

Las experiencias europeas y latinoamericanas en seguridad.

Aprendizaje y discordancias

Rut Diamint

Borrador no citar

I. Presentación

En el centro de los debates de las relaciones internacionales ha sido recurrente discutir al Estado. Visiones contrastantes lo definían como un actor unitario que actuaba en la arena global para maximizar sus intereses nacionales, o por el contrario, como un engranaje de un sistema en el cual diversas organizaciones buscaban beneficios por medio de la cooperación. Desde sus orígenes, la Unión Europea (UE) fortaleció el imaginario de la integración entre naciones como una forma de potenciar las capacidades nacionales. En América Latina, ese modelo tuvo un impacto innegable, cuyas expresiones regionales (Mercosur, SICA, Caricom, Pacto Andino) tomaron ese ideal europeo como imán para emular su progreso. Pero, si para la Unión Europea las políticas supranacionales e intergubernamentales han sido estratégicas, unificando procedimientos y desarrollando instituciones eficaces, en América Latina la cooperación siempre estuvo de la mano de la resistencia a ceder soberanía. El aspecto dónde sobresale esa resistencia es en el campo de las políticas exteriores y de defensa.

Este capítulo estudia el impacto que las políticas comunes de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea tuvieron sobre las definiciones de defensa en América Latina. El proceso de democratización que se inicia en la región a fines de la década de los años setenta enfrentaba el desafío de desmilitarizar a cada uno de los países que transitaban desde las dictaduras militares a las incipientes democracias. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos tenía pocas herramientas para disminuir el poder de las fuerzas armadas

que habían tenido un rol determinante en la historia pasada. Uno de los recursos que contribuyó a fortalecer a los nuevos gobiernos civiles fue la disminución de las hipótesis de conflicto que marcaron las relaciones bilaterales. Para lograrlo, estos nuevos gobiernos recurrieron al ejemplo de la Europa occidental que pudo superar las guerras por medio de la cooperación. Específicamente, las Medidas de Fomento de la Confianza y la Cooperación (CSBM) que Europa desarrolla para allanar la rivalidad entre el Este y el Oeste, fueron un instrumento valioso para fomentar una nueva visión de la defensa latinoamericana.

El camino para la cooperación en políticas exteriores y de defensa de la UE llevó mucho tiempo, fue difícil y requirió de numerosos incentivos. Por ejemplo, la modernización de las fuerzas armadas españolas desde 1986, se benefició de las doctrinas europeas, incluyendo el uso de recursos provenientes del Fondo de Cohesión y Fondos estructurales. Otro ejemplo es la adhesión de Portugal al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que contribuyó a efectivizar el control sobre las fuerzas armadas. Por el contrario, en América Latina no hubo incentivos externos. Además, convencer a los actores políticos internos de cada país era un desafío por revertir la mirada realista y desconfiada que promovían las fuerzas armadas y sus aliados políticos.

Asimismo, los niveles de institucionalidad en cada región eran notoriamente distintos. El predominio de principios y valores compartidos de la UE, la vigencia del derecho internacional y la convicción respecto de los beneficios de la unidad europea, dieron lugar a niveles de integración y a la conformación de un bloque que actuaba conjuntamente ante el mundo. En cambio, en América Latina reina la noción de soberanía nacional. Ello impide una integración completa. Algunos mecanismos regionales han fracasado mientras otros se mantienen como alianzas parciales. La estructuración de la defensa y la seguridad continúa como una política propia en cada nación.

Estas diferencias dan pie a una serie de preguntas que se tratarán de responder en el texto: ¿En qué medida la experiencia europea incentivó la cooperación en defensa en América Latina? ¿Los acuerdos de PCSD modificaron la relación entre la UE y América Latina? ¿Pueden considerarse como procesos paralelos las reformas en el sector seguridad en ambas regiones?

El capítulo estará dividido en seis apartados. El primero repasa los enfoques generales de los modelos de defensa de ambas regiones. El segundo tema se ocupa de los incentivos y tradiciones existentes en ambas regiones para avanzar en una cooperación en defensa. El tercer apartado toma el modelo de Confidence and Security Building Measures que sirvió como marco de contención a las rivalidades entre el Pacto de Varsovia y la OTAN y aborda la forma en que configuró el comportamiento externo de las naciones latinoamericanas. El cuarto tema refiere a las diferentes estructuras institucionales en ambas regiones y su impacto en el diseño de la defensa. En quinto lugar se explica por qué el modelo europeo de Reforma del Sector Seguridad no transformó las instituciones vinculadas a la defensa y la seguridad. Por último se realizan comentarios conclusivos del capítulo.

II. Los procesos de cooperación

La conformación de una identidad de seguridad y defensa en el ámbito europeo transitó por muchos reveses. Por ello, algunos analistas la consideran aún una política en construcción (Arteaga Martín 2010: 32 y Cebada Romero 2002:22). Ello expresa la heterogeneidad de las agendas de política exterior de sus miembros y las diferentes capacidades militares de cada uno de ellos.

América Latina se entusiasmó con la cooperación europea antes de que se establecieran políticas de defensa y exteriores comunes. Desde el Tratado de Maastricht de 1992, en que se dio inicio a conciliar estas políticas, a Amsterdam de 1997, en que se crea el cargo de directivo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y luego el Tratado de Lisboa de 2007, se fueron dando pasos progresivos para lograr una política activa de defensa de la Unión. Sin duda, los debates que suscitaron cada uno de esos tratados impactaron en la formulación de políticas en América Latina. Por ejemplo, el concepto de multilateralismo eficaz nutrió las discusiones en el ámbito de Unasur¹. La

¹ La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) creada en 2008 es una comunidad política y económica entre doce países suramericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), orientado a establecer lineamientos políticos, planes de acción, programas y

noción de potencia civil fue útil para dar preponderancia a los ministerios de defensa latinoamericanos que históricamente eran conducidos por militares. Asimismo, las demandas para que Europa deje de ser una consumidora de la seguridad que otros producen (Baqués Quesada 2002: 143) para convertirse en productora de seguridad impulsó cambios en varios países latinoamericanos (Diamint 2007). Sin embargo, el concepto que tuvo mayor preeminencia fue el de las CSBM.

Las misiones acordadas en el Tratado de Lisboa, (preservación de la paz, gestión de crisis, desarme, desmovilización y desminado; prevención de conflicto y asistencia humanitaria) modelaron también las intervenciones militares. Esas nociones de carácter preventivo y de resolución de conflictos se tuvieron en cuenta, por ejemplo, en la intervención de nueve países latinoamericanos en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). La Unión implementa una combinación innovadora de instrumentos diversos, de carácter civil y militar, que permiten abordar las crisis de forma global (Castro Ruano 2015: 26). En este lado del Atlántico se comienza a promover una mayor participación de civiles en los conflictos, como claramente se ve en la creación de los Cascos Blancos.²

Pese a esta confluencia, el campo de la seguridad no ha sido prioritario en la vinculación de las dos regiones. El acento europeo recayó más sobre las políticas sociales, la cohesión, el desarrollo o las migraciones. Procesos que se dieron en Europa animaron los compromisos bilaterales, subregionales y regionales en América Latina y el Caribe. La idea europea acerca de que sin pacificación no hay progreso, también incidió en las transiciones a la democracia en América Latina. Aún más, la UE no estuvo ausente ante varios conflictos de seguridad que se produjeron en esta región, ya sea cooperando en la

proyectos del proceso de integración. Es un organismo internacional que tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía suramericana.

² Cascos Blancos surgen de una iniciativa argentina para la asistencia humanitaria internacional. Desarrolla sus actividades apoyado en un cuerpo de voluntarios, a través de un modelo de trabajo basado en la cooperación, la solidaridad y la participación comunitaria. Cascos Blancos actúa a solicitud del Estado afectado o en el marco de un llamamiento internacional humanitario. Desde su creación en 1994, Cascos Blancos ha desarrollado más de 260 misiones de asistencia humanitaria en los 5 continentes. La iniciativa Cascos Blancos fue avalada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994 (Res 49/139B) y por la Organización de Estados Americanos-OEA en 1995 (Res 1351/XXV-0/95).

reeducación de las policías civiles centroamericanas, en los diálogos de paz en Colombia, o en la búsqueda de la verdad en las dictaduras militares sudamericanas.

