

**REGIONALISMO SUDAMERICANO
EN TIEMPOS DE REDEFINICIONES:
EL CONSEJO DE DEFENSA DE LA
UNASUR Y LA CRISIS DEL
REGIONALISMO POSLIBERAL
Y POSHEGEMÓNICO***

*South American Regionalism in changing times:
Unasur's Defense Council's challenges and the crisis
of postliberal and post-hegemonic regionalism*

Marina Vitelli

Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios
Universidad Federal de San Pablo
Programa San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUCSP)
marinagvitelli@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8827-6279>

Livia Peres Milani

Programa San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUCSP)
Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de San Pablo (FAPESP)
livialpm@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4300-205X>

Recibido: 22/10/2018

Aprobado: 6/8/2019

Resumen: El artículo busca contribuir con los estudios sobre regionalismo poshegemónico y posliberal a partir del análisis del Consejo de Defensa Su-

* El presente texto es una versión revisada de la ponencia presentada por las autoras en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), realizado entre el 26 y el 28 de julio de 2017 en Montevideo, Uruguay, organizado por la ALACIP y la AUCIP. El artículo fue realizado como parte de las investigaciones de posdoctorado y doctorado de las autoras, ambas con financiamiento de la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de San Pablo (FAPESP-n.º de proceso 2015/13291-9 y 2017/00661-8, respectivamente)

americano (CDS) de la Unasur. Se argumenta que la creación del organismo expresó este movimiento regionalista al buscar consensuar una identidad estratégica sudamericana basada en la cooperación disuasoria: cooperar hacia adentro para disuadir amenazas externas. Se sostiene, también, que el caso sirve para entender las limitaciones de este tipo de regionalismo, puesto que las políticas internas de los estados contrariaron los proyectos impulsados dentro del CDS. Luego de una discusión conceptual, el artículo contrasta las iniciativas del organismo con las decisiones de dos de sus impulsores —Argentina y Brasil— en materia de empleo interno de las fuerzas armadas y de la relación con los Estados Unidos.

Palabras clave: regionalismo, poshegemónico, defensa, Unasur.

Abstract: This article aims to contribute to the studies on post-hegemonic and postliberal regionalism through an analysis of the South American Defense Council (SADC). The organism's creation reflected this regionalist movement, since it aimed to promote a South American strategic identity based on cooperative deterrence, the idea of internal cooperation to dissuade external threats. We also claim that the SADC case is useful to understand the limits of this kind of regionalism, once the states domestic politics were discrepant with SADC's projects. After a conceptual discussion, the article contrasts the organism's initiatives with the decisions of two of its leaders —Argentina and Brazil— in terms of internal use of the armed forces and their relations with the U.S.

Keywords: regionalism, post-hegemonic, defense, Unasur.

1. Introducción

Las iniciativas de regionalismo sudamericano surgidas durante la primera década del siglo XXI han sido analizadas por la literatura desde perspectivas diversas, generando tanto puntos de debate como también algunos consensos respecto de las características específicas de los procesos regionales recientes. Una de esas coincidencias es la evaluación de que la cooperación estaba ocurriendo en dimensiones distintas del tradicional ámbito económico-comercial, característica de las iniciativas regionales de la década anterior. En ese contexto, Unasur fue formulada para ampliar la coordinación política entre los países de la región en áreas como energía, infraestructura, finanzas y, de forma novedosa, en defensa. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS), establecido en diciembre de 2008, siguiendo esta pauta, se constituyó en el organismo de cooperación regional sobre la temática de la defensa, un área que había sido considerada demasiado vinculada al interés nacional como para ser objeto de articulación política a escala regional.

Contrariamente a las perspectivas escépticas, el CDS fue uno de los organismos más productivos y dinámicos durante los primeros años de Unasur. A pesar de ser un foro de consulta y cooperación que no incluye compromisos militares operacionales ni alianzas de seguridad colectiva, suele apuntarse que los países miembros mostraron una importante cuota de audacia al crear el organismo, en virtud de que el ámbito de la defensa en América Latina siempre fue de exclusiva iniciativa norteamericana. En un momento histórico de baja prioridad de las cuestiones estratégico-militares de la región para los Estados Unidos, coincidentes con una apuesta brasileña por el liderazgo regional y por desempeñar un rol global, resultó posible crear una institución sudamericana de cooperación en defensa.

Así, el CDS surgió dentro de una lógica particular, más amplia, que marcó el regionalismo latinoamericano de comienzos del siglo XXI —caracterizado como poshegemónico y posliberal— una vez que representó la posibilidad de pensar sobre temas estratégicos sin la tutela de la potencia del hemisferio occidental; atribuyendo mayor énfasis a la búsqueda de autonomía, presente en ese tipo de regionalismo.¹ No obstante, poco más de una década después, el panorama de la integración, de la cooperación regional —e inclusive de las políticas exteriores de los países sudamericanos— aparece seriamente deteriorado (crisis Unasur).

1 Si bien no es posible realizar aquí una discusión sobre la diversidad de concepciones de autonomía, cabe aclarar que se adopta la perspectiva desarrollada tanto por Helio Jaguaribe como por Juan Carlos Puig, que supone la ampliación de márgenes de maniobra como orientación de la política exterior de los países en desarrollo.

En función de esta contextualización, el presente artículo se propone dos objetivos. Por un lado, en términos conceptuales, contribuir con los trabajos sobre regionalismo poshegemónico a partir de señalar que las características de la cooperación en materia de defensa ocurrida al interior del CDS ilustran la dimensión estratégico-militar de ese tipo de regionalismo. Por otro lado, busca aportar a la discusión en torno a las razones del fracaso relativo del organismo en la formulación de un concepto regional de defensa, para ellos se hace referencia a las contradicciones entre las iniciativas de Argentina y Brasil en el CDS y las políticas de defensa internas de ambos países.

En relación con el primer objetivo, se argumenta que el CDS constituye una expresión del regionalismo poshegemónico en tanto se propuso formular una identidad estratégica regional particular. Al trabajar con el concepto estratégico de cooperación disuasoria —cooperar dentro de la región para disuadir amenazas provenientes del exterior— el CDS buscó desarrollar una propuesta autónoma, resistiendo la agenda norteamericana de incrementar la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública, expresada en los organismos regionales hemisféricos. En segundo lugar, para analizar las limitaciones enfrentadas por el CDS se sostiene que, a pesar de haber realizado un importante esfuerzo para crear una institución de defensa externa y no de seguridad interna, Argentina y Brasil han flexibilizado las misiones de sus fuerzas armadas hacia un mayor empleo en cuestiones domésticas, en contradicción con la posición que han sostenido en los foros hemisféricos desde la década de 1990. Considerando que las misiones de las fuerzas armadas son un elemento fundamental de la identidad estratégica, cabe preguntarse en qué medida la transformación señalada impactó en la cooperación regional en defensa y en la construcción de una identidad estratégica sudamericana.

