

Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa

ALEJANDRO FRENKEL*

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo desandar el proceso de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), inaugurada el pasado 17 de abril en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Concebida como un paso fundamental para la concreción de uno de los principales objetivos del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) —esto es, la generación de una identidad sudamericana de defensa— el artículo se propone identificar y analizar aquellos factores que impactaron positivamente en la realización de la Escuela y, al mismo tiempo, establecer cuáles son los procesos concomitantes que actúan como límites para su consolidación. Entre los primeros se encuentran la multidimensionalidad de la integración, la construcción de una identidad sudamericana, y la deslegitimación del espacio hemisférico. Entre los negativos, el alto grado de autonomía que ostentan las Fuerzas Armadas y las diferencias respecto de lo que cada entiende cada país por defensa y por seguridad.

PALABRAS CLAVE

Integración regional; UNASUR; Consejo de Defensa Suramericano; defensa y seguridad.

***Alejandro**

FRENKEL,

Licenciado en
Ciencia Política,
doctorando en
Ciencias Sociales
de la Universidad
de Buenos Aires y
becario del CEIL-
CONICET.



TITLE

Between promises and realities: UNASUR and the creation of the South American Defense School

ABSTRACT

The present work seeks to deconstruct the process of creation of the South American Defense School (ESUDE), inaugurated on April 17 at the headquarters of the Union of South American Nations (UNASUR). Conceived as a fundamental step in the materialization of a main goal of the South American Defense Council (CDS) —that is, the generation of a South American defense identity— the article proposes to identify and analyze those factors that impacted positively on the realization of the school and, at the same time, establishing what are the concomitant processes that act as limits for its consolidation. The first includes the multidimensionality of the integration, the construction of a South American identity, and the delegitimization of the hemispheric institutions. Among the negatives, the high degree of autonomy in the armed forces and the differences in the conceptions of defense and security.

KEYWORDS

Regional integration; UNASUR; South American Defense Council; defense and security.

El horizonte de la cooperación en materia de defensa entre los países de América del Sur se ha ampliado hasta límites impensados décadas atrás. El proceso de redefinición de la integración sudamericana que desencadenó en la creación de la UNASUR en el año 2008 trajo consigo la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), marcando un punto de inflexión en el terreno de la seguridad regional. En amplios términos, la conformación del CDS debe entenderse como el resultado de un largo proceso de “regionalización” de los asuntos de defensa, cuyo origen puede rastrearse en el clima creciente de cooperación regional surgido tras el fin de la Guerra Fría.

Si bien no abundan, existen antecedentes recientes de intentonas por construir algún tipo de arquitectura de defensa de carácter regional por fuera del ámbito hemisférico, cuya impronta estuvo siempre determinada por la influencia de Estados Unidos. En el caso del espectro sudamericano, a comienzos del siglo XXI la defensa comenzó a ocupar espacios en los casilleros de la agenda de cooperación entre los estados. Reuniones de ministros, múltiples acuerdos institucionales, ejercicios combinados, numerosos cursos e intercambios e iniciativas industriales bilaterales son algunos de los antecedentes que generaron una masa crítica para la conformación del CDS. Una vez echado a rodar, desafiando al pensamiento generalizado y a la propia dificultad que supone a priori avanzar en acciones colectivas en el campo de la defensa y la seguridad, el CDS logró cosechar amplios consensos y acordar un número significativo de iniciativas. Incluso contribuyó, desde una dimensión militar, a disminuir la tensión en algunos conflictos intrarregionales¹.

Uno de los objetivos que se propusieron los doce países desde el inicio fue el de construir un pensamiento estratégico común. Como consecuencia de ello, las acciones vinculadas a formación militar y doctrinaria cobraron un protagonismo sostenido en la agenda del organismo. En este marco comenzó a cobrar forma la idea de crear una institución de formación de civiles y militares de alcance netamente sudamericano².