Ahora bien, cuando hablamos de la cooperación entre ambas regiones, ¿a qué nos estamos refiriendo concretamente? Los conceptos desarrollados ampliamente por la literatura de las relaciones internacionales indican que cooperación es trabajar conjuntamente con otro actor en pos de un resultado mutuamente beneficioso. Se entiende que la cooperación es opuesta a competencia. En el caso de la asociación birregional, la UE transfería conocimientos y experiencias a las nuevas democracias de América Latina y el Caribe. Pero, ¿cuál era el beneficio que obtenía la UE de esa relación?³ Como apunta José Antonio Sanahuja (2008: 2) se lograron acuerdos de asociación, incluyendo áreas de libre comercio, se extendieron las políticas para afrontar la globalización y desde los noventa tanto la UE como América Latina han optado por el regionalismo y la relación interregional como estrategias para mejorar la gestión de interdependencias comunes generadas por la globalización –riesgos ambientales, la energía, la seguridad alimentaria, las migraciones, o la estabilidad de las finanzas globales–, mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales, y promover la gobernanza de la globalización a través de un multilateralismo eficaz. Finalmente, sin una región segura e integrada las perspectivas de intercambios mutuos se malograban.

La pregunta que se desprendía de la cooperación internacional era, -y sigue siendo- por qué los Estados cooperan, interrogante al que respondieron tanto desde la visión realista como la institucional (Axelrod 1984; Jervis 1978; Milner 1992). En un segundo momento, se incluyeron las condiciones bajo las cuales puede surgir o mantenerse la cooperación, poniendo, por ejemplo, el acento en el poder interno de ciertas comunidades para forzar la cooperación ante su propio gobierno (Haas 1992; Mansfield, Milner, and Rosendorff 2002; Putnam 1988). Así, se intentaba superar la idea realista de vulnerabilidad por una visión en la cual los intereses mutuos aportaban más beneficios que las estrategias de conflicto.

³ En abril de 1991 el Mercosur fue presentado formalmente ante UE. A partir de ese momento, se comenzó a hablar de la posibilidad de firmar un acuerdo marco de cooperación entre ambos bloques económicos. Sucesivas crisis latinoamericanas y diferencias de orden ideológico no permitieron avanzar en su consolidación.

Asimismo, para referirnos a los avances en seguridad en América Latina que fueron influenciados por los miembros de la Unión Europea, vale también incluir la noción de coordinación internacional. Menos estudiada que la cooperación, la coordinación refiere relaciones menos institucionalizadas y más horizontales entre Estados. Suele considerarse al G20 como una expresión de la coordinación más que de la cooperación, debido justamente a su carácter horizontal entre sus miembros y a su manifiesta decisión de no institucionalizarse ni crear órganos permanentes. Asimismo, la coordinación supone ajustes en el corto plazo, a diferencia de la cooperación que supone soluciones de largo plazo y el establecimiento de normas y reglamentaciones subsidiarias. Presupone, finalmente, ajustes de carácter individual para lograr esfuerzos conjuntos. Coordinación es armonización de políticas, pero no necesariamente el establecimiento de reglas formales. Para entender el funcionamiento de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), por ejemplo, este concepto presenta mayor utilidad que la cooperación, algo que inicialmente no se ajustaba al funcionamiento de ese mecanismo.

Vale remarcar que tanto la cooperación como la coordinación contienen un aspecto positivo, de concordancia, aunque ambos términos no implican siempre relaciones armoniosas. Por el contrario, detrás de estos mecanismos existen luchas de poder, intentos de dominación, prevalencia de intereses sectoriales. El conflicto está presente, pero la forma de resolverlo es a través de negociaciones entre las partes.

En el intento de averiguar cómo surge la coordinación de políticas internacionales, Hass (1992: 5) sostiene que ellas dependen en gran parte de las interpretaciones humanas y esas interpretaciones se nutren de informaciones. Hass remarca el papel de las comunidades epistémicas como actores que pueden proveer esas informaciones e influir en las nociones que la sociedad tiene respecto de cuestiones políticas. Por ello, en la medida que esas comunidades puedan legitimarse ante los actores políticos, institucionalizan su influencia. En el tema de la seguridad internacional, estas comunidades epistémicas juegan un papel decisivo para contraponerse al predominio de las fuerzas armadas que tradicionalmente eran los actores excluyentes de la seguridad nacional en América Latina.

Teniendo presente estos conceptos, interesa examinar si hubo en América Latina comunidades epistémicas que respaldaron la toma de decisión en asuntos de defensa.

Además, y relacionado con los objetivos de este libro, importa mostrar como la difusión de esas ideas hacia los actores políticos, estuvo vinculada a la influencia de las experiencias de la UE. Trein (2015) sugiere que la idea de armonización política por medio del aprendizaje común y la gobernanza normativa (soft governance) se constituyó como un componente clave de la gobernanza europea. La literatura da cuenta del aprendizaje político como cambio o adaptación de instrumentos políticos entre los propios miembros de la UE.

Los paradigmas europeos de integración estuvieron presentes de forma determinante en la conformación de Mercosur.⁴ Aún fue más decisiva la influencia con los foros de consulta política del Grupo Río.⁵ Faleg (2012: 164) advierte que las comunidades epistémicas son transnacionales, precisamente porque las visiones de los expertos se nutren tanto de los niveles nacionales como internacionales (global o regional). O sea que es natural y coherente que el modelo europeo mediara en América Latina desde la década de los años ochenta.

III. Incentivos y estímulos para el cambio

Las nefastas consecuencias de la segunda guerra Mundial fueron un aliciente para que algunos países europeos pensarán en la cooperación. A lo largo de tantos años, el

⁴ El 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercado Común del Sur o Mercosur. Posteriormente Bolivia y Chile se sumaron como países asociados. El 29 de abril de 1991 el Mercosur fue presentado formalmente en Bruselas ante el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors.

⁵ El Grupo de Río (G-Río) es un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro (Brasil) el 18 de diciembre de 1986. En esa oportunidad, los Cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, mediante la Declaración de Río de Janeiro y, a partir de su acción conjunta en el Grupo de Contadora y en el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), expresaron su decisión para fortalecer y sistematizar la concertación política de sus gobiernos mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas de interés común “en el contexto de una creciente unidad latinoamericana”. Las relaciones entre la Comunidad y el Grupo de Río se institucionalizaron a raíz de la Declaración de Roma de 20 de diciembre de 1990. En la XXI Cumbre del Grupo de Río, llamada Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada los días 22 y 23 de febrero del 2010 en Playa del Carmen, se decidió la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que heredaría los cometidos del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).

fortalecimiento de las instituciones de la UE fue obligando a que los estados cumplieran con normativas propias de la Unión. En el caso de la defensa y seguridad, los condicionamientos surgieron tanto de la UE como de la OTAN (Baqués Quesada 2002; Félix Arteaga Martín 2010). Algunos países, como fue claramente el caso de España y Portugal, se beneficiaron de estas regulaciones para imponer en el ámbito doméstico políticas que inferían altos costos para los nuevos gobiernos democráticos. El control civil sobre las fuerzas armadas, la modernización de las doctrinas y del equipamiento militar o el afianzamiento de los ministerios de defensa, fueron todos ellos resultados de las pautas establecidas por la UE y la OTAN. Pero no fueron solamente condicionamientos, sino también incentivos que los militares aceptaron pues les asignaba un rol en la seguridad de la UE y en las misiones de paz organizadas en el ámbito europeo y un funcionamiento que de otra forma no podrían haber adquirido.

En el caso de América Latina y el Caribe no existieron incentivos similares. El apoyo internacional en momentos de las transiciones a la democracia, especialmente proveniente de Europa, fueron esenciales para fortalecer a los nuevos gobiernos civiles. Ante las intensas guerras civiles, la UE contribuyó a generar nuevas policías respetuosas de los derechos humanos. Una vez consolidadas las democracias latinoamericanas, en los años noventa, se incentivó una asociación birregional que apuntaba al desarrollo económico y social. Pero la cooperación europea no se centró en incentivar cambios en el campo de la defensa. Algunas iniciativas prosperaron, como fue por ejemplo, el Pacto de San José⁶, donde la Unión Europea comienza a fijar más su atención en la región como soporte de las iniciativas surgidas entre países latinoamericanos. De esta preocupación por la crisis centroamericana se continúa en un relacionamiento especial con el Grupo de Río. Los diálogos en materia de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre el Grupo de Río y la Unión Europea fue otro mecanismo en los que la transferencia de experiencias tuvo un impacto positivo, pese a la corta duración del programa.⁷ En esos encuentros promovidos por la UE, se combinaba la presencia de funcionarios y académicos

⁶ La UE contribuyó a la solución pacífica de los conflictos en Centroamérica, y a favorecer la reconciliación nacional.

