientes a otro (...) en algunos países suramericanos, chantaje...” (CGFM, 2008), y aunque no apareció en los discursos de Brasil, aparece una sola vez en su Glossário das Forças Armadas (2007:114) asociado a una “força subterrânea” (o irregular) como “chantagens”. Parece lógico que preocupe tanto esta amenaza al ministro colombiano, considerando que los casos de extorsión se “dispararon” de 2008 (779 casos) a 2013 (3,113) (Ministerio de Defensa, 2013b:30).

Finalmente, donde más se aproximaron ambas partes fue en mencionar el tema de la pobreza dentro de discursos de la seguridad/defensa, si bien no se puede afirmar algo contundente al respecto de cómo lo asocian, pues en algunos casos ilustraron los “logros” de sus gobiernos para reducirla y en otros se refirieron a la necesidad de seguir implementando políticas sociales, en algunos discursos de Colombia apareció como factor a trabajar para aumentar la seguridad y presencia del Estado y en otros de Brasil como factor tratable si se potencia la relación entre política de defensa y desarrollo.

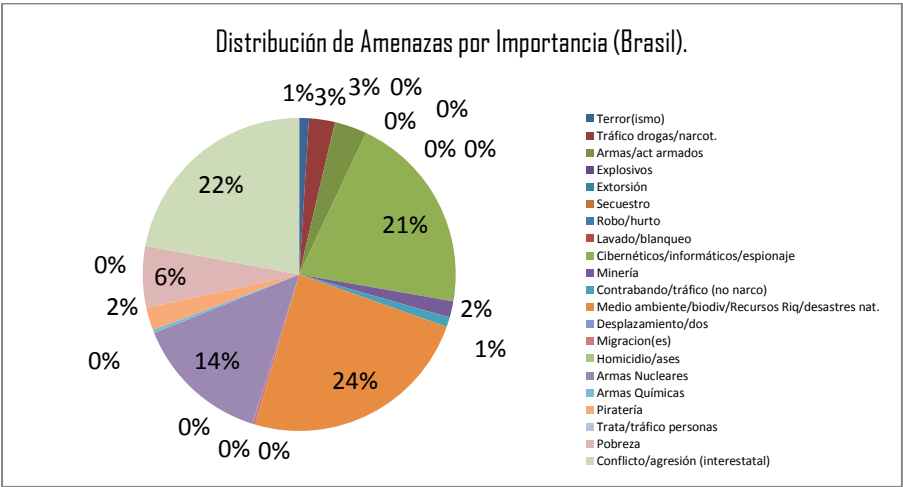


Gráfico 14: del autor Basado en los resultados de la medición de categorías para Brasil. (Ver anexos).

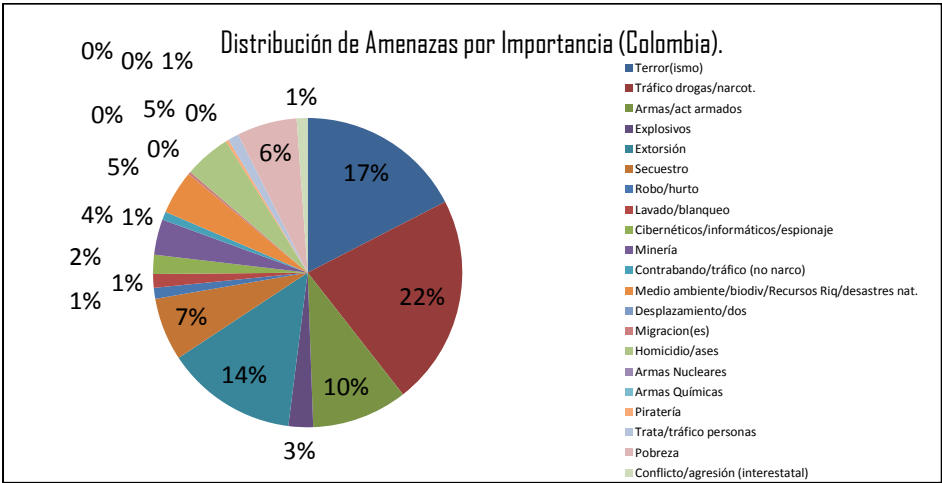


Gráfico 15: del autor Basado en los resultados de la medición de categorías para Colombia. (Ver anexos).

En cuanto a la importancia o peso de cada amenaza para cada uno de los dos casos observados, coinciden en una imagen diversificada de factores, de modo en que ninguna de sus preocupaciones principales en seguridad o defensa representa más de $\frac{1}{4}$ (25%). Es decir, ninguno parece identificar un “enemigo absoluto” o amenaza absoluta en la cual centrarse.

Buzan y Weaever (2003) parecen ofrecer una parte de la explicación acerca de las diferencias sustanciales entre países que trata de arrojar este ejercicio. Básicamente, las amenazas a la seguridad de los “Estados fuertes” tienden a definirse con referencia a fenómenos externos, mientras que los “Estados débiles” experimentarán competencia interna entre actores por preservar su propia seguridad o acaparar al Estado (Buzan y Weaever, 2003:21-22). Su “drama” es que son aún más vulnerables a las amenazas externas y si se fracturan al extremo pueden convertirse en Estados colapsados o fallidos, y la presencia de uno o ambos tipos de Estados en una misma zona geográfica puede alterar visiblemente las dinámicas de seguridad regional (Buzan y Weaever, 2003:21-22). En teoría, las debilidades de Colombia son un problema para Brasil y otros cuando alcanzan esa envergadura y se “derraman” (*spill over*), siempre y cuando sean *securitizadas* (construcción del factor intersubjetivo negativo) del lado del que tiende a ser más fuerte, tentándole a intervenir (pero poniendo en alerta al país objeto de la acción y a otros vecinos) o presionándolo a cooperar si la contraparte es algo más autónoma o parece tratar de recuperar gobernabilidad por sí misma. No obstante, más que inquietarle los *spill overs* (que parecen ser menores en la Amazonía) del conflicto armado interno o de las estrategias internas de seguridad colombianas, su interés fuerte está más orientado por una hipótesis de conflicto (interestatal) en caso de que el “desgobierno” (de la Amazonía) implique el despliegue de unidades externas a la región en nombre de la estabilización o la protección ambiental.

Aunque los autores se refieren como Estados “premodernos” principalmente a las unidades de África y Asia Central y a Haití, cabe parcialmente para Colombia (en las zonas periféricas) por tratarse de Estados “débiles” y que tienen mucho que hacer por consolidarse institucionalmente aunque algunos de ellos aspiran a ser modernos, experimentan múltiples vulnerabilidades y sus procesos de securitización suelen apuntar a actores sub-estatales (Buzan y Weaever, 2003:24). Usando los términos de Zaytsev (2013), los premodernos tienen un *stateness* débil aunque se proyecten en *statehood*. Como se pueden inferirse, en las amenazas que Colombia define como narcotráfico y terrorismo (sus principales) están contemplados básicamente actores sub-estatales, no con capacidad (hoy) de acaparar el Estado pero sí de desafiar el “monopolio de la violencia” en las zonas más periféricas aunque no controlen territorialmente ninguna: FARC, ELN, Bacrim. No obstante, hace tránsito hacia la siguiente categoría por la modernización en ascenso de su aparato coercitivo, el repliegue y debilitamiento de estos actores y la mayor nacionalización de su política de seguridad en la era Santos.

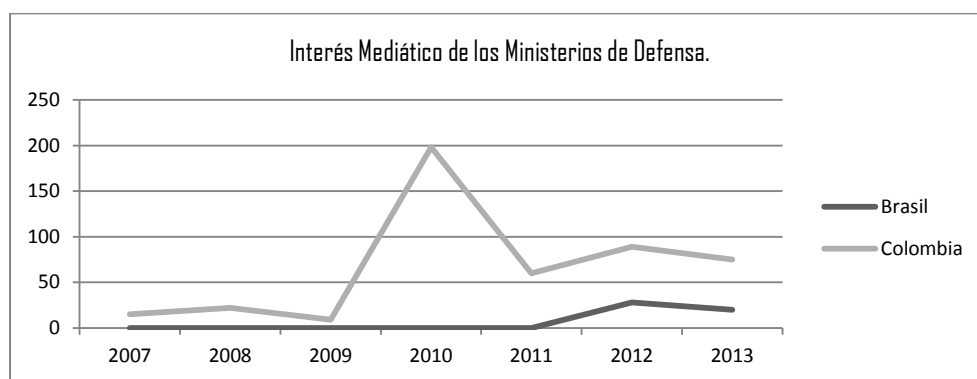
La imagen que Buzan y Weaever tienen de los Estados “modernos” parece describir algo de las políticas de desarrollo y defensa (unidas) del Brasil. Para ellos, los modernos son el tipo ideal westfaliano e integran control fuerte del gobierno sobre la sociedad y aplican restricciones frente a la apertura, privilegian su independencia y autonomía, así como su cultura nacional y su modelo nacional de desarrollo persiguiendo en ocasiones políticas mercantilistas, e igualmente enfatizan sus fronteras demarcadas para evitar influencias económicas, políticas y culturales externas (Buzan y Weaever, 2003:22-23). Ejemplares contemporáneos para los autores son China, ambas Coreas, Irán, Burma, Iraq, Arabia Saudita, Turquía y Brasil, mientras Rusia, EE.UU. y Japón contienen algunos de sus elementos. Los modernos pueden ser entre “Fuertes” y “Débiles” pero nunca fallidos, y por causa de su territorialidad acentuada, suelen definir su seguridad distinguiendo tajantemente entre adentro y afuera (Buzan y Weaever, 2003:22-23). A este último respecto, la tabla de definiciones de las políticas de seguridad y/o defensa advierten que Colombia no hace diferencia alguna (cayendo en “premoderno”) y Brasil sí. No obstante, si bien Brasil ostenta más aspectos modernos en construcción de *stateness* y en sus definiciones estratégicas, también es cierto que experimenta desafíos agudos para su seguridad interior y que no ha sabido resolver sin un grado máximo de securitización (involucrar a los militares), tal como se ha visto recientemente en la decisión de ocupar militarmente (con tropas, blindados y helicópteros) las favelas de Maré (Río), uno de los lugares más populosos (100,000 hab.) y donde se ha asentado el narcotráfico¹⁵².