En función de lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), tratando de delimitar los factores que operaron a favor y contra de su conformación. Al respecto, se identifican tres procesos diferenciables y al mismo tiempo entrelazados que posibilitaron tanto la aparición de la ESUDE en la agenda del bloque, como su posterior creación. Ellos son: la multidimensionalidad de la integración; la construcción de una identidad sudamericana; y la deslegitimación del espacio hemisférico. Estas variables se agrupan aquí en la categoría de condiciones de posibilidad.

¹ El caso más importante fue el de Colombia y Venezuela en 2009. Por instrucción de los presidentes, el CDS elaboró una serie de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.

² A rigor de verdad, la idea de una escuela o colegio de defensa sudamericana ya estaba presente desde los inicios del CDS. En julio de 2008, cuando el CDS todavía era un proyecto en ciernes, el presidente de Bolivia, Evo Morales afirmaría refiriéndose a los militares que van a capacitarse en las escuelas estadounidenses: “Yo siento que hay que impulsar la gran iniciativa de crear un Consejo de Defensa Sudamericano, porque es importante que nuestras Fuerzas Armadas tengan una doctrina propia porque hablamos de la dignificación del continente y la región”. MERCADO COMÚN DEL SUR, “Relatorio de la XXXV Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR”, disponible en: <http://venezuela-us.org/es/wp-content/uploads/2009/06/01-julio-2008-xxxv-cumbre-de-jefes-de-estado-del-MERCOSUR.pdf> [Consultado el 1 de agosto de 2015]. Unos meses más tarde, la entonces Ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré, mencionaría en el marco de un Seminario organizado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero la necesidad de conformar un Colegio Sudamericano de Defensa. GARRÉ, Nilda, “La visión argentina sobre un Consejo de Defensa Sudamericano”. En *Hacia un Consejo de Defensa Sudamericano*. Buenos Aires, 2008. Asimismo, durante las negociaciones del Estatuto del CDS, la delegación venezolana también pondría en la agenda la creación de una Escuela Suramericana de Defensa y Seguridad.



Asimismo, si bien la creación de la ESUDE podría vincularse con la necesidad de establecer instituciones que faciliten la cooperación en asuntos de seguridad, haciendo promesas creíbles, además de proveer información y reducir costos³, como se intentará poner de manifiesto en este trabajo también existen otros factores que operan negativamente en la profundización de la integración en defensa y, obviamente, impactan también en la consolidación de la ESUDE. Uno de ellos es la preeminencia de amplios márgenes de autonomía en algunos estamentos militares de la región que permite que afloren con mayor facilidad aquellas concepciones que otorgan una preeminencia inobjetable a las soberanías nacionales. En términos prácticos, la reticencia a ceder cualquier tipo de prerrogativa termina operando como un factor "*ralentizador*" en la institucionalización de la ESUDE. Del mismo modo, las diferencias subyacentes —tanto conceptuales como normativas— respecto de lo que cada país entiende por defensa y seguridad y sus respectivos instrumentos —militares o policiales— constituyen otra variable restrictiva para la formación de cuadros regionales alrededor de una visión estratégica común. Llamaremos límites concomitantes a estos factores.

1. Condiciones de posibilidad

1.1. Multidimensionalidad de la integración

La primera de estas condiciones tal vez sea la más redundante y la más general de las tres, pero no por ello es menos significativa: el carácter multidimensional de la integración. Por multidimensional se entiende aquí a aquellos procesos de integración en donde no existe la preeminencia de un área en particular, sino que las agendas y temáticas de cooperación corresponden a una multiplicidad de áreas (económicas, políticas, sociales, educativas, culturales, de seguridad, etc.)⁴. Esta diversificación, además, no sólo implica una ampliación de las temáticas de la integración sino que también pretende evitar su jerarquización. En el caso particular de Sudamérica, el carácter multidimensional adquiere un significado disruptivo, en tanto marca un contrapunto con los esquemas de regionalismo abierto, característicos de la década de los noventa, que se definen por una clara hegemonía (cuando no es la única) de las agendas económico-comerciales. La no jerarquización de las áreas posibilita, también, que el pulso de los procesos de integración no dependa exclusivamente de los avances en un área particular, mitigando los cuellos de botella y, al mismo tiempo, generando incentivos para cooperar en múltiples temáticas.