Para el logro de los objetivos mencionados se utiliza información recabada en investigaciones previas sobre el tipo de cooperación en defensa propuesto por el CDS (Vitelli, 2015, 2016a, 2016b, 2017). Estos datos fueron obtenidos a partir del análisis sistemático de los documentos oficiales del organismo, incluye actas de reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo, así como informes de las actividades de los grupos de trabajo y del CEED y la ESUDE.² Asimismo, esas investigaciones previas fueron complementadas con análisis de las líneas centrales de las políticas de defensa de Argentina y de Brasil, dos países fundamentales para la creación y el desarrollo del CDS (Vitelli, 2015, 2018). De esta forma, este texto articula un estudio de la dimensión regional con elementos propios de la

2 Como resultado de esas investigaciones se construyó una base de datos con todos los documentos obtenidos, que puede ser consultada mediante una solicitud por correo electrónico: basedadadoscads@gmail.com.

dimensión nacional de dos miembros clave del organismo. En función de dicha esquematización de dimensiones se formula este artículo, comienza con una breve presentación de los conceptos de regionalismo poshegemónico y posliberal, para luego señalar de qué manera el CDS puede entenderse como una expresión que enfatiza el objetivo de la formulación de una identidad estratégica regional basada en la cooperación disuasoria. Posteriormente, se enumeran los cambios recientes en las políticas de defensa de Argentina y Brasil en dos dimensiones relevantes para la identidad estratégica regional en construcción: las misiones militares y la relación con los Estados Unidos. A modo de cierre, se presentan algunas reflexiones sobre los límites del regionalismo posliberal y poshegemónico, a partir del ejemplo de la cooperación regional en defensa.

2. El regionalismo en América del Sur a comienzos del siglo XXI

En América Latina, los años 2000 estuvieron marcados por gobiernos de orientación progresista, preocupados con la ampliación de los márgenes de maniobra, favorables a una presencia robusta del estado en la economía, en directo cuestionamiento a las premisas del Consenso de Washington que habían caracterizado las políticas adoptadas durante la década de 1990. Más allá de estos aspectos, se buscaba revestir a la cooperación regional de un nuevo significado, entendiéndola como un medio para garantizar mayor autonomía frente a las grandes potencias. En este contexto, en 2003, los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner firmaron el Consenso de Buenos Aires, que prometía reformular la concepción del Mercosur a partir de otorgar un mayor énfasis a la dimensión social de la organización, así como al desarrollo y la justicia social. Poco después, y siguiendo esta perspectiva, en el 2004, fue creado el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y el Parlamento del Mercosur (Parlasur), en 2006, en paralelo hubo una diversificación de los temas abordados por el bloque (Briceño Ruiz, 2013).

En otro ámbito, en 2004, Venezuela y Cuba fundaron oficialmente la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), que más adelante sumaría la participación de Bolivia, Ecuador y países de América Central y Caribe. La constitución de esta Alianza fue motivada por la oposición al proyecto norteamericano del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La resistencia a esta iniciativa de Estados Unidos fue fruto de la convergencia de las posturas de los países del Mercosur, que eventualmente llevó al fracaso de las negociaciones multilaterales en la Cumbre de Mar del Plata en 2005. Sin dudas, dicha reunión adquirió un gran valor simbólico como representación de la búsqueda de autonomía de

los países sudamericanos frente a los Estados Unidos. No obstante, a pesar del consenso en rechazar la firma del acuerdo de libre comercio hemisférico, existía una importante divergencia entre las orientaciones bolivarianas antiimperialistas, la posición más pragmática de Brasil y las estrategias de Chile y Colombia, que firmaron acuerdos de Libre Comercio con la potencia en 2005 y 2006.

A pesar de las diferencias políticas en la región, América del Sur pasó a ser considerada un recorte geográfico relevante para la integración regional, en gran parte debido a las iniciativas brasileñas. La Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en 2000, inició un diálogo periódico y regular entre los jefes de Estado de la región. Dichas reuniones llevaron a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004, que en 2008 sería reformulada, dando origen a la Unasur. La nueva institución consagró un importante sesgo político de la cooperación, buscando actuar en diversas áreas, como la creación de consejos sectoriales a nivel ministerial. La Unasur llegó a contar con doce consejos, entre los cuales los más importantes eran el de Salud, Energía, Problema Mundial de las Drogas, Elecciones y Defensa.

Este último representó una importante innovación, ya que no existía un mecanismo de diálogo multilateral sobre las cuestiones de defensa en América del Sur. Antes de la creación del CDS, estas temáticas eran discutidas en reuniones interamericanas, fundamentalmente en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, iniciadas en 1995. Otras cuestiones relativas a la seguridad internacional, desarme y promoción de la transparencia eran discutidas en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Comisión de Seguridad Hemisférica, vinculada al Consejo Permanente. El CDS se diferenció de estas instancias no solo por haber excluido a los Estados Unidos, sino también por no incorporar las perspectivas desarrolladas en los organismos panamericanos, en particular la noción de seguridad multidimensional, que prioriza el combate contra el crimen organizado y el terrorismo. Contrario a la tendencia hemisférica, el CDS trata solo cuestiones específicas de la defensa externa en su definición tradicional, deja por fuera de su actuación a los temas de seguridad pública, que son objeto de tratamiento de un Consejo distinto, dedicado a dicha temática.

En vista de estos eventos, el concepto de *regionalismo abierto*, acuñado en la década de 1990 para describir las instituciones regionales que tenían como objetivo el comercio, la disminución de las tarifas y se presentaban como un primer paso para la liberalización comercial global, ya no describía la realidad empírica sudamericana. En consecuencia, los analistas desarrollaron los conceptos de *regionalismo posliberal* y *regionalismo poshegemónico* para dar cuenta de esas nuevas realidades. Sanahuja (2012) caracteriza al primero por la recuperación de aspectos propios del modelo económico desarrollista de los años 1960 y 1970.

Apunta como características la importante preocupación por el tema de la soberanía, las cuestiones políticas, la distribución de la renta y la obtención de grados de autonomía en relación con los Estados Unidos.

Complementando este análisis, Riggirozzi y Tussie (2012) señalan que el regionalismo de este período asume características poshegemónicas, tanto por no surgir de demandas de los Estados Unidos, sino de intereses y valores propios de la región, como por cuestionar la noción de que no existía alternativa al neoliberalismo, que marcó el pensamiento único predominante durante la década de los noventa. Para las autoras, el regionalismo del período escapaba a la *tutela* de los Estados Unidos y se contraponía al sistema de reglas creado alrededor de las instituciones panamericanas, lideradas por Washington. El regionalismo poshegemónico, en este sentido, involucra la formación de nuevas fronteras ideológicas y geográficas, así como nuevos consensos definidos regionalmente, teniendo en cuenta las especificidades locales y no decurrentes de limitaciones de orden global. A partir de estas y otras ideas, Riggirozzi y Tussie (2012, p. 13) definieron al regionalismo *poshegemónico* como «estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas como resultado de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos, en reconocimiento de otras formas políticas de organización» (traducción de autoras).

Tanto Sanahuja (2012) como Riggirozzi y Tussie (2012) coinciden en señalar que este regionalismo no buscaba reflejarse en el proceso europeo, se rechazan así las premisas presentadas por Schmitter (2010) que indicaban que para existir avances en la integración regional sería necesaria la cesión de soberanía y la creación de instituciones supranacionales. En contraste, la Unasur es intergubernamental y las decisiones son tomadas por consenso, en cumbres ministeriales o de jefes de Estado, siendo así un tipo de regionalismo diferente en términos institucionales comparado con el europeo.