Según los mismos autores, para los Estados “modernos” la inclusión y la exclusión (de los epicentros del Sistema Internacional) pueden traer amenazas aunque parezca contradictorio. La exclusión frente al núcleo de los Estados “postmodernos” les representa un status secundario y quedar por fuera de “clubes de beneficios”. Los “posmodernos” son los de núcleo capitalista/occidental, “Fuertes” y no rigen mucho su seguridad en términos de preocupaciones militares tradicionales como invasión o destrucción masiva, se han flexibilizado por su apertura a transacciones y flujos económicos y culturales y nuevas interacciones políticas, han *desequitizado* buena parte de las amenazas de la agenda tradicional, se preocupan más por insertar los temas de identidad y migraciones y los de estabilidad económica y ambiental global (Buzan y Weaever, 2003:23-24). Para los autores, en esa categoría caen los países de la zona euro, EE.UU., Canadá y Japón (aunque EE.UU. sufre un retroceso en la era Bush Jr.). En la medida en que las posturas de seguridad (contenidas en la “gran estrategia”, en la política y/o en la doctrina) son estratégicas en cuanto buscan la amplitud de opciones (no restricción) y mayores oportunidades de supervivencia y proyección, allí parecen encajar las aspiraciones de Colombia por ser incluido y catalogado como país OCDE (o sinónimo de “moderno” y “fuerte” o seguro) y la de Brasil por ser insertado en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente, aunque los objetivos específicos de ambos detrás de cada aspiración diverjan.

¹⁵² CCN México (25 de marzo de 2014). Ejército brasileño 'toma' complejo de favelas "fundamental" para el narco. En: <http://mexico.cnn.com/mundo/2014/03/25/ejercito-brasileño-toma-complejo-de-favelas-fundamental-para-el-narco>

Siguiendo con los autores, la inclusión tiene potencial para avivar disputas internas por parte de quienes apoyan proyectos culturales y de desarrollo endógenos y que resisten a influencias externas (Buzan y Weaever, 2003:25-26). Los Estados postmodernos (EE.UU., UE) tienden a presionar a los modernos por liberalización, apertura y democratización, condicionando incluso el comercio, la ayuda al desarrollo y el reconocimiento a la adopción de reformas económicas, políticas y legales, mostrándose incluso hostiles a modelos alternativos o rivales de desarrollo (Buzan y Weaever, 2003:25-26). La seguridad económica de Colombia parece apuntarle al AP, al TPP, al TTIP y al OCDE como arenas de ensanchamiento de opciones de comercio e inversión múltiples pero la adopción de esas reglas y criterios para “abrirse al mundo” vienen causando turbulencia interna (como los paros agrarios) y cierta contradicción institucional (arreglos premodernos o modernos). En el caso de Brasil, su posición fuerte en Mercosur y la resistencia política desde el BRICS y el G-20 a las reglas asimétricas orquestadas por el núcleo posmoderno para la OMC, el FMI y el Banco Mundial, oscila entre impugnarlas o aumentar sus cuotas de influencia en ellas para afectarlas desde adentro. Frente a OCDE, Brasil coopera en múltiples temas para intercambiar criterios de gobernanza y políticas públicas entre otros cooperantes “clave” (no-miembros) para OCDE como India, China, Indonesia y Suráfrica (OECD, 2013).

En la próxima gráfica se intenta observar cómo se comporta lo que podría llamarse el “interés mediático” de cada Ministerio de Defensa frente al otro país (cantidad de noticias), si bien las noticias subidas a la web oficial de cada uno no necesariamente reflejan las interacciones de alto nivel o de funcionarios intermedios del sector. Por la baja cantidad de observaciones, no es un estimador riguroso de algo cercano al interés de cooperación en seguridad/defensa o de interés en un conflicto bilateral (si lo hubiera), pero llama la atención que en 2010 la cobertura mediática del Ministerio de Defensa de Colombia se “dispara” en contenidos que se refieren directamente a Brasil y que entre 2011 y 2013 las tendencias de ambos casi concuerdan señalando la importancia mutua en eventos en seguridad/defensa a mediados de 2012.



Gráfica 16: del autor basada en los buscadores de noticias de los Ministerios de Defensa.¹⁵³

¹⁵³ Se exploraron las siguientes páginas web <http://www.defesa.gov.br/index.php/imprensa/ultimas-noticias> y <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl:/653ba2b78555142518faec71e48290f5>, en el caso de Brasil se

Al ir a los eventos probables de 2012, se encontraron tres asuntos importantes en la primera página de google¹⁵⁴ (para cruzar el interés oficial con el interés mediático público) y que se situaron en mayo: los 17 puntos de los acuerdos en cooperación en seguridad y defensa negociados desde enero¹⁵⁵, la revelación del Registro Suramericano de Gastos en Defensa del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) que tuvieron los países integrantes del organismo entre 2006 y 2010, donde Brasil y Colombia encabezaron la lista de los países con mayor participación en gasto de defensa¹⁵⁶, y el anuncio de Brasil de comprar 4 lanchas de patrullaje a COTECMAR (Colombia)¹⁵⁷. Cruzando con google en 2010 fue menos claro,¹⁵⁸ pero arrojó noticias como: un artículo de Raúl Zibechi (abril 30 de 2010) donde sugiere que Brasil se fortalece militarmente para contrarrestar el Plan Colombia, una entrevista a Sebastián Winkler¹⁵⁹ por parte del Periódico de la Universidad Nacional (Colombia) donde cuestiona a Brasil, a Colombia y a los otros países amazónicos por su falta de “liderazgo” en la defensa de la biodiversidad, la ruptura de relaciones diplomáticas en julio de ese año entre Venezuela y Colombia (con mediación de Brasil) por la decisión de Uribe de presentar “pruebas” en la OEA de la presunta relación entre el gobierno de Chávez y las FARC¹⁶⁰, el anuncio del Ministro de Defensa colombiano (Rodrigo Rivera) sobre la posibilidad de recibir información del sistema de monitoreo brasileño en la Amazonía y cooperar en la seguridad fronteriza¹⁶¹, el primer viaje oficial de J.M. Santos como presidente (que fue a Brasil)¹⁶², y el acuerdo que firma Brasil de cooperación en Defensa con EE.UU. en ese año (el último acuerdo macro era de 1952 y fue cancelado unilateralmente por Brasil en 1977) y cuyo contenido se contrasta con el que Colombia firma en

encontró que entre la última noticia del 25 de septiembre de 2006 (Nelson Jobim lamenta muerte de capitão em operação de treinamento) y el 12 de enero de 2011 (Batalhão Brasileiro de Força de Paz atende mais de três mil crianças haitianas) no hubo ninguna noticia. Podría mejorarse la estadística aumentando el número de observaciones oficiales usando las páginas de los Ministerios de Relaciones Exteriores pero filtrando por asuntos de seguridad/defensa.

¹⁵⁴ Usando las palabras clave: “Brasil Colombia 2012 defensa”.

¹⁵⁵ INDUMIL (2012). Colombia y Brasil profundizan relaciones de industria militar y defensa. En: <https://www.indumil.gov.co/noticia/noticia/143-colombia-y-brasil-profundizan-relaciones-de-industria-militar-y-defensa>

¹⁵⁶ Véase: El Nuevo Siglo (12 de mayo de 2012). Brasil y Colombia, los países que más gastaron en defensa En: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2012-brasil-y-colombia-los-pa%C3%ADses-que-m%C3%A1s-gastaron-en-defensa.html>

¹⁵⁷ AFP (4 de mayo de 2012). En: Brasil comprará a Colombia lanchas fluviales para reforzar defensa regional. http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2012/05/04/feature-ex-3111

¹⁵⁸ Se tuvo que utilizar filtro de fecha y filtro de relevancia con las mismas palabras anteriores para que no arrojara los hechos de 2012 (por causa de su alta relevancia pública). Se toman los primeros resultados de la página 1.

¹⁵⁹ Presidente mundial de “Cuenta Atrás 2010” de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Palacio, L. (11 de abril de 2010). “Colombia debería liderar defensa de biodiversidad en Latinoamérica”. En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/colombia-deberia-liderar-defensa-de-biodiversidad-en-latinoamerica.html>

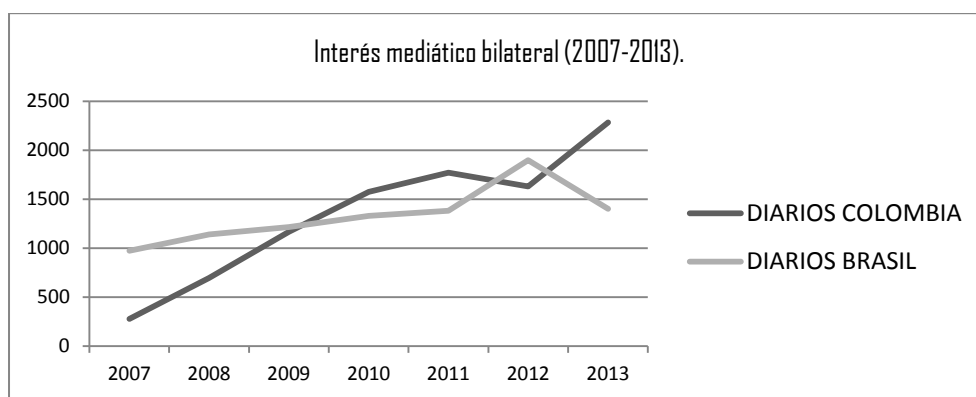
¹⁶⁰ Colombia presentó fotografías, correos electrónicos del PC de “Reyes” y coordenadas de ubicación de presuntos campamentos de FARC en Venezuela. La fuente que google arroja es: Wikipedia en: http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_diplom%C3%A1tica_entre_Colombia_y_Venezuela_de_2010

¹⁶¹ El Espectador (2 de septiembre de 2010). Frontera entre Brasil y Colombia estará vigilada por satélite. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-222287-frontera-entre-brasil-y-colombia-estara-vigilada-satelite>

¹⁶² En su discurso antes de salir, Santos da un dato interesante: que desde el 2003 hasta 2010 se han realizado más de 20 encuentros entre presidentes y cancilleres de ambos países, “demostrando” lo dinámicas que se volvieron las relaciones. Véase: Presidencia (31 de agosto de 2010). Presidente Santos viajó a Brasil para mejorar relaciones a nivel continental. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100831_12.aspx

2009 (frenado por la Corte Constitucional) al no contener “concesiones especiales” para los estadounidenses¹⁶³.

En la siguiente gráfica, se intenta presentar el interés mediático público (no oficial) de diarios/revistas de actualidad (electrónicas) de Colombia y Brasil (cantidad de noticias), intentando recuperar el interés de los medios de un país en relación con la aparición de ambos países en las noticias arrojadas por año.