⁷ Se organizaron tres seminarios (Punta del Este en 1995; en 1996 en Quito y en noviembre de 1997 en Paraguay).

y circulaban documentos escritos por los expertos que daban lugar a los debates. Las agendas de cada reunión presentaban diferencias, pero en todas los encuentros se incluían temas sobre el control democrático de las fuerzas armadas, la inclusión de la defensa en las agendas de integración y la colaboración entre europeos y latinoamericanos para fortalecer una agenda de paz. Los documentos de debate eran escritos por académicos de ambas regiones con la coordinación de una institución académica española, Irela.

En el marco de la promoción de la democracia, el buen gobierno y la justicia, la UE ayudó a distintas naciones de la región para establecer normas similares a las que se efectivizaban en territorio europeo (Grabendorff 2012; Roy y Domínguez 2005; Roy, 2001). En el campo de la defensa la incidencia fue esporádica y muchas veces en vez de promover normas democráticas estuvo interesada en la venta de equipamiento militar, incluso provocando altercados. Así sucedió con la venta de material de defensa de España a Venezuela. Las quejas de organismos de derechos humanos planteaban que España exportó en 2010 armamento a países donde se violaban los derechos humanos. Las denuncias se agudizaron en 2014⁸, luego de la firma del Tratado Internacional de Comercio de Armas, que prohíbe a los estados firmantes vender armas a países que cometan atrocidades.

Esa falta de incentivos externos se combinaba con la ausencia de una decisión nacional, ya que establecer políticas de defensa democráticas suponía un costo alto para las administraciones latinoamericanas. Los gobernantes latinoamericanos se quedaron a medio camino en las reformas de la defensa. Aún pasados 30 años de las transiciones a la democracia, la conducción de la defensa no está completamente en manos de las autoridades civiles, ni los gobiernos latinoamericanos han establecido una carrera civil para los funcionarios de la defensa. Por una parte, ello respondía al temor, muchas veces justificado, de reacciones militares, y consecuentemente el debilitamiento de esas gestiones democráticas: ‘... los líderes democráticos y autocráticos serán reacios a adoptar políticas que tienden a erosionar su apoyo... tales políticas rara vez se implementan’ (Gordon 1997:

⁸ Las organizaciones Amnistía Internacional, Fundació per la Pau, Greenpeace e Intermón Oxfam denuncian que el Gobierno español sigue sin aplicar la Ley 53/2007, que regula el comercio exterior de armamento y material de doble uso, El Diario, España, 29 octubre de 2012, http://www.eldiario.es/internacional/dictaduras-Espana-vende-politica-imperfecta_0_63343755.html.

81). Además, los gobernantes suponían que en situaciones de crisis interna los militares podían ser útiles a sus propios intereses (Diamint 2015).

Examinando el caso europeo, Faleg explica que: ‘... tres comunidades epistémicas florecieron en la década de 1990: la comunidad política de seguridad, la comunidad de cooperación para el desarrollo, y con un menor grado de compromiso, el relativo a la promoción de la democracia, el buen gobierno y la justicia’ (Faleg 2012: 167). El fin de la lógica de la Guerra Fría y un compromiso mayor con la gobernanza de la seguridad global, fueron claros incentivos para lograr acordar una política de defensa común. Agrega Arteaga Martín (2010: 64 que ‘Una de las razones más esgrimidas para apoyar la europeización de la seguridad y la defensa es la constatación de que los actores individuales no son suficientes por sí mismos para afrontar los problemas de nuestro tiempo.’

Asimismo, la UE desarrolla un enfoque integral que incorpora diferentes instrumentos, diferentes actores, en dónde las fuerzas armadas son un elemento más en la búsqueda de seguridad. ‘El empleo de la fuerza militar no constituye la única opción y, en muchas ocasiones, puede resultar contraproducente’ (Castro Ruano 2015: 24). Este enfoque humanitario que estaba presente en las misiones Petersberg⁹, se amplía luego del Tratado de Lisboa abarcando tareas vinculadas al desarme, las misiones humanitarias, rescate, asesoramiento, prevención de conflictos y restablecimiento de la paz (Aldecoa Luzárraga y Guinea Llorente 2010: 232). Estas directivas que figuran en el artículo 42 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TUE), se orientan a reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar para asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

A pesar que las definiciones y los avances en las PCSD no tienen a América Latina como una de sus preocupaciones centrales, los éxitos de la UE a ojos de Latinoamérica funcionaron como un modelo para generar ciertos cambios y adaptaciones en los

⁹ Las misiones Petersberg incluyen misiones humanitarias o de evacuación de nacionales; misiones de mantenimiento de la paz; y las misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz. Fueron acordadas en Feira (2000) donde se fijan los ámbitos prioritarios para los aspectos civiles de las misiones PESD y para aumentar y mejorar la eficacia de la capacidad de la Unión para hacer frente a crisis, basados en conceptos que en 1992 desarrolló la UEO.

instrumentos políticos. El ejemplo europeo sirvió en distintos momentos para llevar a cabo objetivos que encontraban resistencias internas. Por ejemplo, los gobiernos que conformaron el Mercosur tenían un incentivo primordial: establecer el control civil sobre las fuerzas armadas. Sin lograr ese objetivo, la débil democracia peligraba y la posibilidad de integrarse comercialmente se retraía si persistían percepciones de amenazas mutuas. Centralmente se buscaba modificar el entorno regional a través de un proyecto estratégico: el Mercosur. En ese proceso son hitos determinantes la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, suscrita en la Ciudad de Ushuaia, el 24 de julio de 1998 y la declaración por la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para pertenecer a Mercosur, firmado el 25 de junio de 1996 en Potrero de Funes. En el nivel simbólico, en la construcción de identidades, y en el nivel de los acontecimientos concretos, el Mercosur fue la más importante decisión estratégica de la sub-región, que dio pie a la reestructuración de otros acuerdos regionales y a la creación de nuevas entidades.

Asimismo, orientado a expandir los conceptos de prevención de conflictos, EuroLat¹⁰ aprobó el 8 de abril de 2009, la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad. Este acuerdo partió de una iniciativa del eurodiputado José Ignacio Salafranca en los noventa, como una contribución al fortalecimiento democrático luego de las dictaduras militares. En la Carta se establecen compromisos por la reducción de armamentos y desarme, la lucha conjunta contra los actos de terrorismo, el combate contra el narcotráfico, reforzando los instrumentos existentes tales como el Mecanismo UE-ALC de Coordinación y Cooperación contra las Drogas Ilícitas y el Diálogo de Alto Nivel entre la Comunidad Andina-UE en Materia de Drogas. La expectativa era dar mayor efectividad a los diálogos político-ministerial de defensa. Pero dado que los ministerios de defensa en América Latina son las agencias menos profesionales y más desestructuradas de las administraciones, y que en general no mantienen coordinación con otros ministerios como

¹⁰ EuroLat, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana fue creada en 2006. Es la institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Biregional establecida en junio de 1999 en el contexto de las Cumbres UE-ALC (Unión Europea- América Latina y Caribe. Tiene 150 miembros, 75 del Parlamento Europeo, y 75 del componente latinoamericano, provenientes del Parlatino (Parlamento Latinoamericano), Parlandino (Parlamento Andino), Parlacen (Parlamento Centroamericano) y Parlasur (Parlamento del Mercosur). Los Congresos de Chile y México están también representados en virtud de la existencia de las Comisiones Parlamentarias Mixtas UE/México y UE/Chile.

Seguridad o Justicia, la propuesta no pasó de algunos debates en las cumbres de la Asociación Unión Europea - América Latina. Sus recomendaciones no han tenido efectos concretos (Martínez Vázquez 2013: 33-35.¹¹

A fin de comprender como la imagen europea sirvió de disparador para un cambio de visión sobre la defensa, el próximo apartado se refiere a las CSBM y su aplicación en América Latina.

IV. Las Medidas de Fomento de la Confianza

Las políticas que la UE diseñó para su propia inserción internacional estaban orientadas hacia conflictos fuera de sus fronteras, 'un ámbito en el que la actuación de la UE es más eficaz que la de los Estados por separado' (Cebada Romero 2012: 33), como un agente de paz global. Los escenarios que a fines de los años 2000 concitaron la atención de la seguridad europea se localizaban en Asia y África. En América Latina, las propuestas europeas estaban relacionadas con el modelo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europeas (OSCE). En el año 1973 se convocó a la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Helsinki en 1973. Participaron 35 Estados, miembros de los bloques de la OTAN y el Pacto de Varsovia.