Serbin (2010) y Sanahuja (2012) señalan que el período se caracteriza también por el énfasis en la soberanía nacional, dirigida especialmente a las relaciones con las grandes potencias, pero que también afecta a la creación de procesos de integración más sólidos, haciéndolos fuertemente dependientes de la voluntad política y caracterizados por la reducida participación de la sociedad civil. Sobre esta cuestión, y a modo de crítica, Diamint (2013, p. 67) sostuvo que «la Unasur confunde el Estado con el Ejecutivo». El intergubernamentalismo en sí no sería el principal problema, sino la falta de consenso político, de recursos económicos y de mayor institucionalización para que las decisiones y proyectos fueran ejecutados (Diamint, 2013; Sanahuja 2012). En una línea similar, Malamud (2011) argumenta que el regionalismo del período es esencialmente retórico y que no existen avances tangibles. No obstante, como señala Sanahuja (2012), este argu-

mento desconoce logros relevantes de las instituciones en cuestión. En el caso del CDS, a pesar de que no todas las iniciativas presentes en los planos de acción fueron puestas en práctica, se avanzó en la creación de un Centro de Estudios Estratégicos y de la Escuela de Defensa Sudamericana, la realización de entrenamientos conjuntos y en materia de transparencia de gastos militares. Como se desarrollará en la sección siguiente, se entiende al CDS como una expresión de este tipo de regionalismo, relevante para comprender tanto sus cualidades como sus limitaciones, que se tornan más visibles en los últimos dos años.

3. La cooperación sudamericana en defensa en clave posliberal y poshegemónica

A pesar de que en el momento de la creación del CDS existía cierta ambigüedad sobre el propósito que el organismo cumpliría, en el discurso de los líderes predominaban referencias a la necesidad de que la región discutiera una perspectiva propia sobre la seguridad regional. Aunque de manera implícita, se cuestionaba el influjo que la perspectiva hemisférica de la seguridad multidimensional había tenido sobre la concepción de la defensa regional (Vitelli, 2016*b*). Ciertamente, esta percepción no era la misma en todos los países, algunos, como Colombia, por distintas razones, no se habían mostrado críticos de esa concepción basada en los principios de la seguridad cooperativa, pero también en un fuerte apelo por pensar la seguridad regional como amenazada por los fenómenos transnacionales del crimen organizado y el terrorismo. La refuncionalización de las fuerzas armadas hacia tareas de seguridad interior era el corolario de esta concepción, resistido en los foros regionales por países como Argentina y Brasil, aunque pragmáticamente adoptado en determinadas situaciones en sus políticas domésticas, como será tratado más adelante (Vitelli, 2016*a*).

Ministros de Defensa, como Nelson Jobim, Celso Amorim y Nilda Garré, e inclusive jefes y jefas de Estado, como Lula da Silva, Cristina Kirchner, Hugo Chávez y Rafael Correa, en diversas ocasiones se manifestaron a favor de la urgente tarea de desarrollar un pensamiento estratégico basado en los intereses y preocupaciones de seguridad propios de la región (Medeiros Filho, 2017). En este sentido, había un cuestionamiento a una concepción sobre la seguridad de América Latina que había surgido, en gran parte, de preocupaciones norteamericanas y de sus prescripciones sobre el papel que las fuerzas armadas de la región debían desempeñar. Fue a partir de la puesta en discusión de la hegemonía norteamericana sobre la seguridad regional que el CDS fue conformándose alrededor de dos agendas: la de la seguridad cooperativa y la de la cooperación disuasoria. Mientras que los análisis de elementos de la dimensión regional muestran una cierta audacia del regionalismo posliberal en

materia de defensa, factores del nivel de análisis nacional apuntan a las razones del fracaso de dicha apuesta política.

En lo que respecta al nivel de análisis regional, un examen de las actividades realizadas por el CDS desde su puesta en funcionamiento en 2009 y fines de 2015 muestra que, a grandes rasgos, hubo dos tipos de actividades vinculadas a estas agendas: por un lado, aquellas que buscaron incrementar el diálogo y la interacción entre los ministerios de defensa y otros actores relevantes de las políticas de defensa, así como mejorar la confianza y la transparencia; y por otro, aquellas que tuvieron como propósito discutir, negociar y acordar definiciones comunes sobre la identidad estratégica regional (Vitelli, 2016b).

De esta manera se consensuó una agenda liberal, a la vez que se intentó construir otra agenda de cooperación en seguridad con rasgos posliberales. La primera corresponde al modelo de la seguridad cooperativa centrado en la construcción de confianza y transparencia, o sea, en la reducción de los riesgos que llevan a conflictos dentro de la región, un modelo de seguridad que había sido iniciado tanto al interior de la OEA, como de forma bilateral entre algunos países y que predominó durante la época del regionalismo abierto (Weiffen, 2012). En contraste, algunos países del CDS propusieron un concepto estratégico distinto para organizar la cooperación. Dicho intento configuró una apuesta inédita en dos sentidos. Por un lado, porque nunca había tenido lugar un esfuerzo de reflexión organizada entre los países sudamericanos sobre el concepto estratégico de la región en directo cuestionamiento de la visión norteamericana, que la acerca al regionalismo poshegemónico. Por otro lado, y en conexión con el regionalismo posliberal, la cooperación regional pasó a abordar un tema político fuertemente asociado a la idea de soberanía nacional y con un claro posicionamiento desde los ministerios de defensa —encargados de la conducción política de la defensa— como impulsores de la interacción entre las fuerzas armadas de los países.

Esta agenda se puso en términos de la necesidad de formular —gradualmente y en un plazo de tiempo razonable— una identidad sudamericana de defensa, tornando a la construcción de una identidad colectiva en materia de seguridad regional un factor central del desarrollo de la Unasur (Battaglino, 2012). En otros trabajos se ha utilizado el concepto de *identidad estratégica regional*, en los términos planteados por Tibiletti (2014), que puede subdividirse en cuatro dimensiones: el entorno estratégico, los intereses regionales, las amenazas y riesgos y los instrumentos (Vitelli, 2016b). Así, junto a la realización de actividades asociadas a generar confianza y transparencia, los países sudamericanos pusieron en marcha iniciativas durante las cuales buscaron discutir, acordar, e incluso señalar áreas de individualidad no negociables en el corto y mediano plazo, sobre un marco conceptual para la defensa.

Asimismo, es posible distinguir dos grandes dimensiones de ese marco conceptual. Por un lado, uno de los elementos más fundamentales de un proceso de cooperación regional en defensa es definir qué entienden los países miembros por *defensa* y por *seguridad*, y por otro lado, otros elementos fundamentales de una identidad estratégica regional: las amenazas y riesgos a conjurar. Mientras que estos últimos elementos informan las primeras tres dimensiones de la identidad estratégica regional —entorno estratégico, interés regional y amenazas y riesgos—, el primero se vincula con la última dimensión, la instrumental.