En el caso de América Latina, la metamorfosis de la integración comienza con las crisis económicas y el declive del consenso neoliberal en los albores del siglo XXI. En este convulsionado contexto, los procesos de integración en la región van a verse atravesados por vertiginosas revisiones y renegociaciones. Los esquemas economicistas centrados en el mercado sufrirían profundos cuestionamientos y se relegitarían aquellos modelos basados en una lógica de desarrollo, impulsados a través de un papel protagónico del estado y

³ KEOHANE, Robert, *Power and governance in a partially globalized world*, Routledge, New York, 2002, p. 12.

⁴ La idea de multidimensionalidad de la integración está muy presente en algunos autores del llamado Nuevo Regionalismo. Hettne y Soderbaum, por citar un ejemplo, ubican a la multidimensionalidad en uno de sus niveles de *regionness* —el de la sociedad regional— en tanto proceso de interacción entre actores estatales y no estatales alrededor de múltiples dimensiones (económicas, culturales, etc.). HETTNE, Björn y SODERBAUM, Fredrik, *Theorising the rise of Regionness*, en BRESLIN, Shaun, *et al.* (ed.), *New Regionalism in the Global Political Economy. Theories and cases*, Routledge, London, 2002. Fawcett es otro autor que también va a plantear un enfoque sobre una idea similar. FAWCETT, Louise, *Regionalism from an Historical Perspective*, en FARRELL, Mary; HETTNE, Björn y VAN LANGENHOVE, Luk, *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Pluto Press, London, 2005.

amplificador de las dimensiones de la cooperación⁵. Esta intención de redefinir la integración quedaría, al menos desde lo simbólico, en el Consenso de Buenos Aires (2003) entre Lula da Silva y Néstor Kirchner⁶.

En el espacio sudamericano, los nuevos contenidos de la integración se fueron incorporando a medida que la Cumbre de Presidentes Sudamericanos se transformaba en la Comunidad Sudamericana de Naciones y, ésta, en la Unión de Naciones Suramericanas⁷. En este contexto, la defensa pasaría a engrosar la lista de áreas de cooperación en la agenda de la integración regional. Así, en el año 2003, nueve ministros de defensa sudamericanos concretaron un cónclave informal en Río de Janeiro. Entre otros, el objetivo fue intentar delimitar "las bases para comenzar a construir un sistema de seguridad común"⁸. En 2004, se repetiría un encuentro *ad hoc* y en 2006 se llevó a cabo la primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones con el objeto de discutir una eventual arquitectura de defensa a nivel regional. También en ese mismo año, la Comisión Estratégica de Reflexión conformada por representantes especiales de los presidentes destacaría, entre una multiplicidad de propuestas, la importancia de desarrollar una doctrina de defensa regional⁹.

Dos años más tarde, en marzo de 2008, en un contexto agitado por la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador a raíz del asesinato del jerarca de las FARC¹⁰, Raúl Reyes; y por la reactivación de la IV Flota de Estados Unidos en el continente, Brasil haría pública la idea de conformar un consejo de defensa de alcance sudamericano. En el marco de las reuniones para tratar su naturaleza, estructura y objetivos, Brasil presentó una propuesta que establecía al consejo como un simple foro de diálogo y coordinación de políticas de defensa. Venezuela, por su parte, introdujo un proyecto más ambicioso, que ya había sido esbozado por Chávez en años anteriores: crear una suerte de Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sudamericana, orientada a actuar conjuntamente frente a la amenaza de un agresor extrarregional. La idea venezolana sería descartada casi por unanimidad y se aprobaría, en cambio, el esquema brasileño. El Consejo de Defensa Suramericano cobraría vida finalmente el 11 de diciembre de 2008.