Las conversaciones sobre la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas crearon una serie de medidas ante la inquietud que suscitaban repetidas maniobras militares a gran escala y desplazamientos de tropas entre ambos contendientes. Así surgieron las CSBM que obligaban a los Estados participantes a una notificación previa de toda maniobra militar en la que participaran 25.000 o más efectivos de personal militar, así como las zonas geográficas en las que se desarrollarían. Un aspecto central de estas medidas era la moderación recíproca por medio del control de armamentos convencionales por medio del

¹¹ Hubo algunas acciones concretas en temas de narcotráfico como el Seminario de alto nivel sobre la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina, organizado por el Congreso de México y el Parlamento Europeo (Eurolat 2014).

convenio de Fuerzas Convencionales en Europa¹², cuyo objetivo era mejorar la transparencia (Lachowski 2004; Brayton 2008; Holst y Melander 1997). En América Latina se intentó reproducir ese acuerdo. Incluso el ex presidente Alejandro Toledo, de Perú, promovió una moratoria en la adquisición de armamentos¹³, pero ambas iniciativas no contaron con el respaldo del conjunto de los países de la región.

El impacto de estos conceptos y acciones europeas fueron muy valiosas para América Latina.¹⁴ Teniendo en cuenta los problemas que enfrentaban las nuevas democracias latinoamericanas, tanto las ideas de Seguridad Común del premier sueco Olof Palme como los desarrollos en el marco de la OSCE y su concepto de Medidas de Fomento de la Confianza fueron el marco para crear en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, en 1985, la Comisión de Seguridad Hemisférica.

Vincens (2009:13), nos recuerda que las lecciones aprendidas de la experiencia europea pueden agruparse en dos categorías: 1) las condiciones políticas objetivas necesarias para la creación de medidas de creación de confianza eficaces, y 2) el enfoque que deben adoptar los Estados en el momento de aplicarlas. En América Latina dio pie a la organización de conferencias en las que participaban tanto funcionarios de gobierno como académicos. Estas reuniones se enmarcaron en un proyecto regional coordinado por FLACSO – Chile y el Woodrow Wilson International Center de Washington. Así fue que a inicios de los años noventa se constituye una comunidad epistémica para impulsar las CSBM en la región. El proyecto que se desarrolló durante siete años, reunió a especialistas de varios países de la región con la participación de funcionarios de las Cancillerías y los

¹² El Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) estableció desde 1989 hasta 1992 límites precisos en categorías clave del equipamiento militar convencional en Europa (desde el Océano Atlántico hasta los Urales), y ordenó la destrucción completa del armamento excedente. El acuerdo limitaba la posibilidad de colocar armas convencionales a lo largo de la línea de contacto entre los bloques, evitando de este modo la posibilidad de ataque por sorpresa y acciones ofensivas a gran escala en Europa.

¹³ En el año 2004 el ex presidente Toledo impulsó una cumbre interamericana para analizar un pacto de desarme regional.

¹⁴ También fueron valiosas a nivel global. El 17 de diciembre de 2004, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 59/92 «Información sobre medidas de fomento de la confianza en la esfera de las armas convencionales». En dicha resolución, la Asamblea reconoce la contribución que podrían realizar las medidas de fomento de la confianza en el área de las armas convencionales, basadas en la iniciativa de los Estados interesados y con su acuerdo, para mejorar la situación global de la paz y la seguridad internacionales.

ministerios de Defensa (Arévalo de León 2002; Fuentes y Milet 1997; Varas y Caro 1994; González Gálvez 1998; Bellina Acevedo 2010).

La modalidad de reuniones entre funcionarios y academia se extendió entre los países de la región. Un ejemplo de esta asociación fue la creación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) entre Argentina y Chile que establecieron mecanismos de concertación política, en reuniones regulares de los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores.¹⁵ La agenda trata de la cooperación en materias de seguridad y defensa: ‘Los resultados han reflejado un cambio en la relación estratégica de dos Estados y también ha aportado a la transformación del entorno regional.’ (Secretaría de Defensa 2015). Con la reunión del 17 de agosto de 2016 se celebraron veintiocho encuentros ininterrumpidos del COMPERSEG. Asimismo, y como consecuencia de ese mecanismo bilateral, se creó una fuerza binacional conjunta para misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas, la fuerza Cruz del Sur.

Un mecanismo similar intentó Argentina desarrollar con Brasil, y en 1997, en la ciudad de Itaipava, se creó el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación. Pero no se logró establecer una periodicidad de las reuniones. Una explicación plausible para entender este fracaso no se adjudica a la falta de incentivos, sino al proyecto autonomista de Brasil y su limitado interés en compartir decisiones de carácter internacional (Diamint 2005).

De carácter bilateral también se desarrollaron iniciativas entre el resto de los países de Mercosur,¹⁶ por ejemplo en 1996 se creó un Comité Permanente de Seguridad entre Bolivia y Argentina, puesto en marcha recién en julio de 2004. Tampoco en este caso se logró la periodicidad de las reuniones.

¹⁵ Llamado primero Mecanismo de Zapallar (2+2) para tratar en una agenda abierta de temas relacionados con la seguridad internacional y la defensa logra conformar el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG) en 1995.

¹⁶ Durante 2015 se llevaron a cabo la IV Reunión del Consejo Interministerial Binacional Chile-Ecuador (CIB); la III Reunión del Diálogo Político Estratégico Chile-Colombia; la primera reunión del Diálogo Político y Estratégico entre Sub Secretarios de Defensa de Chile-Uruguay

Otro ejemplo claro fue la convocatoria para la redacción de los Libros Blancos de Defensa, en los que participaba la comunidad académica de cada uno de los países. Los Libros de la Defensa –conocidos también como Libros Blancos o Revisiones Estratégicas – son publicaciones gubernamentales que explicitan los contenidos fundamentales de la política de defensa, tanto en sus aspectos doctrinarios como en las prioridades políticas, económicas y profesionales en el sector. Tienen un efecto directo en la generación de confianza y de seguridad: ‘también se ha comprobado que los Libros Blancos de Defensa constituyen importantes medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Su preparación y distribución aumenta la transparencia, no sólo en el contexto interno, sino también a escala internacional’ (OEA 2002)

Finalmente, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de Unasur es otro caso en el que la experiencia europea estuvo presente. Los objetivos apuntan a conformar una identidad sudamericana de defensa. El ex ministro de defensa Nelson Jobim, creador de la iniciativa aclaraba que ‘no será una alianza militar clásica o un ejército sudamericano contra nadie’ (Somos Mercosur 2008). Cuando el ex ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim expuso acerca del Consejo lo caracterizó como un instrumento de ‘Una multipolaridad bajo el signo de la cooperación ... Ante la falta de una expresión más adecuada, yo la llamaría de *multipolaridad orgánica*, en la cual instituciones internacionales representativas y efectivas garantizan un ancla multilateral a las relaciones entre los estados’ (Amorim 2012). El ministerio de Defensa de Chile apuntaba a conformar ‘un debate sudamericano en torno a la idea de una Comunidad de Seguridad, como horizonte de trabajo’ (Ministerio de Defensa de Chile 2015). El ministro de Defensa de Ecuador resaltaba: ‘Hay que avanzar en el diseño y creación de una nueva arquitectura de seguridad regional: colaborativa, cooperativa, con identidad propia y arraigada en las necesidades, posibilidades y prioridades de América Latina y El Caribe.’ (Cordero Cueva 2015). En conjunto, los ministros de todos los países miembros de Unasur expresaban una tónica similar. La lógica prevaleciente es la cooperación y la identidad regional, dentro de un enfoque de seguridad cooperativa y no colectiva, tal como ha primado en la UE. Sin embargo, estas coincidencias no pasan del nivel de la retórica. Cada uno de los países que integran Unasur tiene definiciones discordantes respecto a la defensa y el uso de la fuerza. Los Estados sudamericanos tienen estrategias domésticas y de inserción en el ámbito

regional y global diferentes. Los roles de sus fuerzas armadas abarcan distintas materias y el entrenamiento y doctrina también difiere. Todo ello da lugar a una débil constitución de una comunidad de seguridad y da forma a un dilema sin superar, que hace que los acuerdos de seguridad no tengan la consistencia que se percibe en la UE.