Al analizar las actividades realizadas por el CDS (Vitelli, 2017), es posible detectar una práctica que da especificidad al modelo de cooperación en defensa del CDS: la celebración de instancias de investigación, discusión y formulación de un pensamiento estratégico propio, como la creación de CEED y de la ESUDE, pero también la realización de foros, seminarios y reuniones, eventos en los que se discutió sobre diversas temáticas relacionadas con las dimensiones de la identidad estratégica. A lo largo de estas actividades fue gestándose una propuesta de concepto estratégico denominado como cooperación disuasoria.

La cooperación disuasoria buscó generar confianza e identidad entre los miembros para fortalecer las capacidades de disuadir una amenaza externa a la región. Así, el concepto de cooperación disuasoria planteó dos elementos claves. Por un lado, la eventualidad de que la región enfrente una actitud hostil que provendría de un país poderoso —o alianza de países— de fuera de la región, y por otro, que dicha actitud implicaría una amenaza para la soberanía e integridad territorial sobre recursos naturales estratégicos. Parte del supuesto de que vivimos en un mundo en el que las disputas por los recursos naturales se volverán más agudas, y de la observación estratégica de que la abundancia de recursos que existe en la región la torna un posible blanco de estrategias intervencionistas por parte de las potencias.

Esta concepción suponía que en un futuro la soberanía y la integridad territorial de los países de la región podía ser amenazada por un país o grupo de países con superioridad militar y económica, sin determinar si sería Estados Unidos, China, Rusia u otro. A pesar de esta omisión, es necesario notar que un grupo de países consideraba que el origen de la amenaza más probable era Estados Unidos, principal condicionamiento del entorno estratégico de la región. Cabe recordar que uno de los momentos de tensión que la Unasur tuvo que enfrentar fue cuando se conocieron las gestiones entre Bogotá y Washington para renegociar el acuerdo militar que aumenta la presencia militar y propone la instalación de bases militares en el país.

Se dijo antes, que esta agenda pensó a los recursos naturales como parte del *interés regional* compartido sobre el que debía hacerse una reflexión estratégica

conjunta. Al traspasar fronteras, las riquezas minerales, los hidrocarburos, el agua y la biodiversidad, entre otros, debían ser defendidas de manera colectiva. Se trató de un concepto que —en la dimensión instrumental de la identidad estratégica— volvió a enfocarse en una misión externa para las fuerzas armadas. No obstante, la mayoría de los países de la región privilegian la asignación de misiones internas —incluida la seguridad pública, pero también la asistencia en desastres naturales y tareas socio-comunitarias— que cuestionan la designación de una misión externa a nivel regional (Vitelli, 2019).

En virtud de esto, mientras que la agenda de la seguridad cooperativa registró algunos importantes avances, contrariamente, la agenda de la construcción de una identidad estratégica encontró serios obstáculos que entorpecieron el logro de ese objetivo. En parte importante, esto se debió a que —en términos del nivel de análisis de las políticas nacionales de los miembros de la Unasur— la región se vio dividida en función de dos disensos claros en las orientaciones de política externa y de política de defensa: 1) el vínculo con los Estados Unidos y 2) cuál debe ser el concepto estratégico y la misión de las fuerzas armadas en un contexto democrático y de fin del Guerra Fría. El impacto de estos factores de naturaleza nacional probablemente fue fundamental para debilitar la cooperación en defensa, debido al carácter intergubernamental de la Unasur y al grado de presidencialismo de esta organización, aunque se considera que vale la pena ponderarlos por sí mismos.

En lo que respecta a la política de defensa, la exclusión que el CDS hizo de las cuestiones relativas a la seguridad pública fue un factor que puede haber frustrado los acuerdos sobre un concepto estratégico basado en la cooperación disuasoria, en la medida en que cada vez más los países están priorizando misiones internas para sus fuerzas armadas, y dejando de preparar su instrumento militar para un eventual amenaza estatal. En lo que hace a las diferencias ideológicas, en contraposición con las visiones bolivarianas, existió un grupo de países dentro del CDS que en ningún momento adoptó el discurso de alarma frente a la existencia del sistema de bases militares norteamericanas en la región —particularmente Chile, Perú y Colombia—, lo que marcó una clara división ideológica al interior del organismo respecto a la principal definición identitaria: quiénes son los sudamericanos en relación al país más poderoso del sistema internacional, principal condicionante estratégico de la región.

La división ideológica en Sudamérica fue profundizada por los cambios políticos atravesados por la región, en particular, a partir de 2016, con el inicio de los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer. Tales presidentes adoptaron un tono más enfático y crítico en relación con el gobierno venezolano de Nicolás Maduro, lo que se expresó en la creación del Grupo de Lima en 2017, integrado

por 13 países del Hemisferio Occidental, que demandaron un cambio de régimen en Venezuela en vistas de lo que percibían como un quiebre del orden democrático y del orden constitucional en el país bolivariano (Argentina, 2018). En ese contexto de división regional, el apoyo al regionalismo perdió fuerza. A partir de 2016 el CDS realizó un número mucho menor de actividades en comparación con los años anteriores. Si bien hubo avances en la constitución de la ESUDE y pudo elegirse un nuevo director del CEED —luego del *impasse* ocurrido en 2015— lo cierto es que no se realizó el Curso de Formación en Defensa que anualmente organizaba el Ministerio de Defensa argentino desde 2012, hubo menos reuniones de la instancia ejecutiva y tampoco hubo reunión de ministros de defensa.

Ese cuadro se tornó más dramático cuando, el 20 de abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú solicitaron la suspensión temporaria de la participación en la organización regional. Esa decisión fue justificada y motivada por la falta de resultados concretos y de consenso regional en la elección del Secretario General, una vez que el candidato argentino fuera vetado por Bolivia y Venezuela (Sanahuja y Comini, 2018; Vitelli y Souza, 2018). Más problemática fue la posterior decisión de Colombia de retirarse definitivamente del organismo regional, después de la asunción del presidente Ivan Duque. El 27 de agosto de 2018, el presidente colombiano envió una carta a la organización solicitando la retirada de su país del organismo regional y denunciando el Tratado Constitutivo del bloque. Desde el momento de creación de Unasur, Colombia fue el país más reticente —era también el más próximo aliado de Estados Unidos en Sudamérica. Finalmente, durante los primeros meses de 2019, algunos países, como Argentina y Ecuador, anunciaron la renuncia a la organización, otros comenzaron procesos de consulta con los parlamentos para tomar la misma decisión y la mayoría adhirió a la creación de un foro alternativo, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

El proceso de desintegración del bloque regional muestra que el organismo no fue capaz de consolidarse. El laxo diseño institucional —importante para promover un denominador mínimo que posibilitó la creación de Unasur— no fue suficiente para la creación de una institucionalidad que prescindiera de los gobiernos y liderazgos personales que tornaron Unasur dinámica en sus momentos iniciales (Nolte y Mijares, 2018). De la misma forma, las discusiones regionales en torno a la cooperación disuasoria no impactaron fuertemente sobre los diseños de las políticas de defensas una vez que el proceso de interiorización de las misiones de las fuerzas armadas se profundizó en la región, lo que limitó sus capacidades de disuasión.