Gráfica 17: del autor basada en los buscadores de noticias de 5 diarios colombianos y 5 diarios de Brasil.¹⁶⁴

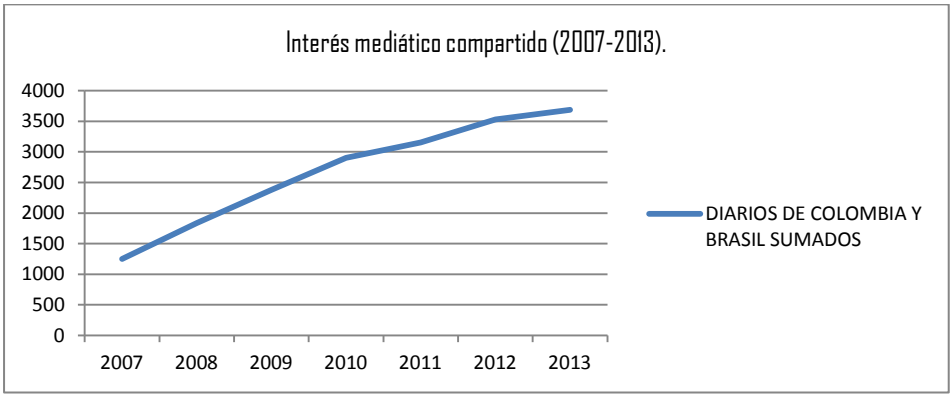
La idea aquí era observar hasta qué punto se parecen a las de los ministerios de Defensa y hasta qué punto un alto interés mediático de ambos podía estar asociado a un incremento del interés en temas de seguridad o defensa. El “ruido” generado por la preparación de ambos hacia eventos como el mundial de fútbol (2014) y los juegos olímpicos (2016) es notable y no todos los diarios contaban con filtros para descartar las notas deportivas. Se infiere en general un interés mediático creciente hacia sus relaciones o asuntos que los convocan y no se puede afirmar nada sobre lo segundo (asuntos detonantes de interés en el campo de la seguridad o de la defensa y securitizados o con potencial de securitización). No obstante, llama la atención que en el caso del lado brasileño, entre los años 2011 y 2013 el “pico” siguió situándose a mediados del año 2012, tal cual sucedió en la gráfica de interés mediático oficial (Defensa), aunque el comportamiento contrario del lado colombiano sugiere la necesidad de buscar un factor interviniente (desconocido) y que podría resultar en una relación espuria o la necesidad de revisar el uso de los buscadores de los diarios colombianos. Aunque se trataron de corregir errores por causa de la

¹⁶³ Allí se sugiere que el de Brasil fue más transparente en su negociación y que no incluye instalaciones o acceso especial a ninguna de las partes del territorio ni cualquier tipo de inmunidad para las tropas. Véase: Correa, A. (7 de abril de 2010). Brasil firmará acuerdo de defensa con Estados Unidos. En: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100407_1002_brasil_eeuu_acuerdo_gtg.shtml

¹⁶⁴ Los diarios colombianos explorados son: El Tiempo (Bogotá) (filtro: "Internacional". Palabras: Colombia, Brasil), Revista Semana (Bogotá) (filtro: ninguno. Palabras: Colombia, Brasil), El Espectador (Bogotá) (filtro: "noticias" y "mundo". Palabras: Colombia, Brasil), El Colombiano. (sin filtro. palabras: Colombia, Brasil), y El Heraldo (Barranquilla) (filtro: "Noticias" e "internacional". Palabras: Colombia, Brasil). Los diarios brasileños explorados son: O Globo (Río), (filtro: ninguno. Palabras: Colômbia, Brasil), Folha (Sao Paulo), (filtro: Mundo. Palabras: Colômbia, Brasil), Estadão. (Sao Paulo), (filtros: "Internacional" y "Côlombia". En: <http://www.estadao.com.br/>), Supernoticia (Belo Horizonte), y Agora (Sao Paulo), (filtro: ninguno, palabras: Colombia, Brasil).

actualización de algunos diarios de sus noticias “viejas” (eventos pasados publicados con fecha reciente), pudieron “colarse” algunos errores en este sentido.

La tabla subsecuente intenta reflejar en una sola tendencia (común) el comportamiento del interés mediático para sus relaciones mutuas, sumando las dos tendencias anteriores.



Gráfica 18: del autor basada en la suma de los datos anteriores. ¹⁶⁵

No es necesariamente cierto a falta de evidencia sólida, pero un interés público mutuo y creciente podría significar o un mayor ánimo para *cooperar* (por ejemplo en seguridad y/o defensa), un *conflicto* entre ambos y que escala (poco probable dado el contexto actual de las relaciones) o el incremento de la importancia de un evento o suceso donde los países coinciden, pero no necesariamente tienen relación positiva o negativa (muy obvio en el caso del mundial).

¹⁶⁵ Es muy probable que una parte del interés conjunto que se incrementa hacia 2013, especialmente por el lado de Colombia, tenga que ver con la realización del mundial de futbol y su propia participación. Sin embargo, en los diarios que permitieron introducir filtros para seleccionar noticias de tipo político se intentó reducir este efecto. Hubo unas pocas correcciones en algunos diarios en los años en que realizaron actualizaciones de noticias pasadas, por lo que la fecha reportada no coincidía con el contenido de la noticia. Lo que se hizo fue aplicar la estrategia de repetir el dato inmediatamente anterior. Véase el anexo con las tablas de noticias corregidas.

VII. Conclusiones

En este trabajo se ha intentado ofrecer un panorama general de las definiciones, estrategias y políticas de seguridad nacional de Colombia y Brasil. Desde el punto de vista deductivo, se intentó articular los tres elementos dentro de una discusión amplia sobre la seguridad (interna y externa) del Estado y los aportes conceptuales de varias teorías en relaciones internacionales. Esto significó por ende, vincular igualmente una reflexión sobre la política exterior y su expresión en dichos países, por sus conexiones íntimas con la seguridad nacional. Desde la noción de la "gran estrategia" de los países, esto es factible, aún si Colombia parece improvisar o ir más allá de sus capacidades en relación con sus metas internas y externas para la consolidación de su seguridad. La ruta de ese análisis se edificó, en medio del eclecticismo teórico, con base en el realismo neoclásico (un marco pluralista pero que sigue enfatizando al Estado como unidad de observación), que aporta desde el quehacer de Barry Buzan la imagen de los Complejos de Seguridad Regional (CSR) y desde Daniel Flenes y Wehner las dimensiones esenciales de factores a revisar para contribuir a explicar las posturas de las unidades de una región. Esto es, los factores históricos, estructurales, domésticos y conductuales. Los dos primeros son compartidos en la evolución de la región, por lo que se trataron como capítulos cada uno. Los dos siguientes son propios de cada unidad, por lo que se trabajaron como subcapítulos del examen general a Colombia y Brasil.

La respuesta compuesta a la pregunta planteada, *¿Cómo se pueden comprender las estrategias de seguridad nacional de Brasil y Colombia en el contexto suramericano a 2014?*, puede formularse de la siguiente manera:

Son estrategias más autónomas en los niveles nacional y subregional gracias a sus mejoras internas y a un declive relativo del factor inter-regional de tipo hegemónico (conducción de EE.UU.), con potencialidades cooperativas en ascenso en el nivel regional (suramericano) pero con matices competitivos y fuertes diferencias que parecen limitar la intensidad y profundidad de las interdependencias positivas como para pensar en su aporte a una "comunidad de seguridad". Desde la óptica del realismo neoclásico, las características de la estrategia general para la consolidación interna y proyección externa de la seguridad del Estado colombiano tienden a ser las de una unidad del tipo "débil" y "premoderna", con mejoras parciales en soberanía interna y statehood pero grandes obstáculos que si se relacionan con la relación entre objetivos y capacidades arrojan como resultado un comportamiento regional que oscila entre el de una potencia secundaria (atraer a Brasil, buscar su cooperación pero "desmarcarse" de sus aspiraciones de liderazgo) y una potencia ambiciosa (aspirante a "líder" en seguridad, "socio estratégico" de EE.UU. y país "puente" entre diversos espacios geopolíticos y geoeconómicos), más que en ascenso. Para el caso de la estrategia del Brasil, parece corresponder a la de una unidad del tipo "fuerte" y "moderna" que privilegia sus soberanías vateliana y de interdependencia a pesar de

ciertos elementos semi-periféricos por superar, con capacidades por explotar y una esfera de seguridad física que ha logrado expandir vía cooperación e integración hacia el norte y el este, proyectando la imagen de una potencia en ascenso, pero manteniendo actitudes prudentes de potencia reticente y percibiendo resistencias blandas (ideológicas, institucionales y de self-help moderado) de las unidades del entorno. Todo lo cual, limita su despliegue hegemónico (bilateral o multilateral) como para convertir los subcomplejos andino y del Cono Sur en un CSR suramericano centrado en torno a sí mismo o entorno a Mercosur y/o el CDS.

Los argumentos de apoyo pueden resumirse así:

Hay un debilitamiento de los pilares del sistema de seguridad interamericano (JID-TIAR-OEA), del papel conductor de Estados Unidos en la seguridad del hemisferio, fractura y diversificación de las agendas de seguridad, y emergencia de opciones regionales y subregionales institucionales y ad-hoc. Esto brinda una mayor autonomía relativa a las estrategias de seguridad tanto de Colombia como de Brasil. Permite visibilizar un choque entre la perspectiva interamericanista y de regionalismo abierto de las unidades de la AP, la bolívarista y contra hegemónica del ALBA y la suramericanista y semi-proteccionista de Brasil.

Crecen las aspiraciones de Brasil tratando de pasar de ser un rule-taker a un rule-maker, tratando de centrar el complejo de seguridad regional suramericano en torno a sí mismo, ampliándolo a nuevas unidades en el norte (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y extendiéndolo hacia las costas africanas en el Atlántico Sur (ZOPACAS), obligando a los intereses y agenda de seguridad de Estados Unidos a "replegarse" hacia la costa del pacífico (en los andes la afinidad de unidades NAFTA y centroamericanas con las unidades de la Alianza Pacífico marca el supercomplejo hemisférico y penetra doblemente el suramericano al concebir a México como potencia media).

Estructuralmente, se probó el predominio de las capacidades materiales de Brasil, una importante concentración de las dinámicas comerciales intrarregionales de su parte, un importante papel en construcción como potencia estabilizadora de conflictos domésticos a través de la mediación (50-40%), aún débil en conflictos bilaterales (15%-) más por actitudes e ideas reticentes y autonomía de las unidades adyacentes (entre el self help, el bilateralismo y las instancias judiciales). Hay un alto potencial del CDS para centrar las dinámicas de transparencia e intercambio en el sector defensa pero sin un concepto homogéneo de seguridad o una identidad colectiva consolidada. Se ha dado un aumento de la cooperación fronteriza dirigida por Brasil (ENAFRON, SIVAM-SIPAM, ÁGATA, COBRA, PEBRA) pero con institucionalización incipiente.