Además, hay un aspecto en el cual se discrepa respecto al modelo europeo. En el estatuto del CDS se establecen principios y disposiciones de soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención; la autodeterminación. No hay ningún avance respecto a la supranacionalidad en Unasur. Además, está la cuestión de los hechos. Hay un hiato entre los discursos y la realidad de los hechos. En las reuniones del CDS se firmaron una serie de medidas.¹⁷ Sin embargo, muchas se han cumplido superficialmente; otras, no se han llevado a cabo, algunas han sido acatadas por algunos miembros y no por todos. Las políticas de defensa nacionales no han variado en función de los acuerdos firmados por los ministros. Pues pese al ascendente de la cooperación intra-europea, los temas de defensa arrastran todavía el peso de las visiones realistas de las fuerzas armadas.

Por el contrario, tal como apunta Ramón Chornet (2012:7), en 10 años de las PESD se crearon instrumentos para su puesta en marcha, instituciones propias, misiones conjuntas, financiación combinada, capacidades específicas: veintitrés operaciones militares, civiles y cívico-militares y el desarrollo de doctrinas y procedimientos. Aunque Ramón Chornet (ibídem: 17) también reconoce déficits en las PESD, debido fundamentalmente a la falta de voluntad de los Estados de contribuir financieramente a sufragar los gastos que una política común de defensa requiere.

Lachowski (2004: 188) alertaba que 'the European model is unique, and it will continue to be difficult for non-European regions to emulate it, especially as long as they remain entangled in rivalries and mutual mistrust or are divided by enmities and lack the

¹⁷ Entre otras se aprobaron medidas de confianza referidas a compartir información transparente sobre capacidad de defensa, comparar presupuestos militares, estructuras de defensa y el contenido de acuerdos militares con países de fuera de la región. Asimismo se acordó promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa, fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, y promover la cooperación académica de los centros de estudio de defensa (Unasur, Declaración del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno, 2008, artículo 5).

political will to overcome them.´ Los países de América Latina no mantienen las históricas rivalidades, ni prevalece una desconfianza acerca de las intenciones estratégicas de los Estados vecinos. Pero falla en esta región la voluntad política, y tal como explicaremos en el siguiente apartado, la falta de institucionalidad en el nivel nacional.

V. Los entramados institucionales

Tal como se ha expresado en reiteradas oportunidades, la UE es menos que un Estado, pero mucho más que una organización internacional tradicional. Desde la firma del Tratado de Maastricht se asentó una estructura institucional basada en tres pilares: la Comunidad Europea en el primer pilar, la PESC como el segundo, y Asuntos de Interior y Justicia como tercero. El primer pilar se rige por las instituciones comunitarias integradas (la Comisión Europea, Parlamento y Tribunal de Justicia), mientras que los otros dos, permanecen exclusivamente como intergubernamentales (Gordon 1997: 85). Acordar sobre política exterior y de defensa fue más complicado que aceptar una moneda común. No obstante, esta es una estructura institucional sólida que condiciona las acciones individuales de los miembros.

Aunque la mirada de algunos autores europeos insinúan que la UE ´no es un actor diplomático unificado y creíble, que está pobremente equipado para lidiar de forma rápida y efectiva en las crisis externas y que tiene un subdesarrollo notable en su proyección de fuerzas militares´ (Gordon 1997: 76), los niveles institucionalizados de cooperación militar entre los miembros de la UE están notoriamente coordinados.

Tal es así que hay definiciones concisas y claras sobre los principales supuestos de la Estrategia Europea de Seguridad. Coinciden en reconocer el carácter más difuso de las amenazas como el terrorismo, la proliferación de las armas de destrucción masiva, las crisis regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado. También se mencionan otros desafíos globales de claro sustento social: la pobreza, las enfermedades, la destrucción del medio ambiente, etc. (Heusgen 2004: 7). El ex jefe de la política exterior europea, Javier Solana, esbozaba las preocupaciones que mayor atención generaban en Europa: ´El fracaso

del Estado es un fenómeno alarmante, que socava la gobernabilidad global, y se suma a la inestabilidad regional´ (Solana 2004: 53).¹⁸

En las cuestiones específicas de defensa, no puede eludirse el rol moderador que tuvo la OTAN para constituir una defensa común de la Europa Occidental. Aunque a veces se ha señalado la rivalidad burocrática y la competencia entre la OTAN y la UEO¹⁹ (González Bondia 2000:138-141), no puede soslayarse su influencia en lograr la coordinación en defensa. Algunos observadores han sugerido que se podría establecer una división del trabajo entre las tareas militares *duras* que se encuentran en el núcleo de la OTAN y las *suaves* como el mantenimiento de la paz y las misiones civiles de la UE. Pese a todo, como expresa Smith (2003), estas instituciones confluyen en una única legitimidad entre socios que buscan soluciones conjuntas y adaptación de políticas. Las definiciones que el Consejo Europeo estableció para la defensa inicialmente se orientaron a fortalecer la base industrial y de equipamiento de las fuerzas armadas. Para adaptar las misiones militares al accionar conjunto se creó el Comité Político y de Seguridad (COPS) que define la dirección estratégica de las fuerzas conjuntas (Ibídem: 149; Muñoz Cervantes 2012: 146) y se fueron sumando otras agencias para implementar esas políticas, como el Comité Militar (CMUE), Comité encargado de los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM), Estado Mayor Militar de la UE, el Grupo Político Militar (GPM) y la Agencia Europea de Defensa, que contribuye a definir las condiciones de participación de la cooperación europeas. La Estrategia Europea de Seguridad (EES) se acordó en el año 2003 y se actualizó en de 2008 y 2010 (Castro Ruano 2015: 20). Todo ello fue conformando un entramado de agencias de coordinación en defensa. En 2010 se creó las Agrupaciones Tácticas de Reacción Rápida (*battlegroups*) compuestas por aproximadamente 1500 integrantes para desplegarse en un escenario de crisis en un plazo máximo de 10 días hasta

¹⁸ La Estrategia de Seguridad Europea se compone además de una serie de acuerdos, como la estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva (2003), la estrategia antiterrorista de la UE (2005) y la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2010). (Grevi, G., Helly, D. y Keohane, D., editors, 2009).

¹⁹ La Unión Europea Occidental es una alianza defensiva y de asistencia mutua en materia militar. En el marco del Tratado de Ámsterdam, a la UEO se le dio un papel integral para dotar a la UE de una capacidad de defensa propia. En el año 2000, el Consejo de Ministros de la UEO acordaron iniciar la transferencia de las competencias a la Unión Europea, en virtud del desarrollo exterior y de seguridad común (PESC) y la política europea de seguridad y defensa (PESD). La Unión Europea Occidental tiene 10 países miembros, 6 miembros asociados, 5 países observadores y 7 países socios.

conformar una misión combinada. El plazo máximo de estadía son 120 días. Sin embargo, no se han utilizado ninguna vez por falta de una normativa precisa acerca de su activación, por la fragmentación del proceso de toma de decisiones y de la cadena de mando, así como la indefinición acerca de su financiación (Castro Ruano (2015: 35-36; Gómez Castro 2012: 356-357).

De todas formas, pese al déficit recién señalado, el logro más destacable de las PCSD es la característica de poder civilizador, cuyo objetivo es la acción internacional normativa para asentar sus valores e intereses en el resto del mundo, desde una estrategia persuasiva y no de imposición (Fernández Solá 2012: 114). Las ideas de que la seguridad europea depende de la calidad de los gobiernos, y la difusión de la buena gobernanza y la primacía del Estado de Derecho alrededor del mundo, conjuntamente con la responsabilidad de mantener la seguridad internacional y sostener programas de asistencia a los países más desfavorecidos, que figura en la Estrategia Europea de Seguridad,²⁰ expone claramente ese foco normativo. Ello lleva a que (Aldecoa Luzárraga y Guinea Llorente (2010: 217) afirmen que la UE da un salto cualitativo, pasando de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de objetivos que apuntan a una política de responsabilidad.

En el territorio de América Latina y Caribe la situación es diferente. Tal vez la única similitud sea la fuerza combinada Cruz del Sur. Esta fuerza binacional compuesta por las tres armas de Argentina y Chile, opera bajo el Sistema de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, que implica disponer de un conjunto de elementos militares a disposición de la ONU para su despliegue a partir de una resolución del Consejo de Seguridad. Es el mismo modelo que las *battlegroups* europeas, bajo el modelo de stand by-force (fuerza lista para operar), para desplegarse en forma rápida cuando Naciones Unidas así lo requiera.