4. Política de defensa argentina: contradicciones con la cooperación disuasoria

A pesar de constituir debilidades recurrentes de los procesos de integración y cooperación de la región, en lo que hace a las cuestiones de defensa, el fracaso de la adopción de un concepto estratégico volcado hacia una amenaza estatal externa no puede ser endilgado solamente a limitaciones generales, tales como el carácter intergubernamental de la organización o el alto grado de presidencialismo de la Unasur. En esta sección, construida a partir del análisis de decisiones de política de defensa de Argentina y de Brasil relativas al uso de fuerzas armadas en misiones internas, se muestra que un primer paso necesario para la adopción de la cooperación disuasoria nunca fue dado: este tipo de concepto estratégico de corte autonomista no se estableció al interior de los países, ni siquiera en los dos países más activos en su formulación discursiva. Así, en Argentina hubo una contradicción entre la posición que se mantuvo en los foros hemisféricos, contraria al involucramiento de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior, y en las decisiones internas, que flexibilizaron lo que se conoce como el principio de demarcación que separa la defensa de la seguridad. La misma contradicción tuvo lugar en Brasil: mientras que el ministro de defensa brasileño, Celso Amorim, realizaba discursos en los que articulaba la lógica de «cooperar hacia adentro para disuadir hacia afuera», la misma cartera ampliaba la participación de las fuerzas armadas en la crisis de seguridad pública en Río de Janeiro.

Si bien solo a partir del gobierno del presidente Macri Argentina realizó cambios en la normativa que impone esta separación, es posible encontrar antecedentes de flexibilización ya en el último mandato de la presidenta Cristina Kirchner. En primer lugar, en julio de 2011 fue creado el Operativo Escudo Norte de incremento de la vigilancia sobre la frontera noroeste y nordeste del país para prevenir delitos de tráfico ilegal. A pesar de estar bajo comando del Ministerio de Seguridad, el decreto de creación del operativo puso en práctica una colaboración en tareas de apoyo logístico de las fuerzas armadas. Concretamente, la Fuerza Aérea quedó encargada de prestar su sistema de radares, incluyendo el equipamiento y el personal para operarlo. Los expertos han apuntado que las acciones realizadas bajo la supuesta modalidad de *apoyo logístico* no coinciden con lo que los manuales de las Fuerzas Armadas argentinas establecen como tal (Cels, 2016).

Si bien el gobierno insistió en que el operativo no implicaba ningún cambio doctrinario, ciertamente se trató de una novedad vista con preocupación. En cierta manera, expresa una opinión que, por diversos motivos, está volviéndose predominante entre la clase política argentina, favorable al empleo de las fuerzas armadas en misiones internas. Por ejemplo, durante la campaña presidencial de

2015, los tres principales candidatos, inclusive el oficialista, se manifestaron a favor de cierto empleo de los militares en el combate al narcotráfico (Anzelini, 2017). A pesar de constituir una opinión fundada más en oportunismo político-electoral que de una estrategia cuidadosamente pensada, no deja de ser preocupante (Vitelli, 2018).

Otra política que fue evaluada como tendiente a alejar a las fuerzas armadas de tareas externas y acercarlas a temáticas internas, fue el supuesto vínculo estrecho construido por Cristina Kirchner con el sector de Inteligencia del Ejército. Algunos analistas, y parte importante de la prensa, denunciaron que la presidenta se acercó al coronel César Milani y aumentó los fondos de esa dependencia para contar con los servicios de espionaje y utilizarlos para espiar a actores domésticos (Tokatlián, Saín, y Montenegro, 2018, pp. 113-120). La inteligencia militar, así, se habría volcado más para el interior y habría relegado la reflexión sobre el mundo más allá de las fronteras.

Si un gobierno que trabajó por la separación de la defensa y la seguridad acabó flexibilizando este principio que guía a la política de defensa desde 1988, un sector político que cree firmemente en que esa separación ya no tiene sentido solo pudo haber profundizado esas medidas. En estos casi cuatro años de gestión, el gobierno Macri tomó una serie de medidas promoviendo el empleo interno, aunque con más efectos simbólicos que prácticos. Entre las acciones con impacto real en la política debe mencionarse la prorrogación del operativo Escudo Norte a partir de la firma del decreto de Estado de Emergencia de Seguridad Pública de enero de 2016. La innovación de esta edición fue permitir a la Fuerza Aérea derribar aviones civiles que no prueben su operatoria legal, lo que constituye una virtual ley de derribo. Cabe aclarar que, por el momento, el país carece de medios aéreos para cumplir esa provisión, aunque los contactos con Estados Unidos exploraron posibilidades de compra de aeronaves dedicadas al patrullaje de las fronteras.

Por otro lado, después de meses de rumores sobre una supuesta reforma de la ley de Defensa Nacional, en julio de 2018 el gobierno de Macri publicó el decreto 683, que modifica el decreto 727/2006. La nueva norma conserva del decreto anterior la disposición de que las Fuerzas Armadas «serán empleadas en forma disuasiva o efectiva» en «agresiones de origen externo», pero retira la calificación de que dicha agresión debe contar con la participación necesaria de «fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estados/s». Así, queda implícito que el agresor podría ser un grupo armado no estatal, como una organización terrorista o criminal. Asimismo, mientras que la legislación anterior prohibía la planificación, adiestramiento y formulación de doctrina por parte del Sistema de Defensa Nacional en función de «hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al

ámbito de la seguridad interior», la nueva normativa reemplaza dicha prohibición con una lista de operaciones para el empleo de las Fuerzas Armadas. Si bien no se incluye explícitamente operaciones de seguridad pública, la retirada de la limitación legal tiene como mínimo un impacto simbólico de relevancia (Argentina, 2006, Argentina, 2018).

El gobierno de Macri sumó otra cuestión que aleja la concepción de la defensa del regionalismo poshegemónico: la reanudación de negociaciones de acuerdos con Estados Unidos en el área de defensa, cuestión que había quedado paralizada desde el episodio protagonizado por el canciller Timerman en febrero de 2011, cuando se incautó material militar norteamericano no declarado, hallado en un avión de la Fuerza Aérea de dicho país en el aeropuerto de Ezeiza, equipamiento utilizado en el marco de tareas de adiestramiento de la unidad de élite de la Policía Federal Argentina. El vínculo fue retomado a partir de la llegada de Macri al gobierno, simbolizado en la visita del presidente Obama a Argentina, en marzo de 2016, ocasión en la que se firmaron una serie de acuerdos sobre la temática, incluyendo la reanudación de las reuniones del Mecanismo de Diálogo Bilateral en Defensa que habían sido suspendidas luego del hecho mencionado.

Si bien no se hicieron públicos los textos de los acuerdos, la web de la Casa Blanca dio más información que Argentina, según Verbitsky (2016), pudiéndose constatar que estos involucran asistencia norteamericana a las fuerzas de seguridad argentinas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en la Triple Frontera, incluyendo la capacitación de funcionarios argentinos en la Academia Internacional de Policía, entre otros viajes de estudios a Estados Unidos, donde recibirán capacitación de la Administración para el Control de Drogas (DEA, en inglés) y el Buró Federal de Investigaciones (FBI, en inglés). Esta última agencia también ofrecerá su colaboración contra el terrorismo y el crimen organizado por medio del montaje de una «red de Centros de Fusión de Inteligencia», que integran información proveniente de agencias de inteligencia como la Agencia Central de Inteligencia (CIA, en inglés), organismos policiales como el FBI, las fuerzas armadas y los gobiernos, nacional, estadual y local.