La Estrategia de Seguridad Nacional de Colombia no hace una distinción clara entre seguridad y defensa. Securitiza principalmente factores subnacionales (narcotráfico, terrorismo y extorsión). Hay una gran preocupación por el statehood pero serios déficits de stateness que se intentan

compensar históricamente con caudillismos fuertes y estados de excepción. Sacrifica cuotas importantes de soberanía vatteliana para recuperar soberanía interna y de interdependencia en sus relaciones privilegiadas con Estados Unidos, algo más autónomas en la era Santos al mejorar gradualmente en un índice de poder compuesto aplicado, lo que le brinda algo de autoconfianza. Hay un relajamiento parcial de la securitización de las políticas interna y exterior, o una menor externalización de la seguridad interna muy favorecida por factores domésticos como la orientación de gobierno y las mayorías congresionales pero no son factores necesariamente irreversibles y más por algunos indicios de importante afinidad de una parte las Fuerzas Armadas con Washington.

Su gran estrategia tiene que ser más reconstruida porque no está fórmulada explícitamente pero apunta a empalmar el discurso interno y externo de la paz negociada, lograr vínculos de cooperación en seguridad fronteriza y en defensa con países anteriormente críticos de su óptica de seguridad, consolidar reformas internas económicas y sociales, construir capacidades disuasorias, participar de las dinámicas suramericanas pero desmarcándose de una identidad de tipo “contra hegemónica”, participar de una identidad y doctrina de defensa vía cooperación con Estados Unidos e Israel y acuerdo con OTAN. Significa además participar de la cooperación que puedan ofrecer Brasil (hitos de 2010 y 2012) y Unasur y brindar cooperación pero formulando algunas iniciativas que compiten con ello evitando un “alineamiento” frente a Brasilia.

En el caso de la Estrategia de Seguridad Nacional del Brasil destacan sus capacidades y aspiraciones de autonomización y estabilización regional, no en competencia armada con Estados Unidos pero sí con importantes planes en los sectores aeroespacial, nuclear y de ciber-defensa y con la construcción de una imagen de sí mismo como proveedor en cuanto capacidades y doctrina de defensa. Aunque mantiene cooperación con Washington es claro en el rechazo a la hipótesis de la “estabilización hegemónica” o “unipolaridad benévola”, resaltando la hipótesis permanente de la ocupación o despojo de su recursos estratégicos por parte una potencia del nivel sistémico. Su proyecto desarrollista ubica a la política nacional de desarrollo y a la estrategia de defensa Nacional en el mismo nivel de importancia. Tiende a construir un stateness que conjuga matriz pluralista, anti intervencionismo, anticolonialismo y restricciones a fuerzas externas políticas y de mercado.

A pesar de reveses políticos y financieros internos, destacan sus capacidades en ascenso incluyendo en el sector defensa. Es una unidad que distingue bien entre seguridad y defensa enfatizando la segunda en la visión de seguridad nacional. Se viene convirtiendo en promotor de acción colectiva y de regímenes para la gobernanza en seguridad regional pero se abstiene de mayor compromiso donde no persigue utilidad para su propia proyección. Esto y su idea de no intervenir donde no lo invitan hacen parte de sus características como potencia reticente (más recursos y liderazgo potencial de lo que practica).

Las amenazas que securitiza tienden a ser primordialmente externas, en ese orden: potencial de despojo de sus recursos naturales, posibilidad de un conflicto interestatal, el espionaje y la proliferación de armas de nucleares. Brasil tiende a promover una securitización parcial de su política interior y exterior, enfatizando la protección frente a externalidades negativas o efectos de costo impuestos desde afuera. Es decir, tiende internalizar su posición en defensa acercándola al modelo de desarrollo.

Recuperando el ejercicio de seguimiento al interés mediático público y oficial se encuentra un interés positivo de una unidad en la otra que tiende a aumentar desde 2010. Esto invita pensar en una mayor proclividad mutua a cooperar en múltiples temas incluyendo la seguridad pero las distintas prioridades geográficas (interamericanismo y región latinoamericana para Colombia, y suramericanismo para Brasil) y prioridades en cuanto a amenazas, además de algunos reveses domésticos y algunos tonos de mayor competencia entre la secundaria y la regional, tienen explicar un estancamiento relativo de la potencialidad para construir agenda e instituciones comunes de seguridad.

Bibliografía y referencias

Libros:

- Allison, G. (1988) *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Ed. GEL. Buenos Aires.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica. Estados Unidos.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Boorstin, D. (1997). *Compendio histórico de los Estados Unidos: un recorrido por sus documentos fundamentales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Buzan, B. y Waever O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B. (1991; 2007). *People, States, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester. ISBN 9780745007199
- Clausewitz, v.C. (1832). *De la Guerra*. Edición libre de Librodot.com. 2002.
- Duncan, W., Jancar-Webster, B., y Switky, B. (2009). *World Politics in the 21st Century*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Easton, D. (1982). *Esquemas para el análisis político*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- García, C. y Ángel R. Eds. (2008) *La seguridad comprometida: nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Tecnos, Madrid.
- Hobbes, T. (1651). *El Leviatán*. El Talón de Aquiles. Biblioteca del Político. Centro de Estudios Filosóficos, Pontificia Universidad Católica, Perú. Recuperado en 2013 en: <http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes - Leviatan.pdf>
- Hough, P. (2004). *Understanding Global Security*. Routledge, London.
- Kelsen, H. (2005). *Teoría general del Estado*. Ediciones Coyoacán, México, D.F.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Klotz A., and Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe, Inc. New York.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Ministry of External Relations (2008). *Brazilian Foreign Policy Handbook*. Bureau of Diplomatic Planning and Alexandre de Gusmão Foundation. Brasilia, 2008.
- Merle, M. (1991). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Ed. Alianza. Madrid.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editorial Latinoamericano. México.
- Rousseau, J. (1762). *El Contrato Social*. La Editorial Virtual, Argentina. Recuperado en: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/rousseaucontratoindice.htm>
- Tickner, Pardo y Beltrán (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá D.C. Ediciones Uniandes. pp. 63-122.

Vargas, E. (2000). *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), Ministério das Relações Exteriores y Alfa-Omega. Brasília.

Vázquez, A. (1996). *Relatos de historia diplomática de Colombia*. Bogotá: Cancillería de San Carlos; Centro Editorial Javeriano. pp. 273-323.

Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Capítulos de Libro:

Ardao, A. (1986). *Panamericanismo y Latinoamericanismo*. En Zea, L. (1986). América Latina en sus ideas. México D.F.: Siglo XXI Editores. pp. 157-171.

Betancourt, R. (2012). *El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica*. En Pastrana, E. Jost, S. y D. Flandes, Eds. (2012). Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. pp. 309-337.

Borda, S. y Berger, M. (2012). *Colombia: avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa durante la primera parte de la administración Santos*. En: Niño y Mathieu Eds. (2012). Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). pp.109-137.

Borda, S. y Gómez, J. (2013). *Colombia: avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa durante la administración Santos*. En: Niño, C. (2013). Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). pp.53-73.

Bromley M. y Guevara I. (2009). *Arms modernization in Latin America*. Andrew T. H (2009). The Global Arms Trade: A Handbook. Routledge. pp.166-177.

Buzan, B. (2009). *The Middle East through English school theory*. En: Buzan, Barry and Gonzalez-Pelaez, Ana, (eds.) International Society and the Middle East: English School Theory at the Regional Level. Palgrave Studies in International Relations. Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK. ISBN 9780230537644

Cepeda, F. y Pardo R. (1989). *La Política Exterior Colombiana 1930 -1974 y 1974-1986*. En: Tirado, Á. (1989) (Coord.). Nueva Historia de Colombia, Vol. III, Planeta Colombiana Edit. pp. 9-54.

Costa, A. y Medeiros, J. (2012). *Políticas de seguridad y defensa al principio del gobierno Dilma Rousseff*. En: Mathieu, H. y Niño, C. Eds. (2012). Anuario de Seguridad FES 2012. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Bogotá. ISSN 2216-1082

Costa, A. y Cortinhas, J. (2013). *Las políticas brasileñas de defensa y seguridad en 2012-2013: una trayectoria tortuosa y paradójica*. En: Niño, C. (2013). Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). pp.32-42.

Dri, R. (2000). *La filosofía del Estado ético: la concepción hegeliana del Estado*. En: Borón, A. (2000). La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx. CLACSO. pp. 213-245. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/moderna/cap8.pdf>

Flandes, D. (2010). *Brazil: Strategic Options in the Changing world Order*. En: Flandes, D. (2010). Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers. Ashgate, England. pp.93-112.

García, M. (2001). *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*. En: de Sousa Santos, B. (comp) (2001). El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico. Bogotá: Siglo del hombre editores y Universidad de los Andes. pp.317-368.

Leal, F. (1996). *El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?* En: Melo, J. (Coord) (1996). Colombia Hoy. Bogotá: Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo14.htm>

Lebow, R. (2007). *Classical Realism*. En: Dunne, Kurki and Smith (2007). International Relations Theories: Discipline and Diversity. Oxford University Press. pp. 52-70.

Lemke, D. (2010). *Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities*. En: Flemes, D. (2010). Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers. Ashgate, England. pp.31-50.

Martin, L. (2007). *Neoliberalism*. En: Dunne, Kurki and Smith (2007). International Relations Theories: Discipline and Diversity. Oxford University Press. pp. 109-126.

Mearsheimer, J. (2007). *Structural Realism*. En: Dunne, Kurki and Smith (2007). International Relations Theories: Discipline and Diversity. Oxford University Press. pp. 71-88.

Múnera, L. (2008). *Normalidad y excepcionalidad en la política*. En: Múnera L. (ed) (2008). Normalidad y excepcionalidad en la política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp.13-47.

Pastrana, E. (2011). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. En B. Sorj, y S. Fausto (2011). Brasil y América del Sur: miradas cruzadas. Buenos Aires: Plataforma Democrática. pp.75-116.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012). *Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global*. En: Pastrana, Jost y Flesmes Eds. (2012). Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? Konrad Adenauer Stiftung. GIGA. Universidad Javeriana. pp.135-183.

Resdal (2012). *Capítulo 5: relaciones hemisféricas*. En: Donadio, M. y Tibiletti P. (2012). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL): Buenos Aires. pp. 49-68.

Roett, R. (2007). *Brasil y Estados Unidos*. En W. Hofmeister, F. Rojas, & L. G. Solís (2007). La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 2. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 47-65.

Rosales, J. (2004). *Desarrollo latinoamericano en el marco de la economía globalizada*. pp.21-66. En: Medina, I. (2004). América Latina: integración, democracia y desarrollo. Retos para el siglo XXI. Amertown International. Libros en Red. En: www.librosenred.com

Ruiz, J. (2012). *De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares*. En: Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior. Ed. Jost, Stefan. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda. pp. 101-116.