⁵ José Antonio Sanahuja define a este modelo como regionalismo "posliberal". SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR, en SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI, Haroldo (ed.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, CRIES, 2012.

⁶ El Consenso de Buenos Aires fue un documento suscrito por los entonces presidentes de Argentina y Brasil el 16 de octubre de 2003. Entre otras cosas, allí se afirma la necesidad de encarar la integración sobre la base de una distribución equitativa de la riqueza y la inclusión social; una mayor participación del estado y la búsqueda de mayores márgenes de autonomía que, asimismo, permitan consensuar posiciones comunes para negociar con terceros.

⁷ A la integración económica que impulsaba Brasil desde la Primera Cumbre Sudamericana se le sumó una agenda de integración más política, impulsada principalmente por Venezuela, quien veía a la integración comercial basada en la liberalización tarifaria como algo secundario (o mismo nociva), producto de la ideología neoliberal. AMORIM, Celso, *Conversas con jovens diplomatas*, Benvirá, Sao Paulo, 2011.

⁸ EL UNIVERSO, "Ministros de defensa sudamericanos procuran sistema de seguridad", 23 de abril de 2003, disponible en:

⁹ <http://www.eluniverso.com/2003/04/23/0001/14/A610CC31CB0E4CF399EB46A24FEB6DAC.html> [Consultado el 29 de septiembre de 2015]

¹⁰ COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur, hacia la Unión Sudamericana de Naciones*, 2006. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm

¹¹ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia



Durante los primeros años, el CDS logró acordar la realización la planificación de numerosas y ambiciosas iniciativas¹¹ e hizo su aporte para la resolución de conflictos intrarregionales. Entre 2008 y 2013 (año en que se acuerda diseñar la ESUDE), el CDS ya contaba en su haber con cuatro Planes de Acción —una especie de “hoja de ruta” anual con las iniciativas acordadas por los ministros de defensa—, ya había sido creado el Centro de Estudios Estratégicos (CEED) y, en el marco del conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela por la posible instalación de bases militares norteamericanas en territorio colombiano, se habían elaborado los “Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad”¹².

De esta forma, la multidimensionalidad con la que fue encarada la UNASUR colocaría a la defensa en el primer plano de la integración sudamericana y los consensos alcanzados en el CDS durante los primeros años potenciarían las expectativas para materializar proyectos más ambiciosos, como sería el caso de la ESUDE.

1.2. Identidad sudamericana

El concepto de identidad se ha transformado en un concepto *vedette* en las distintas disciplinas de las ciencias sociales. En el área particular de las Relaciones Internacionales, el concepto de identidad va a aparecer como una idea-fuerza con la irrupción de las teorías pospositivistas, fundamentalmente, en el amplio espectro del constructivismo. Hasta entonces, la noción de identidad estaba prácticamente relegada en las teorías tradicionalmente dominantes, como el realismo o el liberalismo. En líneas generales, los distintos enfoques constructivistas se concentran en las normas, la cultura, las relaciones sociales, la intersubjetividad y los debates sobre la identidad como variables explicativas de las dinámicas en el sistema internacional. Numerosos referentes de esta corriente teórica han abordado, con distintos matices, el lugar de la identidad en las relaciones internacionales¹³.

Siguiendo a Paul Kowert y Jeffrey Legro, las identidades son representaciones prescriptivas que los actores políticos tienen de ellos mismos y de su relación entre sí¹⁴. En un sentido similar, Alexander Wendt va a definir a las identidades sociales como un conjunto de significados que un actor se atribuye a sí mismo, al mismo tiempo que considera la perspectiva

¹¹ En los Planes de Acción que van de 2009 a 2014 se acordaron 112 proyectos. Cabe aclarar que algunos de ellos tienen continuidad a lo largo de varios años: una porción representan iniciativas con proyección a mediano o largo plazo, mientras que otra parte son actividades que no fueron realizadas oportunamente y se ven sucesivamente postergadas.