Otro tema preocupante, sobre el que no hubo medidas concretas aunque sí varios rumores, fue que el Ministerio de Defensa consideró —también por pedido de Estados Unidos— incrementar la participación de militares argentinos en operaciones de paz robustas, en conflictos híbridos, donde hay imposición de la paz, utilización de un mayor nivel de fuerza y confusión entre roles de defensa y seguridad. Este fue uno de los temas de discusión cuando el viceministro de defensa, Ángel Tello, visitó Washington, en mayo de 2016, en el marco de la «estrategia de volver al mundo» (De Vedia, 2016). Al igual de lo que sucedió con los acuerdos de marzo, no hubo información detallada sobre lo tratado en esas

reuniones. En particular, se conversó sobre posibles compras de equipamiento norteamericano por parte de Argentina, pero lo que más alarma causó fueron las especulaciones sobre supuestas negociaciones para la creación de una base de cooperación científica en Ushuaia y de monitoreo del tráfico y el terrorismo en la Triple Frontera. Por último, como consecuencia de esas negociaciones, en enero de 2017 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Defensa argentino y la Guardia Nacional del estado de Georgia, supuestamente solicitado por Argentina.

En resumen, si bien la flexibilización del principio de demarcación comenzó ya durante el segundo gobierno de Cristina Kirchner, durante su gestión esta política fue acotada y con motivaciones pragmáticas, paralela a una apuesta por la cooperación sudamericana en defensa, a partir de un intento de protagonismo dentro del CDS, donde se mantuvo como posición inflexible que la defensa regional no trataría sobre cuestiones de seguridad. Por el contrario, desde la llegada de Macri, el Ministerio de Defensa recortó su participación en el CDS, por ejemplo, no envió delegados al Curso Sudamericano de Defensa, realizado anualmente por el CDS en Río de Janeiro, y en paralelo dedicó grandes esfuerzos a retomar el vínculo en temas de seguridad y defensa con Estados Unidos, como eje del proyecto de inserción internacional del gobierno de Cambiemos.

5. Política de defensa de Brasil: contradicciones en la cooperación disuasoria

En Brasil dos movimientos contradictorios se dieron en paralelo durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016): el énfasis en la autonomía estratégica en el plano diplomático, por un lado, y el aumento del empleo de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, junto con el fortalecimiento de aspectos del diálogo con Estados Unidos. La revisión del rol de las Fuerzas Armadas se acentuó luego del *impeachment* de Rousseff y la asunción de Michel Temer al poder, cuando la agenda de la autonomía estratégica perdió espacio.

Durante la presidencia de Lula, la utilización de los militares para Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden —conocidas como operaciones de GLO— tuvo como factor inicial la demanda del gobierno del estado de Rio de Janeiro, que buscaba la participación de los militares en las regiones afectadas más gravemente por el crimen organizado. Durante las gestiones de los ministros José Viegas Filho (2003-2004), José Alencar (2004-2006) y Waldir Pires (2006-2007), el Ministerio de Defensa se posicionó en contra de tal empleo y defendió que

solo podría ocurrir en caso de que el gobierno estadual declarase formalmente el desborde de sus fuerzas de seguridad pública. A pesar de eso, la utilización de los militares en operaciones de GLO continuó ocurriendo de manera episódica (Lima, 2015) y en 2005 fue creado en Campinas el Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, lo que significó un inicio de institucionalización de la práctica.

Durante la gestión de Nelson Jobim como ministro de defensa (2007-2011), el empleo interno de las Fuerzas Armadas se tornó más extensivo, principalmente a partir de los operativos de pacificación en los Complejos Alemão-Penha, en Rio de Janeiro, con importante actuación del Ejército. Las actividades en la región comenzaron en 2010 y continuaron hasta 2012, cuando la Policía Militar asumió la función.

A pesar de haber apoyado el empleo de los militares en Rio de Janeiro, el ministro era reticente a extender las operaciones de GLO, puesto que consideraba necesaria la elaboración de un estatuto jurídico específico, replicando la preocupación de las fuerzas armadas con la posibilidad de ser sometidos a la justicia común. Jobim dejó el Ministerio durante el gobierno de Dilma Rousseff, cuando fue reemplazado por el exministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, quien ocupó el cargo entre 2011 y 2014. En ese periodo, contrastando en el discurso basado en la autonomía estratégica, el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones internas se intensificó. Entre los operativos más importantes cabe destacar la ocupación del Complejo de Maré, una operación de catorce meses iniciada en abril de 2014 por demanda del gobernador de Rio de Janeiro, cuyo objetivo era contener la criminalidad.

El uso del componente militar en el patrullaje de fronteras para reprimir el tráfico de drogas y armas también se incrementó. En 2011 tuvo inicio la Operación Ágata, que utiliza operaciones tácticas y puntuales de las Fuerzas Armadas de forma integrada con las fuerzas de seguridad para cohibir delitos y crímenes transnacionales (Ministério da Defesa, 2016). Al año siguiente fue creado el Sistema de Monitoreo de las Fronteras (SISFRON), a partir del cual el Ejército actúa de forma auxiliar en la vigilancia de las fronteras. Otro acontecimiento destacado fue la confección en 2013 del *Manual e Garantía de la Ley y el Orden*. El documento de doctrina elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA) contiene directrices para la actuación interna (Ministério da Defesa, 2014).

Durante el gobierno de Michel Temer, la utilización de las Fuerzas Armadas en misiones de garantía de la ley y el orden aumentó de forma considerable. Más allá de la recesión y la inestabilidad política, el período está marcado por

una crisis de seguridad pública, habiendo ocurrido rebeliones en prisiones del norte y nordeste brasileño, olas de violencia y una huelga de policías militares en Espírito Santo en febrero de 2017. En todos los casos, las Fuerzas Armadas fueron convocadas, en mayor o menor grado. Por otro lado, la realización de eventos internacionales de gran porte, en particular el Mundial de Fútbol (2014) y las Olimpiadas (2016), fueron momentos utilizados para ampliar la actuación de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas, con la justificación del riesgo de ataques terroristas. En esas ocasiones, hubo operaciones a partir de las cuales las fuerzas armadas y de seguridad vinculadas al Ministerio de Justicia actuaron de manera integrada.

En 2018, tales tendencias se agravaron aún más, con la determinación del presidente Michel Temer, el 16 de febrero, de realizar una intervención federal en la seguridad pública del estado del Río de Janeiro, con duración prevista hasta el 31 de diciembre y con el objetivo de restaurar el orden público. Eso significó que la cartera de Seguridad Pública del estado pasó a ser dirigida por un militar, el general Braga Netto (Presidência da República, 2018). Aunque las operaciones aún estén en curso, los resultados de la intervención, que implicó en constante actuación de los militares en las calles de Río, son exiguos: no hubo disminución de la violencia, sino abusos de los militares y policías, como reflejan las denuncias por el exceso de tiroteos y la insuficiencia de operaciones de inteligencia.³

Otro tema de relevancia para pensar la defensa nacional y su relación con el enfoque poshegemónico del CDS es el vínculo trazado con los Estados Unidos. Durante los Gobiernos Lula y Rousseff, la búsqueda de autonomía y la asertividad de la política exterior causó cierto alejamiento, aunque no obstruyó las relaciones bilaterales en el área de la defensa, como muestran los dos tratados firmados en 2010. Por un lado, Brasil y Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Cooperación en Defensa, un documento marco para promover acuerdos en investigación, desarrollo, adquisición de productos y servicios e incentivar entrenamientos conjuntos e intercambio académico. Por otro, suscribieron el Acuerdo General de Seguridad sobre Informaciones Militares, cuyo objeto es la promoción del intercambio de informaciones entre los dos países.