La propuesta de crear esta fuerza combinada de paz fue el corolario de la maduración de las CSBM (Ruz 2008: 113; Argüello y Muñoz 2008). Para poner el funcionamiento esta fuerza se creó el Comité Político Binacional de la Fuerza de Paz

²⁰ Consejo Europeo, 'Una Europa Segura en un mundo mejor,' "Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Combinada. Este grupo de trabajo está integrado por funcionarios de las Cancillerías y de los ministerios de Defensa, con el objetivo de planificar, desde los órganos civiles el desempeño de la fuerza. Cruz del Sur lleva efectuadas cuatro operaciones. En el año 2015 se realizó en la Base Naval de Puerto Belgrano con el objetivo de incrementar su entrenamiento como cascos azules en operaciones de paz. Durante la jornada se hicieron evacuaciones aeromédicas, transporte de material y personal, escolta de convoy, asistencia a heridos y actividades en *check point*, bajo las normas establecidas por la ONU en operaciones de paz. En octubre de 2016 el ejercicio fue un entrenamiento para registro de personal, técnicas de negociación y acciones antitumulto.

Esta fuerza binacional puede ser considerada un éxito en la cooperación en defensa. No sucede lo mismo con el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur (CDS). Unasur es el primer organismo regional que crea un ámbito específico para la defensa. Tal como señalamos anteriormente, el CDS propició una serie de directivas y acuerdos en las sucesivas reuniones. Pero ellos son marcos formales que no obligan a que los estados adecuen sus políticas nacionales a los mandatos acordados en las instancias multilaterales.

Como han explicado varios expertos, el CDS, creado el 16 de diciembre de 2008, es un órgano consultivo, un foro de carácter político, y no una alianza defensiva (Sanahuja 2010; Saint Pierre 2011; Griffiths 2009). Sus logros se limitan a crear un ambiente flexible de seguridad y a un relativo desmonte de la desconfianza todavía prevaleciente entre los miembros de Unasur. Flexibilidad, gradualidad y la ausencia de obligatoriedad eran los principios que iría definiendo el perfil del nuevo organismo (Comini 2015). Se la dotó de normativa y una relativa institucionalidad, con una instancia ejecutiva a cargo de los viceministros de Defensa y una presidencia rotativa correspondiente al país que ocupe la presidencia pro-tempore de la Unasur. Con la finalidad de conferir un pensamiento propio regional de defensa, en marzo de 2011, se crea el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) cuyo último plan de trabajo data de 2014.

Las reuniones periódicas del CDS establecieron Planes de Acción que eran firmados por los representantes ministeriales, pero que nunca se cumplieron. Por ejemplo, en 2011 el Plan era consensuar un “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de Unasur”; establecer una metodología para estandarizar la transparencia del inventario militar de los países

suramericanos y el diseño, desarrollo y producción regional del avión de entrenamiento básico-primario *Unasur I*. Solo se realizó la segunda propuesta, que dio lugar al único producto concreto del CDS: el Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa. Tal como expresa el documento, este registro es 'una concreta medida de transparencia e incremento de los niveles de confianza mutua en materia de defensa' (Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2016: 43).

Otro mecanismo concreto fue la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), cuya sede está en Quito, Ecuador. Antonio Ramalho, secretario ejecutivo de la Escuela explicó que la ESUDE va a funcionar como el punto de encuentro de una red de los institutos nacionales de los países miembros que ya tienen las escuelas de defensa nacional (El Telégrafo 2015). Seguramente, este limitado papel de la Escuela, de coordinación de lo ya existente, se debe a la falta de financiación que requiere una institución internacional.

Centralmente, el CDS no logró uno de sus principios fundamentales, el crear una identidad sudamericana de defensa, ni trasladar los conceptos acordados regionalmente a las políticas nacionales. Ninguno de los miembros de Unasur modificó su doctrina, planeamiento o despliegue militar por las resoluciones acordadas en el Consejo.

Analizando los procesos inconclusos de estas instituciones latinoamericanas, se identifica que los intentos de cooperación e interdependencia no lograron establecer una homogeneización conceptual. Así lo expresa también Rial: 'Expertos ministeriales han preparado un protocolo de "Procedimientos de aplicación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad" que ha sido aprobado por los ministros del ramo ... Un programa tan ambicioso requiere voluntad política de todos los países integrantes. Asimismo se necesita una infraestructura burocrática mínima para hacer funcionar el intercambio de información y se necesita una secretaría permanente del CDS.' (Rial 2010: 46-47). En definitiva, hay una limitada legitimidad política de los acuerdos regionales. Puede expresarse la voluntad de conciliar destinos pero la mayoría de las veces queda en declaraciones presidenciales sin concreción. No hay una cohesión entre gobiernos, ciudadanos e instituciones. Por el contrario, la integración se traduce en un deseo de potenciar los intereses propios sobre la supranacionalidad.

VI. *El modelo de Reforma del Sector Seguridad*

Un caso interesante de transferencia de aprendizajes es la aparición del concepto y las políticas de la Reforma del Sector Seguridad (SSR). A diferencia de lo que podría pensarse, la noción no parte de un mecanismo de seguridad, sino de estudios provenientes de la OCDE. La preocupación que le dio inicio fue constatar que la ayuda europea, especialmente en África, no alcanzaba los resultados esperados, debido a que los recursos financieros aportados por los europeos eran mal utilizados. La experiencia de los donantes era decepcionante, y se vio que a menos que se proporcionara asistencia dentro de un conjunto de políticas coherentes, los programas terminaban en crisis de gestión frente a los inmensos problemas de seguridad.

En un trabajo encargado a Chalmers (2000), se evidenció que la UE ha proporcionado asesoría técnica relativa a la transparencia presupuestaria y seguimiento de las políticas de defensa y seguridad, alentado a los grupos civiles a conducir el área. Sin embargo, los esfuerzos fallaron. Los Estados no veían incentivos en el intercambio de información, o sobre transparentar sus sistemas de armas. Así, llegó a la conclusión que el control de las fuerzas armadas, post dictaduras militares, no era suficiente para consolidar un modelo democrático. Por ello, proponía que se extendieran las reformas a todas las agencias involucradas en la seguridad: aduanas, migraciones, inteligencia, educación, salud, etc. Asimismo, sugería capacitar al personal del sector de seguridad, entrenar a monitores civiles y buscar el apoyo a las organizaciones no gubernamentales para mejorar el éxito de la implementación de la ayuda europea. La definición de la SSR contiene dos elementos normativos clave. El primero de ellos es la importancia de la democratización y el control civil de las fuerzas armadas en todo proceso de SSR. El segundo es la importancia de la eficacia y eficiencia en las medidas que se adopten (Edmunds 2001: 12).

La SSR influyó en la arquitectura de seguridad de la UE, conceptual, institucional y políticamente. Las comunidades de expertos, como Chalmers, o Brzoska (2003) aportaron innovaciones conceptuales que modificaron las definiciones tradicionales de la seguridad (Faleg 2012: 163). A pesar que varios expertos incluyeron el concepto en sus escritos y que

varias conferencias se ocuparon del tema, en el caso de América Latina y Caribe no alcanzó suficiente legitimidad en el conjunto de expertos ni fue exitosamente adoptado por los gobiernos. En reiteradas oportunidades hubo diferencias de implementación entre los donantes y los gobiernos de la región. Especialmente, fueron numerosos los cuestionamientos por hechos de corrupción en el uso de recursos aportados por los donantes. Así también, se vio que las policías y el sistema judicial han demostrado ser ineficientes y no responsables (unaccountable), pero también las reformas militares han sido parciales y la corrupción desestabilizaba a las demás instituciones. Greene (2003: 4) abundaba en esta visión: ‘La retirada de los militares de su participación directa en el gobierno en las últimas dos décadas fue uno de los avances más significativos en relación con la SSR y, más ampliamente, la democratización y el desarrollo. Sin embargo, este progreso sigue siendo irregular - los militares permanecen cerca la política en varios países de América Latina.’