Saint-Pierre, H (2012a). *Fundamentos para pensar la distinción entre “defensa” y “seguridad”*. pp. 42-43. En: Donadio, M. y Tibiletti P. (2012). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL): Buenos Aires.

Serbin, A. (2011). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. En: Rojas, Aravena (2011). América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Buenos Aires: Teseo; FLACSO. p.49-98.

Spektor, M. (2011). *El regionalismo de Brasil*. En B. Sorj, y S. Fausto (2011). Brasil y América del Sur: miradas cruzadas. Buenos Aires: Plataforma Democrática. pp. 161-198.

Velosa, E. (2012). *Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo*. Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior. Ed. Jost, Stefan. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda. 39-53.

Vieira, E. (2011). *Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración*. Colombia: una política exterior en transición. Cardona Ed. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). pp. 145-178.

Artículos académicos:

Acharya, A. (2011). *Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World*. *International Studies Quarterly* (2011) 55, 95–123.

Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. *World Politics*, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985), pp. 226-254.

Borda, S. (2007). *La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?* En: *Colombia Internacional* N° 65, Universidad de los Andes. pp. 66–89.

Brands, H. (2012). *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. External Research Associates Program Monograph. Strategic Studies Institute (SSI). US. Army War College, Carlisle Barracks PA.

Bushnell, D. (1986). Colombia en el siglo XX: ¿un caso de éxito? Boletín Cultural y Bibliográfico Número 6, Volumen XXIII. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá: 1986. En: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti4/bol6/colombia.htm>

Cervo, A. (2010). *Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. pp. 7-32.

Da Silva G. (2012). *Brasil y Colombia: Líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina*. *Revista VIA IURIS*, núm. 12, enero-junio, 2012, pp. 121-136. Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá, Colombia. www.redalyc.org

Delage, F. (2011). *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular*. Documentos de Seguridad y Defensa N° 40. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa de España. pp.81-96. En: <http://www.defensa.gob.es/ceseden/>

Contreras, A. (2008). *Se hace Suramérica al andar*. *Revista de la Integración*. N°2. Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En: http://www.comunidadandina.org/Upload/20111024181937revista_integracion_2.pdf

Diez, T., Costa, A. y Bode, I. (2011). *Key Concepts in International Relations*. EBSCO Publishing: e-Book Academic Collection Trial.

Figueiredo, M. (2008). *La evolución político-constitucional de Brasil*. *Estudios Constitucionales*, año 6, N°2. Universidad de Talca, Chile. pp. 209-254. En: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano6_2/Evolucion7.pdf

Flemes, D y Wehner, L. (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America*. Paper No 207. October. German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburg.

Flemes, D. y Radseck M. (2012). *Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur*. *Papel Político*, Vol. 17, N° 1. pp.203-238.

Gaddis, J. (2009). *What Is Grand Strategy?* Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture. Duke University. Conference on “American Grand Strategy after War”. Triangle Institute for Security Studies and the Duke University Program in American Grand Strategy.

Golob, S. (2003). *Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA*. *World Politics*, Vol. 55, No. 3. pp. 361-398

- González, R. (2004). *La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación*. Red de integración latinoamericana y caribeña (REDIR) y la Asociación de Unidad por Nuestra América (AUNA). En: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion>
- Gray, C. (2011). *President Obama's 2010 United States National Security Strategy and International Law on the Use of Force*. Chinese Journal of International Law, Vol. 10, No. 1, 2011, pp. 35-53.
- Gudynas, E. (2006). *El camino de la integración sudamericana*. CLAES-D3e (Centro Latino Americano de Ecología Social, Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad). En: <http://www.fundesnap.org/files/cumbresudamericanaclaesceades.pdf>
- Guedes da Costa, T. (2010). *Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations*. Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University. Washington, D.C.
- Heine, J. (2012). *Regional integration and political cooperation in Latin America*. Latin American Research Review, Vol. 47, No. 3. Latin American Studies Association (LASA). pp.209-217.
- Hermann, M. (2001). *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*. International Studies Association (ISA). pp. 47-81.
- Hermann, M. et al. (2001). *Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions*. 2001. International Studies Association (ISA). pp. 133-168.
- Keohane R. y Nye J. (1987). *Power and Interdependence Revisited*. International Organization, Vol. 41, No.4, autumn, 1987, pp. 725-753.
- Keohane, R. (2001). *Governance in a Partially Globalized World "Presidential Address", "American Political Science Association, 2000"*. The American Political Science Review, Vol. 95, No. 1. (Mar., 2001), pp. 1-13.
- Krasner, S. (1992). *Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert*. Political Theory, Vol. 20, No. 1. pp. 38-52.
- Krasner, S. (2000). *La soberanía perdurable*. Revista Colombia Internacional. Universidad de los Andes. Núm.53. pp.25-42.
- Lafer, C. (2000). *Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future*. En: Daedalus, Vol. 129, No. 2, Brazil: The Burden of the past; The Promise of the Future. (Spring, 2000), MIT Press. pp. 207-238.
- Morcillo, A. (2011). *Un vocabulario para la modernidad: Economía y Sociedad de Max Weber (1944) y la sociología en español*. Nº 224. División de Estudios Internacionales. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México. En: <http://www.libreriacyde.com/librospdf/DTEI-224.pdf>
- Nye, J. (1988). *Review: Neorealism and Neoliberalism*. World Politics, Vol. 40, No. 2 (Jan., 1988). Cambridge University Press. pp. 235-251.
- Pastrana, E. (2011b). KAS Paper Nº 15. *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. En: <http://www.kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf>
- Pastrana, E. (2013). *Colombia y Brasil: estado actual y perspectivas de sus relaciones para la seguridad bilateral y regional*. Paper presentado en LASA (Latin American Studies Association), 2013. Member ID 39760
- Pastrana, E. y Vera, D. (2013). *Las relaciones de Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica*. En: Papel Político Vol 18 Nº 2. pp.613-650.
- Quesada, J. (2009). *El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI*. Cap.1: Los procesos de integración regional. Documentos CIDOB, Número 28. Barcelona, febrero. pp. 11-39. En: www.cidob.org

- Reich, G. (2002). *Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy*. Legislative Studies Quarterly, Vol. 27, No. 1, Comparative Legislative Research Center, University of Iowa. pp. 5-31.
- Riggirozzi, P. (2010). *Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis*. Working Paper N° 130 (Abril 2010). Latin America Trade Network (LATN). En: <http://www.latn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/WP130.pdf>
- Rocha, R. (2001). *Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas*. Revista Problemas del Desarrollo. Vol.32, N°126, 2001. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): México. En: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde126/PDE12604.pdf>
- Rocha, R. (2011). *Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho. En: http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/Dimensiones%20del%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf
- Rosenau, J. (1968). *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?* International Studies Quarterly, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1968), pp. 296-329.
- Sáenz, E. (1990). *Industriales, proteccionismo y política en Colombia. Intereses, conflictos y violencia*. Revista Historia Crítica N°3. Uniandes, Bogotá. pp. 85-105. En: <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/59/index.php?id=59>
- Saint-Pierre, H. (2012b). *La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa*. Revista Ciencia Política N°14. Universidad Nacional, Colombia. ISSN 1909-230X.
- Schafer, M. (2003). *Science, Empiricism, and Tolerance in the Study of Foreign Policymaking*. En: Garrison, et. Al. (2003). *Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium*. International Studies Review (2003) 5, 155–202.
- Sperling, J. (2001). *Neither Hegemony nor Dominance: Reconsidering German Power in Post Cold-War Europe*. British Journal of Political Science, 31(2). pp. 389-425.
- Stuenkel, O. (2010). *Strategic international threats surrounding Brazil*. KAS International Reports. Editor: Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin. pp.103-121. En: www.gppi.net/.../Stuenkel_KAS_Report_2010_.pdf
- Taylor, W. (1979). *Interdependence, Specialization, and National Security: Problems for Diplomats, Soldiers, and Scholars*. Air University Review. July–August (1979). Extraído el 15 de febrero de 2014 en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1979/jul-aug/taylor.html>
- Thies, C. (2004). *Are Two Theories Better than One? A Constructivist Model of the Neorealist-Neoliberal Debate*. International Political Science Review, Vol.25, No. 2 (Apr., 2004). pp. 159-183.
- Tibiletti, L. (2001). *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL - Ser en el 2000. Disponible en: <http://www.resdal.org>
- Tickner, A. (2007). *Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*. En: Colombia Internacional N° 65, Universidad de los Andes. pp. 90-111.
- Tokatlian, J. (2008). *La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia*. Análisis político N° 64, Bogotá, septiembre-diciembre. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. pp. 67-104.
- Tovar, H. (1994). *La Economía de la Coca en América Latina. El paradigma colombiano*. Revista Nueva Sociedad N°130 marzo-abril 1994. Págs. 86-111. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/2321_1.pdf

- Valencia L. y Vega L. (2012). *La matriz religiosa y la composición de la soberanía durante siglo XIX: Principio de homogeneidad para el origen de la Nación y del presidencialismo en Colombia*. En: Papel Político, Vol. 17, N° 1. pp. 57-84.
- Varas, A. (2008). *Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía*. Comentario FRIDE. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Madrid. En: http://www.fride.org/download/COM_Brasil_sudamerica_ESP_may08.pdf
- Väyrynen, R. (2003). *Regionalism: Old and New*. International Studies Review, Vol. 5, No. 1 (Mar., 2003), pp. 25-51.
- Vieira, M. (2010). *Brasil: Elecciones Generales (2010)*. Proyecto OIR, Universidad de Salamanca. En: http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_Brasil_Michelle_Fernandez.pdf
- Vigevani y Ramanzini (2009). *Brasil en el centro de la integración*. Revista Nueva Sociedad N° 219. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.nuso.org/>
- Waltz, K. (1990). *Realist Thought and Neorealist Theory*. Journal of International Affairs (44) (1990). EBSCO Pub. pp. 21-37.
- Wendt, A. (1992). *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*. International Organization, Vol. 46, No. 2. (Spring, 1992). pp. 391-425.
- Wendt, A. (1995). *Constructing International Politics*. International Security. Vol. 20, No.1. (Summer 1995), pp. 71-81.
- Yarger, R. (2008). *Chapter 3: Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the US Army War College Strategy Model*. Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI), Carlisle, U.S. En: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=57338>
- Zaytsev, D. (2013). *Indices of "stateness" and governance: damaging fallacies and possibly optimizing choices*. Paper presented at the International Conference on Public Policy, Grenoble, June, 26-28. En: www.icpublicpolicy.org/.../panel_9_s_1_zaytsev.pdf