¹² Además de cuestiones como intercambio de información relativo a los sistemas de defensa y gastos militares, estos procedimientos contemplan medidas inéditas hasta entonces en la región, como la garantía de no utilización de los acuerdos de defensa con terceros países en contra de la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados miembros de UNASUR; o la posibilidad de realizar mecanismos voluntarios de verificación mediante visitas a instalaciones militares.

¹³ Véase: ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael, *Security communities*, Cambridge University Press, 1998. GUZZINI, Stefano, “A reconstruction of constructivism in international relations”, *European Journal of International Relations*, vol. 6, nº 2, 2000, ps. 147-182. HACKING, Ian, *The social construction of what?*, Harvard University Press, 1999. HALL, Rodney Bruce, *National collective identity: social constructs and international systems*, Columbia University Press, 1999. HOPF, Ted, *Social construction of international politics: identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999*, Cornell University Press, 2002. KATZENSTEIN, Peter, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996. WENDT, Alexander, “Collective identity formation and the international state”, *American political science review*, vol. 88, nº 02, 1994, ps. 384-396.

¹⁴ KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey, “Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise”, en KATZENSTEIN, Peter, *The Culture of National Security: Norms and identity in world politics*, 1996, p. 453.

de los demás. No obstante, según como se produzca esta identificación con los otros, las identidades sociales pueden desembocar en intereses egoístas o en intereses colectivos¹⁵. Jeffrey Checkel y Peter Katzenstein complementan esta idea al afirmar que, lejos de las visiones extremadamente optimistas sobre los procesos de construcción identitaria, “las identidades pueden ser marcadamente conflictivas más que perfectamente complementarias”¹⁶.

Volviendo a Wendt, en el caso de las identidades colectivas —como sería el caso de la UNASUR— las mismas se producen cuando existe una identificación positiva con el otro. Es decir, cuando la otredad pasa a volverse difusa y el que era distinto ahora pasa ser considerado una extensión del propio yo. A ello, el mismo autor agrega que la identidad colectiva no es esencial ni equivalente a una institución multilateral pero proporciona una base importante para el fortalecimiento de la expectativa de acción basada en principios compartidos de conducta y reciprocidad difusa¹⁷.

En los primeros años del siglo XXI, la noción de una identidad colectiva va irrumpir en los discursos, acuerdos y agendas de los procesos de integración regional en América Latina¹⁸. A lo largo del proceso de conformación de la Comunidad Sudamericana y de la UNASUR, después, la alegoría de una identidad sudamericana estaría constantemente presente. El propio CDS se crearía, entre otros, bajo el objetivo de construir una identidad sudamericana en materia de defensa. Según Nelson Jobim —ex ministro de Defensa de Brasil e ideólogo del CDS— en América del Sur conviven tres tipos de identidad: la amazónica, la andina y la platina¹⁹. Ahora bien, la pregunta que surge de este proceso es, más allá de la retórica, ¿cómo es que se llena de significantes esta idea de identidad? Es decir, ¿cuáles son los factores que sustentan aquella pretensión de una identidad sudamericana?

En el marco de los estudios del regionalismo, Raimo Väyrynen va a afirmar que en los últimos años existe una creciente diferenciación de los niveles de análisis entre regiones físicas y regiones cognitivas. La primera de ellas, la dimensión física del regionalismo, refiere a espacios territoriales, militares y económicos controlados principalmente por los estados. En el ámbito de las Relaciones Internacionales, el regionalismo físico se desprende de las teorías tradicionales (realismo y neoliberalismo), quienes suelen definir a las regiones como conglomerados geográficos de estados en los que la lógica de anarquía hace (positiva o negativamente) que pasen a depender cada uno de los otros²⁰.