A pesar de la relevancia dada a la relación con Estados Unidos, durante la gestión de Jobim la actuación internacional de Brasil en el campo de la defensa fue intensa, en el sentido de buscar diversificar las asociaciones, inclusive más allá del énfasis dado al regionalismo. Esto convergía con la orientación de la política exterior «*ativa e ativa*», según expresaba el exministro de relaciones exteriores,

3 Para más informaciones sobre la intervención federal consultar el Observatório da Intervenção <<http://observatorioidaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>>.

Celso Amorim. En contraste, la presidencia de Temer se caracterizó por su inmovilismo en esta política, no obstante lo cual hubo importantes movimientos de acercamiento a los Estados Unidos en el área de defensa. Entre estos, sorprendió la invitación extendida por el gobierno brasileño al ejército norteamericano para participar del *Amazonlog*, un ejercicio multilateral de logística realizado en la ciudad de Tabatinga, en el estado de Amazonas en noviembre de 2017.

Durante ese gobierno, también fueron iniciados mecanismos de cooperación en los temas de la industria de Defensa, lo que se concreta con la realización de reuniones, con la presencia de compañías de los dos países, nombradas como Diálogo de la Industria de Defensa. En ese aspecto, una sorpresa fueron las negociaciones con la empresa de aviación norteamericana Boeing para comprar la brasileña Embraer. Las tratativas culminaron durante los primeros días del gobierno Bolsonaro, asestando un duro golpe a la autonomía estratégica impulsada por la industria de defensa brasileña.

El Gobierno Temer también se movilizó para permitir la utilización internacional del Centro de Lanzamientos de Alcântara, localizado en el estado de Maranhão. El uso de la base de lanzamiento de cohetes interesa a empresas de los Estados Unidos debido a la proximidad del lugar con la línea del Ecuador, lo que permite economizar recursos en los lanzamientos. Las discusiones para el uso de la base de Alcântara comenzaron durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cuando Brasil y Estados Unidos firmaron un acuerdo que fue obstaculizado en el Congreso brasileño y finalmente retirado durante el comienzo del Gobierno Lula. Así como con la fusión entre la Embraer y Boeing, el acuerdo para el uso de Alcântara fue cerrado ya durante los primeros meses del gobierno Bolsonaro y ahora espera la ratificación del Congreso.

Por otro lado, se destaca la creación, el 22 de mayo de 2018, de un Forum Permanente de Seguridad entre Brasil y Estados Unidos. El Forum es coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estado, pero incluye la participación de otras agencias gubernamentales y busca el compartimiento de informaciones sobre temas como crímenes internacionales y terrorismo. Por último, otra cuestión de gran importancia se refiere a la autorización dada por el gobierno brasileño para que los aviones británicos con destino a las Islas Malvinas hicieran escala en el país, lo que ocurrió durante 2015 y 2016. La gravedad de la cuestión reside no solo en que vulnera la estrategia argentina de obstaculizar el suministro de las islas, sino también en relación con la militarización llevada a cabo por una potencia extrarregional.

6. Reflexiones finales

La creación del CDS fue una iniciativa inédita, sumamente audaz, de pensar una orientación regional y autónoma para la defensa de los países de América del Sur. Si bien ya existía cooperación en materia de defensa entre los países de la región, se trataba apenas de iniciativas fundamentalmente bilaterales y alineadas con la noción liberal de la construcción de la confianza mutua. Lo original del CDS fue pensar que además de trabajar por eliminar la potencial utilización de la fuerza armada entre los miembros, fuera posible acordar una orientación general común para las políticas de defensa. No solo sería un concepto regional, sino que también se planteaba pensar fuera de los moldes impuestos por las grandes potencias, diseñados en la década de 1990 y principios de la del 2000 para ensamblar las políticas de defensa latinoamericanas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En el último caso, difícilmente se puede demostrar que esta problemática representa una amenaza urgente contra la región. En el caso del primero, si bien es un fenómeno que con distintos matices afecta a todos los países, la imposición viene por vía de la estrategia recomendada: la militarización de su combate. Por el contrario, el CDS cuestionó este mandato al señalar que una dinámica global en particular —las disputas por los recursos naturales, actuales y probables— representa riesgos que serían seriamente ignorados si se reorientasen recursos militares hacia el combate del crimen organizado.

En Argentina, fuera del rechazo de la presencia militar británica en el Atlántico Sur, hasta el momento no había habido una formulación similar sobre una hipótesis de empleo externa, a pesar de que sí existió un esfuerzo sostenido por eliminar cualquier hipótesis de empleo militar interno. Quienes siempre resistieron el alejamiento de los militares de las misiones internas señalan que resulta contradictorio que la misión principal de las fuerzas armadas sea la defensa externa contra un ataque estatal armado, mientras que al mismo tiempo se declaran eliminadas las hipótesis de conflicto con los vecinos. Lejos de entender que persisten conflictos en la región pasibles de ser resueltos por la vía militar, esta perspectiva admite implícitamente una o ambas de dos alternativas: que no existen potenciales disputas con actores poderosos o que en caso de desatarse tales conflictos, Argentina, un país pequeño y débil, nunca podría ganarlos. Ergo, la única alternativa sería alinearse con un actor comprometido con protegerlos de esa potencial amenaza.

En el caso brasileño, la transición a la democracia no significó una separación estricta entre defensa y seguridad, como ocurrió en Argentina. En los años recientes, inclusive durante los gobiernos del PT, el empleo interno de las fuerzas armadas se vio ampliado, tanto en temas de seguridad pública como en protección

de fronteras. Algunas iniciativas como la producción de un Manual y un centro de instrucción dedicados exclusivamente a las operaciones de GLO evidencian la institucionalización de una práctica. De esta manera, siempre hubo ambigüedades en la política externa brasileña, siendo posiblemente la mayor contradicción que el principal representante del país durante la construcción del CDS, Nelson Jobim, no era contrario al uso interno de los militares. La principal diferencia con el Gobierno Temer es la intensificación del proceso, como respuesta a la crisis de seguridad pública y el mayor alineamiento con Estados Unidos.