Documentos oficiales:

- AG-ONU (2012). A/67/PV.61. 61ª sesión plenaria. En: <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>
- AG-ONU (2013a). A/RES/67/234. *El tratado sobre el comercio de armas*. En: <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>
- AG-ONU (2013b). A/67/PV.71. 71ª sesión plenaria. En: <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>
- Amorim, C. (2013a). *Cabe aos sul-americanos cuidarem da defesa da América do Sul*. Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-Sul). Recuperado de: <http://www.defesa.gov.br/>
- Amorim, C. (2013b). *Los desafíos del escenario estratégico del siglo XXI para América del sur*. Conferencia del Ministro de Estado de la Defensa en el Ministério de Defensa de Argentina. Recuperado de: <http://www.defesa.gov.br/>
- Comando General de las FF.MM. (CGFM, Colombia) (2008). *Glosario*. En: <http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/faces/index.jsp?id=6164>
- Grupo Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013). *Basta ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Sánchez, G. Coord. Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR). Colombia. En: www.centrodememoriahistorica.gov.co/

Ministério da Defesa (Brasil) (2007). *Glossário das Forças Armadas*. MD35-G-01. En: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf

Ministerio de Defensa (Brasil) (2009). *Estrategia Nacional de Defensa*. En: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

Ministerio de Defensa (Colombia) (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Recuperado en: http://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf

Ministerio de Defensa (Colombia) (2013a). *Memorias al Congreso 2012-2013*. En: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>

Ministerio de Defensa (Colombia) (2013b). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* – PISD. En: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

OECD (2013). *Active with Brazil: Better Policies for Better Lives*. En: http://www.oecd.org/globalrelations/Brasil_2013_GB_V2_WEB.pdf

Organización de Estados Americanos (OEA) (2001). *Proyecto de programa-presupuesto de la organización para el año 2002*. En: http://www.oas.org/budget/pdfs/aprobado_2002_s.pdf

Organización de Estados Americanos (OEA) (2005). *Proyecto de programa-presupuesto de la organización para el año 2006*. En: http://www.oas.org/budget/2006/PROPUESTO_06_s.PDF

Organización de Estados Americanos (OEA) (2012). *Proyecto de programa-presupuesto presentado por el Secretario General*. En: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29312S.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA) (2013). *Proyecto de programa-presupuesto presentado por el Secretario General*. En: <http://scm.oas.org/pdfs/2013/CP31408S.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco, EE.UU.

The White House (2013). *Fact Sheet: Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP)*. Recuperado de: <http://www.whitehouse.gov/>

UNODC (2006). *Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia*. En: www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf

U.S. Department of Defense (2010). *Dictionary of Military and Associated Terms*. Joint Publication 1-02. Extraído el 8 de febrero de 2014 en: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf

U.S. Senate (2013). *Act to support revitalization and reform of the Organization of American States, and for other purposes*. 113th Congress, 1st session. En: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/BILLS-113hrS793-SUS.pdf>

Documentos electrónicos:

ALADI (2013). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. En: <http://consultaweb.aladi.org/sicoex/jsf/home.seam>

ANDI (2010). *Balance 2010 y perspectivas 2011*. En: www.andi.com.co

Globalfirepower (2014). *Total Aircraft Carrier Strength by Country*. En: <http://www.globalfirepower.com/navy-aircraft-carriers.asp>

Inter-American Dialogue, (2013, 20 de diciembre). What Does 2014 Hold for U.S.-Latin America Relations? Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/>

Malamud, C. (2013). *América Latina y el segundo mandato de Barack Obama*. Comentario Elcano N°6. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/>

Malamud, C. y Estrella, R. (2013). *Eppur si muove: el acuerdo UE-Mercosur y las mega negociaciones regionales de libre comercio*. Comentario Elcano N°80. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/>

Morales, C. (2013). *Michael Shifter: "El espionaje ahondó la distancia con América Latina"*. Recuperado de: <http://www.eldeber.com.bo/>

Patriau, E. (2013). *Michael Shifter: "En América Latina el crecimiento ha generado complacencia, y eso es peligroso"*. Recuperado de: <http://www.larepublica.pe/>

Steinberg, F. (2013). *La OMC renace de sus cenizas*. Comentario Elcano N°77. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/>

ANEXOS

Tabla 6.7: Concentración del PIB Regional. Datos del Banco Mundial en:
<http://datos.bancomundial.org/> US\$ a precios actuales

Country Name	Indicator Name	1990	1991	1992
Argentina	PIB (US\$ a precios actuales)	141352368714,69	189719989668,10	228779382768,15
Bolivia	PIB (US\$ a precios actuales)	4867582620	5343259389	5643864408
Brasil	PIB (US\$ a precios actuales)	4,61952E+11	407337832905,41	390566551483,76
Chile	PIB (US\$ a precios actuales)	31558927517	36424168146,15	44467946384,25
Colombia	PIB (US\$ a precios actuales)	40274204595	41239551378,25	49279585355,09
Ecuador	PIB (US\$ a precios actuales)	15239278100	16988184456	18093864475
Guyana	PIB (US\$ a precios actuales)	396582263,9	336708410,1	368281383,5
Perú	PIB (US\$ a precios actuales)	26294371425	34544482513	36084008139
Paraguay	PIB (US\$ a precios actuales)	5695201563	6984367763	7157424031
Suriname	PIB (US\$ a precios actuales)	388300000	448300000	404600000
Uruguay	PIB (US\$ a precios actuales)	9298839655	11206193313	12878157306
Venezuela	PIB (US\$ a precios actuales)	47027508385	51734363024	58470358476

	784344946840,36	802307400965,56	852194024208,86
	1990	1991	1992
Concentr. BRA	58,90	50,77	45,83
Concentr. COL	5,13	5,14	5,78

1993	1994	1995	1996	1997
236753563469,87	257440000000,00	258031750000,00	272149750000,00	292859000000,00
5734703452	5981218997	6715164551	7396952081	7925733786
438299504406,26	546233380259,66	768951297894,98	839682618644,91	871200342859,69
47693992626,86	55154226759,96	71349202308,64	75769008174,25	82808986191,60
55802540100,98	81703496603,99	92507277798,20	97160111573,34	106659507963,53
18938326276	22708204405	22834985178	24180150997	26692474304
442273443,7	540874922,2	621626786,3	705406032,3	749138004,2
34834667902	44909998632	53674086051	55876101187	59222879292
7249533620	7870982005	9062131475	9788391781	9965225678
428794117,6	605492537,3	693970606,3	860630902,7	929607520
15002144584	17474578502	19297663097	20515465834	23969746851
58107555298	56529904239	74888742184	68258588863	85837385779

919287599298,68	1097152357864,09	1378627897930,43	1472343176070,37	1568820028229,37
1993	1994	1995	1996	1997
47,68	49,79	55,78	57,03	55,53
6,07	7,45	6,71	6,60	6,80

1998	1999	2000	2001	2002
298948250000,00	283523000000,00	284203750000,00	268696750000,00	102040286874,39
8497499333	8285061618	8397858185	8141513292	7905485216
843827363149,36	586862640399,44	644701831101,39	553582178386,19	504221228974,04

79373597080,10	72995286764,42	79328640263,79	72336972322,39	70984568428,58
98443743190,85	86186156584,38	99886577575,54	98203544965,27	97933392356,43
26214331102	19017141057	18327386416	24468324000	28548945000
717530696,5	694754984	712667925,1	696281468,8	722460911,6
56751679594	51509515206	53290390318	53935760985	56772338815
9024567250	8392549939	8195993191	7662594857	6325151820
945000000	885444167,4	892164363,6	763465570,6	1078402128
25385928196	23983945191	22823255806	20898788420	13606494599
91338542542	97974136437	1,17148E+11	1,2291E+11	92889586976

1539468032133,79	1240309632346,86	1337908129711,01	1232295908868,82	983028342099,76
1998	1999	2000	2001	2002
54,81	47,32	48,19	44,92	51,29
6,39	6,95	7,47	7,97	9,96

2003	2004	2005	2006	2007
129597154256,31	153129509710,18	183193418481,53	214066154250,00	260768703249,43
8082396526	8773451739	9549196256	11451845341	13120107688
552469288267,79	663760341880,34	882185702547,25	1088916819852,94	1366853244424,28
77840186384,82	100630707851,86	124404150138,16	154671012210,65	173081288190,42
94684582573,32	117074865515,28	146520136085,39	162773603929,71	207520149156,40
32432859000	36591661000	41507085000	46802044000	51007777000
741929343	785918769,7	824880550,3	1458449058	1740335069
61346725170	69725009965	79385073422	92432757798	1,07492E+11
6588103956	8033877459	8734651354	10662013294	13837525590
1271196078	1484092538	1793557833	2626093294	2936612022
12045627411	13686333822	17362872710	19579479147	23410536955
83622191419	1,12451E+11	1,45513E+11	1,83478E+11	2,30364E+11

1060722240386,21	1286127170673,44	1640974214029,21	1988917794300,45	2452132518533,17
2003	2004	2005	2006	2007
52,08	51,61	53,76	54,75	55,74
8,93	9,10	8,93	8,18	8,46

2008	2009	2010	2011	2012
326582808527,14	307155148184,32	368736062143,67	446044143596,27	475501675472,60
16674276951,84	17339992165,24	19649724655,58	23948670617,72	27035110130,25
1653538618144,80	1620165226993,77	2143035333258,24	2476652189879,72	2252664120777,39
179626662207,09	171956957320,50	217556229881,15	251190792425,37	269869337788,19
244056736297,41	234360070287,10	287000940839,27	336559866920,82	369606330701,98
61762635000,00	62519686000,00	67513698000,00	76769729000,00	84039856000,00
1922597806,51	2025565089,48	2259288026,42	2576731667,32	2850572407,05
129537265753,43	130064300617,48	157609814184,40	181011064727,27	203790266509,65
18504760911,43	15954961409,86	20028375553,91	26007966686,70	25502060502,12
3532969034,61	3875409836,07	4368007284,82	4363219094,25	5012121214,25
30366148247,89	30229404320,52	38846222984,57	46434697450,87	49919727146,42

315600203539,82	329418979506,29	393807511437,28	316482190800,36	381286237847,67
-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

2981705682421,97	2925065701730,62	3720411208249,31	4188041262866,66	4147077416497,56
2008	2009	2010	2011	2012
55,46	55,39	57,60	59,14	54,32
8,19	8,01	7,71	8,04	8,91

Tabla 6.8: Concentración de la Producción de Energía Regional. Datos del Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/> (kt de equivalente de petróleo)