Entre las explicaciones del limitado éxito de las SSR en América Latina, Beckitt and Bakrania (2010: 3) sugieren que: ‘Security policy has shifted from national security to public security, in particular to tackling the high levels of crime and violence. However, in many cases governments have chosen to adopt a populist hard-line and at times an anti-democratic approach to tackling crime’. Estos autores argumentan además que el control y monitoreo de las fuerzas públicas es deficiente en la región. Se agrega a este panorama sistemas de justicia muy politizados, instituciones de control (migraciones, aduanas) poco profesionales, que alimentan la ilegalidad. Pilar Domingo (2016: 9) también explica que en América Latina ‘Rule of law is never absolute. It is best imagined as a layered and differential process in which uneven qualities and practices tend to coexist’. En suma, los esfuerzos por democratizar el sector seguridad, hacerlo más transparente y accountable no germinaron en la región. La OECD implementó programas en Centroamérica y algunos países caribeños que tampoco lograron mejorar la seguridad pública. El reporte de Scheye (2010) resume claramente las causas de su fracaso:

‘SSR is not an accepted term in Latin America. Instead, because of historical legacies, concepts of citizen security, civil-military relations, justice reform, and rule of law development predominate. Within Latin

America, the strong role the military, police, and intelligence services have played in politics cannot be minimized. Their continued hold on political power in a number of countries must be taken into account, and widespread civilian fear and distrust of the security services acknowledged... For this reason, the past ten to fifteen years have seen a focus on institutional frameworks, with an emphasis on civilian control and institution building, clarifying the role of advisers and ministers, and intense efforts to bolster civilian control and oversight. Nevertheless, too much donor support has consisted of “train-and-equip” initiatives, with few whole-of-government programs’ (3).

Es una deuda pendiente en América Latina. Los gobiernos no invirtieron en el desarrollo de visiones conjuntas entre diferentes agencias del gobierno para combatir de forma eficiente las amenazas a la seguridad.

VII. Comentarios finales

El campo de la defensa y la seguridad es un área central de la política nacional y un asunto sutil para la cooperación entre países. La UE avanzó en un esquema de defensa y seguridad complejo, y aún en construcción. Sirvió de estímulo para la reforma del sector en América Latina, en dónde los logros han sido más moderados.

En las naciones latinoamericanas hay un déficit de institucionalidad que se traslada a los organismos regionales. Tal como dice Martínez Vázquez ‘A la hora de estudiar las relaciones entre la UE e Iberoamérica, el primer problema planteado es la inexistencia en Iberoamérica de un interlocutor único con el que se puedan acordar unos intereses y objetivos comunes sobre los que construir programas de cooperación (2013:24). Ello no sólo implica la disparidad entre los miembros de las múltiples instancias de asociación en Latinoamérica, sino también la ausencia de un interlocutor empoderado cuando se trata de los asuntos de seguridad y defensa.

También ha fallado, en la región, consensuar una noción de soberanía estatal menos estricta en la defensa de los intereses nacionales para adaptarla a las necesidades y modalidades de una integración regional. Es conocido que la defensa de la soberanía ha sido históricamente un recurso de las naciones latinoamericanas para defenderse del carácter imperial de los Estados Unidos. No obstante, y en un contexto diferente del predominante en el siglo XX, donde prevalecían las rivalidades vecinales, los latinoamericanos no pudieron acomodarse a una concepción convergente de la soberanía. En gran parte eso se debe a la presencia aún preponderante de las fuerzas armadas en el campo de la política y sus percepciones acerca del poderío nacional. En parte, responde también a que el convencimiento acerca de los beneficios de la cooperación no alcanza un grado de aceptación y legitimidad alto. Es una creencia que en América Latina no asimiló.

La soberanía conlleva la idea de inseguridad y de conflicto potencial. Utilizando argumentos de tendencia realista, se sostiene que los Estados tienen diferencias entre sí que pueden desencadenar controversias y esas controversias afectan la autonomía nacional. Renunciar o aminorar la potestad soberana es traducida como una vulnerabilidad y por lo tanto, acrecienta la desconfianza. Es obvio que este marco de referencia no permite profundizar los acuerdos de integración. El recurso por excelencia para superar esas desconfianzas es contar con instituciones respetables, responsables, y equitativas. Ese fue el aprendizaje de la UE. Pero en el caso de América Latina, ni hubo guerras tan desoladoras como las que se vivieron en territorio europeo, ni los países tenían instituciones de extensa tradición como las que existen en la UE. La formación de los Estados de la región es más reciente, más arbitraria, y más incompleta que la historia europea.

No obstante, se debe reconocer que desde el inicio de la ola democrática en América Latina a fines de los años setenta, se produce una diversificación entre los actores que definen la seguridad. Entre ellos, surge un incipiente grupo académico que alienta ideas de cooperación, integración y medidas de seguridad común. Aunque su relevancia es relativamente marginal a los procesos de toma de decisión, logran influenciar a funcionarios, tanto de los ministerios de Relaciones Exteriores, como los de Defensa. Los encuentros y conferencias sobre los temas de CSBM y de SSR han contado mayormente con la presencia de expertos junto con los funcionarios. La literatura producida por estos

investigadores formó parte de las lecturas de las academias diplomáticas, y también de las escuelas militares. En momentos de crisis y cambio del sistema internacional, la relevancia de estas cuestiones teóricas no es solo académica, sino política pues otorga claves para imaginar el futuro.

Haas (1992: 15) sugería que la incertidumbre que caracteriza actualmente un escenario global debería funcionar como un incentivo para que los decisores políticos requirieran el aporte de las comunidades epistémicas. No obstante, es preciso tener en cuenta que las innovaciones no dan paso necesariamente a nuevas formas de organizar el poder. El ideal de la Unión Europea como experiencia federal, de gobernanza democrática cosmopolita, con mecanismos supranacionales e instituciones intergubernamentales produjo innumerables reflexiones y aportes de la comunidad académica. En América Latina fue claro y notorio el aporte para difundir la idea de que los países miembros no se amenazaban mutuamente, que sus diferencias se solucionarían por medios pacíficos y que se intentaría anticipar y gestionar las crisis. Los considerandos de Unasur, o de la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos perfilan ese modelo de concertación política y de seguridad cooperativa. Pese a tantos documentos, la institucionalidad tutelar sobre las políticas nacionales es extremadamente restringida. En suma, América Latina no logró acceder a una gobernanza federal.

VIII. Referencias

Aldecoa Luzárraga, F y Guinea Llorente, M. (2010) *La Europa que viene. El tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons.

Amorim, C. (2012) 'Conferencia magistral realizada por el Ministro de Defensa de Brasil Celso Amorim,' *Revista de ciencia política*, vol.32 no.2, Santiago de Chile, pp. 501-507

Arévalo de León B. (2002), 'Good Governance in Security Sector as Confidence Building Measure in the Americas: toward Pax Democratica,' *DCAF Conference Papers*, Geneva, disponible en: <http://disarm.igc.org/2009backup/Regional/Arevalo.pdf>. [Acceso 22 de noviembre de 2016]

Argüello, J. y Muñoz, H. (2008) 'Para La Cruz del Sur,' *La Nación*, 23 de febrero.

Arteaga Martín, F. (2010) 'La política europea de seguridad y defensa' en La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, *Cuadernos de Estrategia 145*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Marzo.

Axelrod, R., (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.

Baqués Quesada, J. (2002) 'La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro,' *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 57-58.

Beckett, P. and Bakrania, S. (2010) 'Security Sector Reform in Latin America and the Caribbean,' *GFN-SSR Regional Guide*, Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), Birmingham, United Kingdom, http://www.gsdrc.org/docs/open/gfn-ssr_ssrinlatamerica_sept2010.pdf. [Acceso 26 de noviembre de 2016]

Bellina Acevedo J. (2010), 'Medidas de Fomento de la Confianza: la realidad regional, en: Confianza y Seguridad en América del Sur,' *Cuadernos de Defensa No. 2*, octubre, http://www.opalc.org/web/images/stories/INTE/Confianza_y_seguridad_en_America_del_Sur1.pdf. [Acceso 26 de noviembre de 2016]

Brayton A. (1980) 'Confidence-Building Measures in European Security,' *World Today*, Vol. 36, No 10, October.

Brzoska, M., (2003) 'Development Donors and the Concept of Security Sector Reform,' *DCAF Occasional Papers*, Geneva, November.

Castro Ruano, J. L. (2015) 'La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente,' *Cuadernos Europeos de Deusto*, Universidad de Deusto, Número Especial 01, Octubre, pp. 19-48.

Cebada Romero, A. (2012) 'La política común de seguridad y defensa, ¿Seguritización de la acción exterior o humanización de la política europea de seguridad?', en Roldán Barbero, J. *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad de Granada.

Chalmers, M. (2000) 'Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective,' London and Saferworld. *The Conflict Prevention Network*.

Comini, N. (2015) 'El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina,' *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2, pp. 109-135.