Por otro lado, desde otro campo de los estudios de regionalismo se va a postular la existencia de regiones culturales —también llamadas cognitivas— basadas en comunidades

¹⁵ WENDT, Alexander, *Collective identity formation...*, *op. cit.* p. 385.

¹⁶ CHECKEL, Jeffrey y KATZENSTEIN, Peter, *European identity*. Cambridge University Press, 2009, p. 8.

¹⁷ WENDT, Alexander, *Collective identity formation...*, *op. cit.* p. 386.

¹⁸ Por citar un ejemplo significativo, debido a que fue expresado en el marco de la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, el entonces canciller de Brasil, Celso Amorim, alegaría en que “América del Sur posee una identidad estratégica propia”. AMORIM, Celso, *Discurso do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos*. 28 de octubre de 2003.

¹⁹ JOBIM, Nelson, *Transcripción del discurso ofrecido por el Dr. Nelson Jobim en ocasión de su visita al Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 21 de marzo de 2008.

²⁰ VÄYRYNEN, Raimo, “Regionalism: old and new”, *International Studies Review*, vol. 5, nº 1, 2003, p. 25-51.



identitarias subyacentes. Esta visión —emparentada con el enfoque constructivista— establece que una región no necesariamente requiere que sus miembros ocupen un espacio común, ya que ella puede ser establecida a través de interacciones no espaciales²¹. Si se lleva al extremo de esta perspectiva, las regiones pueden ser pensadas sin ningún tipo de anclaje territorial, es decir, prescindiendo de la dimensión geográfica.

A partir de estos dos enfoques, Iver Neumman establece que las regiones son algo dado por factores identitarios, ni tampoco algo natural moldeado por factores geográficos sino que, como las naciones, son comunidades imaginadas en las que los discursos funcionan como formas de construcciones sociales de sentido²². Tanto en el factor geográfico como en el cognitivo el componente discursivo es fundamental ya que moldea un “sistema de inteligibilidad” que permite la construcción de un orden social consensuado²³.

En función de lo anterior, aquí se asume como una respuesta tentativa que el proceso de construcción de identidad en América del Sur se puede entender a partir de una conjunción de estas dos variables. Es decir, una primera que se asienta en una construcción geográfica; y una segunda, que trasciende —aunque no suprime— la cuestión territorial y se fundamenta en factores cognitivos tales como la historia o una cultura compartida que presupone, asimismo, una comunidad preexistente. Si bien estas variables responden a dos momentos distintos —aunque no muy distantes— del devenir político en América Latina, ambas terminan confluyendo en un mismo punto común: la Unión de Naciones Suramericanas.

Respecto de la primera de las variables, la geográfica, tiene como ideólogo e intérprete principal al Estado brasileño. La edificación del concepto de Sudamérica como el espacio geopolítico preponderante para la cooperación regional tiene raíces de largo alcance en la política exterior brasileña²⁴. Ya en el siglo XIX Brasil comenzaría a moldear una percepción de dos Américas, distintas no por sus orígenes étnicos o sus idiomas sino por la geografía. Por un lado, América del Norte, América Central y el Caribe; y por otro, América del Sur como su área de influencia²⁵. A principios de la década de los noventa, cuando la integración regional cobraba un nuevo impulso, el concepto de Sudamérica se volvería a hacer presente en la agenda brasileña. En 1993 el presidente Itamar Franco lanzaría la propuesta de conformar un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). El proyecto iba en la dirección de ampliar el MERCOSUR, pero también buscaba contrabalancear la iniciativa norteamericana de crear una zona de libre comercio a nivel hemisférico. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso continuaría la tendencia y en el año 2000 convocaría a sus pares a celebrar la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes, considerada el primer antecedente de la UNASUR. Ahora, si a este antecedente se lo mide bajo el prisma de la construcción de las regiones, es

²¹ *Ibidem*, p. 37

²² NEUMANN, Iver, “A region-building approach to Northern Europe”, *Review of International Studies*, vol. 20, 1994, ps. 53-74

²³ GIACALONE, Rita, “Identidad y motivaciones políticas en la integración suramericana”, *Cuadernos Latinoamericanos*, vol. 20, 2009.