Country Name	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	48417,11	50216,94	54321,96	56949,77	62400,78
Bolivia	4923,21	5051,71	5057,84	5148,22	5570,97
Brasil	104143,43	104731,81	104714,68	105643,58	110665,56
Chile	7927,67	8348,47	8630,25	8230,39	8316,02
Colombia	48179,17	46349,08	47875,42	48555,35	50423,05
Ecuador	16278,60	17047,46	18111,70	19425,35	21249,09
Guyana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Perú	10596,23	9829,31	9596,93	10069,65	10107,16
Paraguay	4577,28	4876,02	4519,59	4821,31	5381,25
Suriname	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	1148,67	1088,81	1260,60	1192,91	1178,95
Venezuela	148790,98	164559,20	165884,92	174878,37	182340,92

	394982,35	412098,81	419973,88	434914,89	457633,75
	1990	1991	1992	1993	1994
Concentr. BRA	26,37	25,41	24,93	24,29	24,18
Concentr. COL	12,20	11,25	11,40	11,16	11,02

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
66876,73	72042,81	77473,13	79678,46	80057,95	82264,72	84487,15
5773,39	5943,53	5795,73	5988,92	5189,81	5542,67	6225,03
112054,76	118595,13	126277,36	133457,96	141400,94	147640,88	151655,68
8302,39	8329,47	8362,95	8107,01	7957,98	8586,90	9078,39
59241,50	64834,42	66727,73	72704,70	75548,84	72329,49	72098,58
21905,76	21663,86	21776,15	21241,45	21260,69	22452,50	22780,92
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10020,48	9958,99	9743,91	9786,49	9527,45	9360,73	9413,51
6025,80	6389,03	7011,13	6864,48	6741,37	6837,93	6157,05
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1013,34	980,14	1044,40	1233,56	920,11	1027,82	1210,11
197229,82	222509,81	234639,27	232300,11	211302,97	221059,80	216985,10

488443,97	531247,19	558851,74	571363,14	559908,10	577103,45	580091,52
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
22,94	22,32	22,60	23,36	25,25	25,58	26,14
12,13	12,20	11,94	12,72	13,49	12,53	12,43

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
81336,36	84268,09	87129,60	84685,03	86192,46	82857,41	82500,50
7051,32	8048,40	10762,93	13924,51	14650,62	15512,35	16176,10
167354,36	178305,12	182463,11	194704,94	206324,74	216424,99	228192,22

9074,22	8562,65	8552,58	9337,60	9620,67	9369,16	9725,04
68341,20	73424,49	75317,02	78598,97	83600,18	86574,95	92619,07
22130,61	23552,42	29116,37	29363,33	29629,02	28686,11	28524,07
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9290,51	9505,99	9607,21	10914,39	11649,43	12475,66	12648,46
6293,04	6622,85	6628,19	6577,38	6965,14	7136,29	7369,71
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1237,43	1163,30	852,53	1019,84	784,89	1225,43	1384,77
203411,14	178948,04	218281,17	233378,72	228916,86	203697,61	204931,72

575520,19	572401,35	628710,71	662504,68	678334,01	663959,97	684071,65
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
29,08	31,15	29,02	29,39	30,42	32,60	33,36
11,87	12,83	11,98	11,86	12,32	13,04	13,54

2009	2010	2011	2012
81067,74	79494,09	77239,08	77239,08
14194,80	16742,50	18002,65	18002,65
230609,02	246629,61	249200,77	249200,77
10196,80	9211,07	9881,00	9760,61
98207,42	105460,26	120504,90	120504,90
28414,10	27359,37	28329,36	28329,36
0,00	0,00	0,00	0,00
15103,47	19362,13	23373,44	23373,44
7135,35	7100,92	7335,18	7335,18
0,00	0,00	0,00	0,00
1519,75	2053,97	1865,43	1865,43
199834,76	198568,41	200758,58	200758,58

686283,21	711982,32	736490,37	736369,99
2009	2010	2011	2012
33,60	34,64	33,84	33,84
14,31	14,81	16,36	16,36

Tabla 6.9: Concentración Gasto Militar Anual. Datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database

Country	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	2520	2527	2393	2257	2564	2513
Bolivia	262	255	244	191	235	232
Brazil	52182	15783	12426	17073	20326	22853
Chile	2266	2144	2172	2372	2513	2734
Colombia	2661	2635	3009	3876	4049	4727
Ecuador	497	505	467	580	528	774
Guyana	6,1	4,9	7,6	8,4	10,1	9,6
Paraguay	212	293	287	214	215	243
Peru	53,7	723	1077	1225	1269	1491
Uruguay	1007	703	855	825	785	808
Venezuela	..	3395	3138	3914	2871	2758

TOTALES mill USD	61666,8	28967,9	26075,6	32535,4	35365,1	39142,6
-------------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Concentr. BRA	84,62	54,48	47,65	52,48	57,47	58,38
Concentr. COL	4,32	9,10	11,54	11,91	11,45	12,08

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2230	2193	2211	2278	2170	2138	1822	1876	1931
228	276	341	272	271	304	284	318	307
21252	21107	22687	23241	25175	29160	29549	23573	24493
2756	2941	3060	3166	3329	3404	3387	3397	4040
7327	4711	5627	5988	6077	6683	7018	7372	7868
649	741	816	625	608	637	745	1011	945
8,7	0	..	..	17,5	20	21,8	21,1	20,9
223	269	250	224	217	198	191	170	202
1438	1731	1723	1672	1578	1482	1384	1403	1487
868	858	855	878	876	860	792	709	687
1991	3266	2538	2205	2705	2735	2009	1955	2772

38970,7	38093	40108	40549	43023,5	47621	47202,8	41805,1	44752,9
---------	-------	-------	-------	---------	-------	---------	---------	---------

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
54,53	55,41	56,56	57,32	58,51	61,23	62,60	56,39	54,73
18,80	12,37	14,03	14,77	14,12	14,03	14,87	17,63	17,58

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2028	2091	2421	2750	3264	3607	4052	4356
296	299	333	398	394	364	351	377
26502	27441	29595	31488	34334	38127	36932	36751
4335	4937	4944	5222	4569	5131	5440	5357
8011	8470	8985	10621	11158	11072	10307	11446
1240	1198	1616	1873	2109	2188	2454	2263
22	21,4	25,1	28,6	30,5	30,2	30,2	30,1
181	204	209	215	238	264	302	430
1646	1694	1626	1591	1965	2076	2029	2363
702	725	697	794	877	885	902	944
3745	4940	4124	4569	3302	2574	2385	3316

48708	52020,4	54575,1	59549,6	62240,5	66318,2	65184,2	67633,1
-------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
54,41	52,75	54,23	52,88	55,16	57,49	56,66	54,34
16,45	16,28	16,46	17,84	17,93	16,70	15,81	16,92

Tabla 6.10: Concentración del Territorio Regional. Datos del Banco Mundial en:
<http://datos.bancomundial.org/> (Área de tierra (kilómetros cuadrados))

Country Name	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690
Bolivia	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300
Brasil	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420
Chile	743.532	743.532	743.532	743.532	743.532
Colombia	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500
Ecuador	276.840	276.840	276.840	276.840	276.840

Guyana	196.850	196.850	196.850	196.850	196.850
Perú	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000
Paraguay	397.300	397.300	397.300	397.300	397.300
Suriname	156.000	156.000	156.000	156.000	156.000
Uruguay	175.020	175.020	175.020	175.020	175.020
Venezuela	882.050	882.050	882.050	882.050	882.050

	17.496.502	17.496.502	17.496.502	17.496.502	17.496.502
	1990	1991	1992	1993	1994
Concentr. BRA	48,35	48,35	48,35	48,35	48,35
Concentr. COL	6,34	6,34	6,34	6,34	6,34

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690
1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300
8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420
743.532	743.532	743.532	743.532	743.532	743.532	743.532
1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500
276.840	276.840	276.840	248.360	248.360	248.360	248.360
196.850	196.850	196.850	196.850	196.850	196.850	196.850
1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000
397.300	397.300	397.300	397.300	397.300	397.300	397.300
156.000	156.000	156.000	156.000	156.000	156.000	156.000
175.020	175.020	175.020	175.020	175.020	175.020	175.020
882.050	882.050	882.050	882.050	882.050	882.050	882.050

17.496.502	17.496.502	17.496.502	17.468.022	17.468.022	17.468.022	17.468.022
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
48,35	48,35	48,43	48,43	48,43	48,43	48,43
6,34	6,34	6,35	6,35	6,35	6,35	6,35

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690
1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300
8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420
743.532	743.532	743.532	743.532	743.532	743.532	743.532
1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500
248.360	248.360	248.360	248.360	248.360	248.360	248.360
196.850	196.850	196.850	196.850	196.850	196.850	196.850
1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000
397.300	397.300	397.300	397.300	397.300	397.300	397.300
156.000	156.000	156.000	156.000	156.000	156.000	156.000
175.020	175.020	175.020	175.020	175.020	175.020	175.020
882.050	882.050	882.050	882.050	882.050	882.050	882.050

17.468.022	17.468.022	17.468.022	17.468.022	17.468.022	17.468.022	17.468.022
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
48,43	48,43	48,43	48,43	48,43	48,43	48,43
6,35	6,35	6,35	6,35	6,35	6,35	6,35

2009	2010	2011	2012
2.736.690	2.736.690	2.736.690	2.736.690
1.083.300	1.083.300	1.083.300	1.083.300
8.459.420	8.459.420	8.459.420	8.459.420

743.532	743.532	743.532	743.532
1.109.500	1.109.500	1.109.500	1.109.500
248.360	248.360	248.360	248.360
196.850	196.850	196.850	196.850
1.280.000	1.280.000	1.280.000	1.280.000
397.300	397.300	397.300	397.300
156.000	156.000	156.000	156.000
175.020	175.020	175.020	175.020
882.050	882.050	882.050	882.050

17.468.022	17.468.022	17.468.022	17.468.022
2009	2010	2011	2012
48,43	48,43	48,43	48,43
6,35	6,35	6,35	6,35

Tabla 6.11: Concentración de la Población Regional. Datos del Banco Mundial en: <http://datos.bancomundial.org/> (Población total/Total Regional)

Country Name	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	32624874	33075194	33520803	33961947	34399343
Bolivia	6794046	6956736	7123294	7292745	7463773
Brasil	149648341	152153539	154597985	157011131	159432909
Chile	13213930	13456476	13706485	13958378	14204726
Colombia	33306941	33957286	34608171	35260456	35915434
Ecuador	10123593	10360630	10598168	10836327	11075454
Guyana	725043	723259	723008	724014	725839
Perú	21772035	22213359	22649612	23081735	23511358
Paraguay	4249747	4360358	4470934	4581390	4691695
Suriname	406764	412884	418700	424326	429968
Uruguay	3109941	3131936	3154657	3177867	3201235
Venezuela	19740786	20218813	20691641	21160262	21626607
TOTAL SURAM	295716041	301020470	306263458	311470578	316678341