Dada la relación establecida en este trabajo entre el regionalismo poshegemónico y el intento de formular una identidad sudamericana de defensa en torno al concepto de cooperación disuasoria, sería interesante plantear un interrogante: ¿el concepto de identidad estratégica podría designar una perspectiva que adhiera a incluir a la seguridad pública como misión de las fuerzas armadas? Podría pensarse que, si todos los países de la región se pusieran de acuerdo en que la identidad de defensa sudamericana pasa por determinar que el crimen organizado es la principal amenaza que enfrentan y de tal magnitud que se requiere la medida extraordinaria de involucrar sustancialmente a los militares en su combate, al ser regionalmente acordado aplicaría el concepto. Sin embargo, esto sería un poco forzado ya que lo estratégico suele evocar algo autónomo, y esta decisión, al desviar recursos que para estos países son muy escasos, estaría abriendo un espacio de heteronomía: si los militares van a estar abocados a combatir criminales, ¿quién se ocupará de la protección contra estados extrarregionales que puedan amenazar la integridad territorial y la soberanía? Si la respuesta fuera *nadie*, se quedarían indefensos; si fuera *un país más poderoso*, serían dependientes. Algunos apuntan que, en el contexto actual de avance tecnológico, resultaría imposible defenderse contra dicho ataque. En todo caso, es un debate que debería darse pública y seriamente.

Sin dudas, ningún análisis sobre el devenir de la Unasur, y en particular sobre la cooperación en defensa, estaría completo sin realizar una referencia al impacto que la situación política de Venezuela tuvo sobre la crisis de la organización. Después de todo, la Unasur fue dotada de normas y procedimientos para actuar en casos de ruptura de la institucionalidad democrática y de solución pacífica de los conflictos entre los miembros. Considerando las múltiples implicancias de la crisis venezolana —tanto en términos de flujos de migrantes y refugiados, como de tensiones con los vecinos y como potencial escenario de disputas entre las grandes potencias— parece una falta de coherencia pretender avanzar en la adopción de un concepto estratégico común sin intentar primero seriamente un proceso de concertación política para atender una crisis urgente y fundamental. El hecho de que la Unasur —y su CDS— hayan ignorado «el elefante en la habitación» merece ser estudiado tanto

como resultado de las debilidades institucionales del organismo, como en términos de posible causa de su desintegración y de las limitaciones del regionalismo posliberal y poshegemónico.

Referencias

- ANZELINI, L. (2017). El gobierno de Macri y la (re)militarización de la seguridad pública (2015-2017): algunos apuntes para la discusión. Buenos Aires, Argentina: UMET. Recuperado de <<https://cultpazcom1.files.wordpress.com/2018/04/el-gobierno-de-macri-y-la-remilitarizacioc3acn-de-la-seguridad-pc3bablica-libro-completo-web6052.pdf>>.
- ARGENTINA. (11 de agosto de 2018). Declaración del Grupo de Lima. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Recuperado de <<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-del-grupo-de-lima-1>>.
- ARGENTINA (12 de junio de 2006). Defensa Nacional. Decreto 727/2006. Buenos Aires, Argentina: Infoleg. Recuperado de <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>>.
- ARGENTINA (23 de julio de 2018). Defensa Nacional. Decreto 683/2018. Buenos Aires, Argentina: Infoleg. Recuperado de <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-683-2018-312581/texto>>.
- BATTAGLINO, J. (2012). Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of The South American Defence Council. En P. Riggirozzi, y D. Tussie (Ed.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 81-100). Nueva York, EE. UU.: Springer.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios internacionales*, 45(175), 9-39. doi: 10.5354/0719-3769.2013.27352.
- CELS (2016). *La riesgosa política del gobierno para las fuerzas armadas*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales. Recuperado de <<https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/la-riesgosa-politica-del-gobierno-para-las-fuerzas-armadas/>>.
- DE VEDIA, M. (16 de mayo de 2016). El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos. *La Nación*. Recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/1898877-el-gobierno-retoma-el-intercambio-militar-con-estados-unidos>>.
- DIAMINT, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101, 55-79.
- LIMA, R. C. (2015). *A articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa* (Tesis de maestría). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP), São Paulo.

- MALAMUD, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- MEDEIROS FILHO, O. (2017). A construção de uma identidade regional de defesa para a américa do sul: agendas e desafios. *Lua Nova*, 101, 203-220.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. (2014). *Manual Garantia da Lei e da Ordem*. Brasília, Brasil: Ministério da Defesa. Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. (2016). *Operação Ágata*. Brasília, Brasil: Ministério da Defesa. Recuperado de <<http://www.defesa.gov.br/index.php/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>.
- NOLTE, D., y MIJARES, V. (2018) Regionalismo poshegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (16 de febrero de 2018) Decreto n.º 9288. Brasília, Brasil: Casa Civil. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht, Holanda: Springer.
- SANAHUJA, J. A. (2012). Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez, H. Ramanzini Júnior (Eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012: el regionalismo «posliberal» en América Latina y el Caribe. Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (19-72). Buenos Aires, Argentina: CRIES. Recuperado de <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>>.
- SANAHUJA, J. A., y COMINI, N. (7 de mayo de 2018). Los gobiernos de la nueva derecha y la estrategia de la silla vacía en Unasur. *Democracia Abierta*. Recuperado de <<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/jos-antonio-sanahuja-nicol-s-comini/los-gobiernos-de-la-nueva-derecha-y-la-estrategia>>.
- SCHMITTER, P. C. (2010). A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, 80, 9-44.
- SERBIN, A. (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Sociedad-CRIES. Recuperado de <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>>.
- TIBILETTI, L. (2014). Las distintas ofertas de identidades estratégicas en los países de Unasur y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1), 13-37.

- TOKATLIÁN, J. G., SAÍN, M. F., y MONTENEGRO, G. (2018). *De Militares a Policías. La «guerra contra las drogas» y la militarización de Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- VERBITSKY, H. (27 de marzo de 2016). La transparencia del sigilo. *Página 12*. Recuperado de <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-295548-2016-03-27.html>>.
- VITELLI, M. (2015) Argentina, Brasil y la defensa en América Del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (CERIR), 121, 1-44.
- VITELLI, M. (2016a) América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro Internacional*, 56(225), 724-755.
- VITELLI, M. G. (2016b). Comunidad e identidad en la cooperación regional en defensa: entendimientos en conflicto sobre pensamiento estratégico en el Consejo de Defensa Sudamericano. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 22(2), 233-260.
- VITELLI, M. G. (2017). The South American Defense Council: The Building of a Community of Practice for Regional Defense. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(2), 1-22.
- VITELLI, M. G. (2018). Civil-Military Relations and Military Missions in Contemporary Latin America: Argentina's Sinuous Path Towards a Democratic Defense Policy (2011-2016). *Brazilian Political Science Review*, 12(3), 1-24.
- VITELLI, M. G. (2019) The impossibility of a defence policy in the Americas? Comparing Hemispheric and South American security concepts. Artículo aceptado para publicación en el 41(3) de la *Revista Contexto Internacional* (IRI-PUCRJ).
- VITELLI, M., y SOUZA, T. (21 de mayo de 2018). *Suspensão da participação na Unasul: reflexos sobre a segurança e a defesa regional*. San Pablo, Brasil: ERIS-Defesa e Segurança Internacional. Recuperado de <<https://gedes-unesp.org/suspensao-da-participacao-na-unasul-reflexos-sobre-a-seguranca-e-a-defesa-regional/>>.
- WEIFFEN, B. (2012). Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS still have a Project?. *Contemporary Security Policy*, 33(2), 360-383. doi: 10.1080/13523260.2012.693801.

Las autoras han realizado igual contribución al artículo y son las únicas responsables de su contenido.