Cordero Cueva, F., (2015) Ministro de Defensa de Ecuador, en *Encuentro Internacional de Seguridad Integral*, octubre, <http://www.eisceecuador.com/ECU911/GFS/EI>. [Acceso 27 de noviembre de 2016]

Diamint, R. (2005) 'Cuestiones Militares en América Latina,' in Domínguez, J. I. and Shifter, M., *Construcción de gobernabilidad democrática en América latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.

Diamint, R. (2007) 'Misiones militares. Respondiendo a las tensiones del sistema internacional,' en Joseph S. Tulchin y Rafael Martínez, *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Diamint, R., (2015) 'A New Militarism in Latin America,' *Journal of Democracy*, October.

Domingo, P. (2016) 'Rule of law, politics and development. The politics of rule of law reform,' *Overseas Development Institute*, London, March, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10420.pdf>. [Acceso 27 de noviembre de 2016]

Código de campo cambiado

Edmunds, T., (2001) 'Security sector reform: Concepts and implementation,' *DCAF Occasional Papers*, www.dcaf.ch/content/download/36494/.../file/01_Edmunds.pdf. [Acceso 22 de noviembre de 2016]

Código de campo cambiado

Scheye, E. (2010) 'Realism and Pragmatism in Security Sector Development,' *SPECIAL REPORT 257*, US Institute of Peace, Washington, October.

EuroLat (2014) Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, *Hoja de Ruta 2006 – 2014*, Parlamento Europeo, Unidad America Latina (JF/fc), DV/1031719ES.doc-AP101.604v01-00, septiembre.

Faleg, G., (2012) 'Between knowledge and power: epistemic communities and the emergence of security sector reform in the EU security architecture,' *European Security*, Vol. 21, No 2.

Fernández Solá, N. (2012) 'Aspectos conceptuales de la Seguridad Europea', en Roldán Barbero, F. (coord.) *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad de Granada.

Fuentes C, Millet P. (1997), *Chile, Bolivia Perú: los nuevos desafíos de la integración*, Santiago de Chile, FLACSO.

Gómez Castro, E. (2012) 'Reflexiones sobre la posible evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa,' en Roldán Barbero, F. (coord.) *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad de Granada.

González Bondia, G. (2000) 'La política de defensa de la Unión Europea,' en Barbé, E. (coord.) *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona.

- González Gálvez, S., (1998) 'Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica' en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 54.
- Gordon, P. H., (1997) 'Europe's Uncommon Foreign Policy,' *International Security*, Vol. 22:3.
- Grabendorff, W (2012) 'Que importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente,' *Nueva Sociedad* 239, mayo-junio.
- Greene, O., (2003) 'Security Sector Reform in Latin America and the Caribbean,' *Background Paper for GFN-SSR Forum*, London, 24 –25 March, <https://www.ciaonet.org/attachments/6027/uploads>. [Acceso 22 de noviembre de 2016]
- Grevi, G., Helly, D. y Keohane, D., editors, (2009) *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, Paris, EU Institute for Security Studies.
- Griffiths, J. (2009) 'Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa —Unasur—, un nuevo intento?' *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Georgetown University, vol. 3, n° 1.
- Haas, P. (1992) 'Introduction: Epistemic communities and international policy coordination,' *International Organization*, Vol. 46, February 1992.
- Heusgen, C., (2004) 'The European Security Strategy as a response to new challenges in EU foreign and security policy,' in *Civilian Perspective or Security Strategy? European Development Policy Confronting New Challenges in Foreign and Security Policy*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, November 2004.
- Holst, J. and Melander, K. (1997) 'European security and confidence-building measures,' *Survival, Journal Global Politics and Strategy*, Volume 19, 1977. Issue 4.
- Jervis, R. (1989) 'Cooperation under the Security Dilemma,' *World Politics*, Vol. 30, January.
- Lachowski Z. (2004), 'Confidence – And Security – Building Measures in the New Europe,' *SIPRI Research Report*, No 18, New York.

Mansfield, E., Milner, H. and Pevehouse, J., (2005) 'Democracy, Veto Players, and the Depth of Regional Integration,' Prepared for a conference on *The Sequencing of Regional Economic Integration: Issues in the Breadth and Depth of Economic Integration in the Americas*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, September 9-10, <http://www3.nd.edu/~jbergstr/Mansfield%20Milner%20and%20Pevehouse.pdf>. [Acceso 26 de noviembre de 2016]

Mansfield, E., Milner, H. and Rosendorff, P., (2002) 'Why democracies cooperate more: Electoral control and international trade agreements,' *International Organization*, Vol. 56 No 3.

Martínez Vázquez, F., (2013) 'Cooperación entre la Unión Europea e Iberoamérica en seguridad y defensa,' en *Documentos de Seguridad y defensa 54, España y su posible papel en la iniciativas de 'Partenariado' Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, febrero.

Milner, H., (1992) 'International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses,' *World Politics*, Vol. 44, No 3.

Ministerio de Defensa de Chile, (2015) 'Subsecretaría de Defensa participa en Seminario balance y perspectiva del Consejo de Defensa Sudamericano en Buenos Aires,' 27 de julio, http://www.ssdefensa.cl/n4550_27-07-2015.html. [Acceso 27 de noviembre de 2016]

Muñoz Cervantes, R. (2012) 'Instituciones y Estructuras de la PCSD', en Roldán Barbero, F. (coord.) *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad de Granada.

OEA (2002) 'Adopción de los Lineamientos sobre la Elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa,' OEA/Ser.G, CP/RES. 829 (1342/02), 6 noviembre.

Putnam, R., (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics,' *International Organization*, Vol. 42. Summer.

Ramón Chornet, Consuelo 'La política europea de seguridad y defensa: Balance de una década,' en Roldán Barbero, J. (coord.), *La Nueva Política de Seguridad y defensa de la Unión Europea*, Granada, 2012,

Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2011-2013 (2016), Volumen 2, N° 2, Buenos Aires, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Unión de Naciones Suramericanas.

Rial, J., (2010) 'Institucionalización de Medidas de Confianza Mutua en la América del Sur de comienzos de la segunda década del siglo XX. Una propuesta del Consejo de Defensa Suramericano,' *Confianza y seguridad en América del Sur*, Cuadernos de Defensa No 2, Consejo de Defensa Suramericano, Quito, octubre.

Roldán Barbero, J. (2012) *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad de Granada.

Roy, J. and Domínguez, R. (2005) (eds.) *The European Union and Regional Integration: a Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Miami, European Union Center/Jean Monnet Chair.

Roy, J., Peña, F. y Lladós, J.M. (2005) (eds.) *La Unión Europea y la integración regional: perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero/ Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Ruz, M. I. (2008) 'La Fuerza de Paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina', *Estudios Internacionales* 160, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Saint-Pierre, H. (2011) 'El Consejo de Defensa Suramericano. Un Nuevo Modelo de Defensa', *Revista Atenea*, no. 27, Madrid, España.

Sanahuja, J. A. (2010) 'Regionalismo, cooperación y liderazgos en Sudamérica. El Consejo de Defensa de Unasur', *Revista Atenea*, no, 17, España.

Sanahuja, J. A., (2008) 'La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima,' *ICEI Paper*, No 07.

Secretaría de Defensa, (2015) 'Chile y Argentina Fortalecen Relación Estratégica en el Marco de la XXVII Reunión del COMPERSEG', Ministerio de Defensa de Chile, 7 de septiembre, http://www.ssdefensa.cl/n4578_07-09-2015.html. [Acceso 26 de noviembre de 2016]

Smith, M. (2003) 'The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework?' *Journal Of European Public Policy*, Vol. 10, Issue 4, pp. 556-575.

Somos Mercosur (2008) 'Cumbre de la Unasur a celebrarse en mayo analizará propuesta brasileña para la instalación de un Consejo de Defensa Sudamericano', *Newsletter, Mercosur ABC*, Año 3, N° 194, 2 de mayo, info@mercosurabc.com.ar. [Acceso 27 de noviembre de 2016]

Trein, P. (2015) 'Literature report: A review of policy learning in five strands of political science research,' *INSPIRES*, Working paper series, 2015, No 267.

El Telégrafo (2015) 'Unasur crea entidad que sustituirá a la Escuela de las Américas,' Quito, Ecuador, 18 Abril, <http://www.letelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/unasur-crea-entidad-que-sustituira-a-la-escuela-de-las-americas>. [Acceso 22 de noviembre de 2016]

Varas A., Caro I. (1994), (eds.), *Medidas de confianza mutua en América Latina*, Santiago de Chile.