	1990	1991	1992	1993	1994
Concentr. BRA	50,61	50,55	50,48	50,41	50,35
Concentr. COL	11,26	11,28	11,30	11,32	11,34

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
34833168	35264070	35690778	36109342	36514558	36903067	37273361
7635362	7806953	7978521	8150214	8322408	8495271	8669066
161890816	164392423	166925457	169472347	172006362	174504898	176968205
14440103	14662323	14872458	15072409	15265536	15454402	15639289
36573895	37236124	37901358	38568056	39234115	39897984	40558648
11315800	11557151	11799289	12042454	12286995	12533087	12780869
728136	730865	734059	737526	741046	744471	747657
23939261	24365985	24789855	25206817	25611482	26000080	26372358
4801834	4911701	5021271	5130723	5240321	5350253	5460621
435776	441734	447771	453920	460215	466668	473312
3224383	3247585	3270549	3291677	3308884	3320841	3326762
22092144	22556838	23020184	23482700	23945002	24407553	24870441
321910678	327173752	332451550	337718185	342936924	348078575	353140589

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
50,29	50,25	50,21	50,18	50,16	50,13	50,11
11,36	11,38	11,40	11,42	11,44	11,46	11,49

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
37627545	37970411	38308779	38647854	38988923	39331357	39676083
8843350	9016787	9187610	9354709	9517395	9676456	9834098
179393768	181752951	184010283	186142403	188134315	189996976	191765567
15819522	15995658	16168241	16337749	16504530	16668892	16831184
41216304	41872051	42527623	43184026	43841370	44498390	45153037
13030041	13279806	13529091	13777131	14023503	14268397	14512402
750629	753612	756939	760834	765367	770407	775739
26729909	27073334	27403845	27723281	28030688	28328410	28625628
5571371	5682350	5793330	5904170	6014781	6125285	6236005
480099	486867	493394	499523	505186	510433	515372
3327500	3325411	3323822	3325155	3330217	3338384	3348898
25333622	25797219	26261326	26725897	27190882	27655937	28120312
358123660	363006457	367764283	372382732	376847157	381169324	385394325

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
50,09	50,07	50,03	49,99	49,92	49,85	49,76
11,51	11,53	11,56	11,60	11,63	11,67	11,72

2009	2010	2011	2012
40023641	40374224	40728738	41086927
9993406	10156601	10324445	10496285
193490922	195210154	196935134	198656019
16991729	17150760	17308449	17464814
45802561	46444798	47078792	47704427
14756424	15001072	15246481	15492264
781055	786126	790882	795369
28934303	29262830	29614887	29987800
6347383	6459721	6573097	6687361
520173	524960	529761	534541
3360431	3371982	3383486	3395253
28583040	29043283	29500625	29954782
389585068	393786511	398014777	402255842

2009	2010	2011	2012
49,67	49,57	49,48	49,39
11,76	11,79	11,83	11,86

Tabla 6.12: Índice Compuesto del Poder Regional. Basada en la sumatoria y promedio de los cinco datos anteriores

GASTO MILITAR								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BRASIL	84,62	54,48	47,65	52,48	57,47	58,38	54,53	55,41
COLOMBIA	4,32	9,10	11,54	11,91	11,45	12,08	18,80	12,37

PIB								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BRASIL	58,90	50,77	45,83	47,68	49,79	55,78	57,03	55,53
COLOMBIA	5,13	5,14	5,78	6,07	7,45	6,71	6,60	6,80

POBLACION TOTAL

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BRASIL	50,61	50,55	50,48	50,41	50,35	50,29	50,25	50,21
COLOMBIA	11,26	11,28	11,30	11,32	11,34	11,36	11,38	11,40

PRODUCCIÓN DE ENERGIA

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BRASIL	26,37	25,41	24,93	24,29	24,18	22,94	22,32	22,60
COLOMBIA	12,20	11,25	11,40	11,16	11,02	12,13	12,20	11,94

EXTENSIÓN TERRITORIO

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BRASIL	48,35	48,35	48,35	48,35	48,35	48,35	48,35	48,43
COLOMBIA	6,34	6,34	6,34	6,34	6,34	6,34	6,34	6,35

INDICE COMPUESTO DE PODER

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BRASIL	53,77	45,91	43,45	44,64	46,03	47,15	46,50	46,44
COLOMBIA	7,85	8,62	9,27	9,36	9,52	9,72	11,07	9,77

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
56,56	57,32	58,51	61,23	62,60	56,39	54,73	54,41	52,75	54,23
14,03	14,77	14,12	14,03	14,87	17,63	17,58	16,45	16,28	16,46

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
54,81	47,32	48,19	44,92	51,29	52,08	51,61	53,76	54,75	55,74
6,39	6,95	7,47	7,97	9,96	8,93	9,10	8,93	8,18	8,46

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
50,18	50,16	50,13	50,11	50,09	50,07	50,03	49,99	49,92	49,85
11,42	11,44	11,46	11,49	11,51	11,53	11,56	11,60	11,63	11,67

2008	2009	2010	2011	2012
52,88	55,16	57,49	56,66	54,34
17,84	17,93	16,70	15,81	16,92

2008	2009	2010	2011	2012
55,46	55,39	57,60	59,14	54,32
8,19	8,01	7,71	8,04	8,91

2008	2009	2010	2011	2012
49,76	49,67	49,57	49,48	49,39

11,72	11,76	11,79	11,83	11,86
-------	-------	-------	-------	-------

2008	2009	2010	2011	2012
33,36	33,60	34,64	33,84	33,84
13,54	14,31	14,81	16,36	16,36

2008	2009	2010	2011	2012
48,43	48,43	48,43	48,43	48,43
6,35	6,35	6,35	6,35	6,35

2008	2009	2010	2011	2012
47,98	48,45	49,55	49,51	48,06
11,53	11,67	11,47	11,68	12,08

Tabla 6.13: Codificadores Geográficos. (Ver tabla al final de anexos).

Tabla 6.14: Codificadores de Aspiraciones Externas. (Ver tabla al final de anexos).

Tabla 6.15: Codificadores de Amenazas Securitizadas. (Ver tabla al final de anexos).

Tabla 6.16 Distribución de Amenazas por importancia (Brasil). (Ver tabla al final de anexos).

Tabla 6.17 Distribución de Amenazas por importancia (Colombia). (Ver tabla al final de anexos).

Tabla 6.18 Interés Mediático de los Ministerios de Defensa. <http://www.defesa.gov.br> y <http://www.mindefensa.gov.co>, en el caso de Brasil se encontró que entre la última noticia del 25 de septiembre de 2006 (Nelson Jobim lamenta morte de capitão em operação de treinamento) y el 12 de enero de 2011 (Batalhão Brasileiro de Força de Paz atende mais de três mil crianças haitianas) no hubo ninguna noticia. Podría mejorarse la estadística aumentando el número de observaciones oficiales usando las páginas de los Ministerios de Relaciones Exteriores pero filtrando por asuntos de seguridad/defensa.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil	0	0	0	0	0	28	20
Colombia	15	22	9	198	60	89	75

Tabla 6.19 Interés Mediático bilateral (2007-2013). Basada en los buscadores de noticias de 5 diarios colombianos y 5 diarios de Brasil. Los diarios colombianos explorados son: El Tiempo (Bogotá) (filtro: "Internacional". Palabras: Colombia, Brasil), Revista Semana (Bogotá) (filtro: ninguno. Palabras: Colombia, Brasil), El Espectador (Bogotá) (filtro: "noticias" y "mundo". Palabras: Colombia, Brasil), El Colombiano. (sin filtro. palabras: Colombia, Brasil), y El Heraldo (Barranquilla) (filtro: "Noticias" e "internacional". Palabras: Colombia, Brasil). Los diarios brasileños explorados

son: O Globo (Río), (filtro: ninguno. Palabras: Colômbia, Brasil), Folha (Sao Paulo), (filtro: Mundo. Palabras: Colômbia, Brasil), Estadão. (Sao Paulo), (filtros: "Internacional" y "Côlombia". En: <http://www.estadao.com.br/>), Supernoticia (Belo Horizonte), y Agora (Sao Paulo), (filtro: ninguno, palabras: Colombia, Brasil).

	DIARIOS COLOMBIA	DIARIOS BRASIL
2007	277	975
2008	697	1141
2009	1165	1215
2010	1576	1329
2011	1772	1382
2012	1632	1899
2013	2284	1403

Diario: El Tiempo (Bogotá). Filtro: "Internacional". Palabras: Colombia, Brasil.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	88	182	311	269	182	161	186

Revista: Semana (Bogotá). Filtro: ninguno. Palabras: Colombia, Brasil.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	187	225	429	450	623	566	489

Diario: El Espectador (Bogotá). Filtro: "noticias" y "mundo". Palabras: Colombia, Brasil.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	2	290	408	774	381	218	548

Diario: El Colombiano. Palabras: Colombia, Brasil.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	NA	NA	17	73	116	171	587

Diario: El Heraldo (Barranquilla). Filtro: "Noticias" e "internacional". Palabras: Colombia, Brasil.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	NA	NA	NA	10	470	516	474

Diario: O Globo (Río). Filtro: ninguno. Palabras: Colômbia, Brasil

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011 Corregido
Noviembre	54	51	19	18	2023	140	59	75
Total año	663	503	186	240	2283	893	718	335

Uso del dato anterior para evitar distorsión de la actualización,

Diario: O Globo (Río). Filtro: Mundo. Palabras: Colômbia, Brasil

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	NA	139	NA	NA	880	117	73

Diario: Folha (Sao Paulo). Filtro: Mundo. Palabras: Colômbia, Brasil

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2010 Corregido
Total año	55	152	369	1002	460	512	267	369

Se corrigió por actualizaciones de noticias previas.

Diario Estadão. (Sao Paulo). Filtros: "Internacional" y "Côlombia". En: <http://www.estadao.com.br/>

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	43	130	200	234	78	57	6

Diario: Supernoticia. (Belo Horizonte). En: <http://www.supernoticia.com.br>

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	214	356	367	436	426	390	403

Diario Agora (Sao Paulo). Palabras: Colombia, Brasil. En: <http://www.agora.uol.com.br>

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total año	NA	NA	93	50	83	47	9

Tabla 6.20 Interés mediático compartido. Basada en la suma de los datos anteriores

DIARIOS DE COLOMBIA Y BRASIL
SUMADOS

2007	1252
2008	1838
2009	2380
2010	2905
2011	3154
2012	3531
2013	3687