²⁴ Si bien la idea de Sudamérica como un espacio propio también estuvo presente en el pensamiento de políticos y dirigentes de otros países de la región, incluso en años anteriores, es en Brasil donde el principio se sostuvo con mayor constancia a lo largo de la historia.

²⁵ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos”, *Nueva Sociedad*, vol. 186, 2003, ps. 143-157.

únicamente el factor geográfico el que lo determina como acto primigenio: si se examina con detalle la agenda de aquella reunión, las temáticas abordadas no diferían de los contenidos tradicionalmente tratados en los procesos de integración que ya existían en la región. Esto es: liberalización del comercio, cooperación económica y fortalecimiento de la democracia. El énfasis puesto en la integración física constituyó, tal vez, el agregado más destacado de la agenda temática de la cumbre²⁶.

La llegada de Lula a la presidencia traería un ascenso de los autonomistas dentro de Itamaraty²⁷ y la construcción de un consenso regional sobre el concepto geopolítico de América del Sur tomaría un impulso definitivo dentro el esquema de inserción internacional brasileño²⁸. De esta forma, luego de superar algunas resistencias en el camino²⁹, en el año 2004 se crearía la Comunidad Sudamericana de Naciones y, en 2008, la UNASUR.

Respecto del CDS, como fue ya mencionado, al momento en que Nelson Jobim presentaba la propuesta para conformar un foro de defensa, uno de sus argumentos principales sería que es necesario construir una identidad sudamericana en defensa. En términos más amplios, el Ministro de Defensa de Brasil va a partir de la existencia de tres identidades —la amazónica, la platina y la andina— que, juntas, conforman una identidad sudamericana. Sin ahondar demasiado en ellas el sustento de cada una es, también, predominantemente geográfico.

La otra dimensión de la construcción identitaria de Sudamérica estaría dada por lo que podemos denominar como impulso “comunitario” de la integración. Esta distinción parte de los conceptos de comunidad y sociedad esbozados por el sociólogo alemán Ferdinand Tönnies a fines del siglo XIX, quien define a la comunidad como una ordenación de la convivencia que, basada en la coincidencia de voluntades, tiene como fundamento esencial la concordia. La comunidad es la vida en común duradera y auténtica, en tanto es vida real y orgánica, la cual se opone a la sociedad, definida como una multitud de individuos artificiales que conviven pacíficamente, pero no están unidos esencialmente sino esencialmente separados³⁰. En la sociedad —considerada como algo artificial— no hay un bien común sino una voluntad social fingida, basada en el cambio. Esto deja a relucir una variable que para el pensador alemán va a resultar determinante: el aspecto comercial —mediatizado por el interés egoísta y expresado en el mero intercambio— es una divisoria de aguas entre la comunidad y la sociedad³¹.

²⁶ Allí se lanzaría la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

²⁷ SARAIVA, Miriam Gomes, “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and MERCOSUR”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, 2010, ps. 151-168.

²⁸ El canciller de Lula, Celso Amorim, lo explica claramente: “América del Sur [...] no era propiamente un concepto político. El concepto político era América Latina”. A ello agrega: “El gobierno del presidente Lula puso, desde el principio, mucho énfasis en la integración de América del Sur. La pregunta que podía surgir era: ‘¿por qué América del Sur y no MERCOSUR exclusivamente?’. O, de la misma forma: ‘¿por qué no exclusivamente el MERCOSUR y sí América Latina y el Caribe como un todo?’. Esto tiene una razón de ser, tiene antecedentes históricos. La principal razón es, obviamente, geográfica, porque formamos un todo geográfico”. AMORIM, Celso, *Conversas con...*, op. cit., 2011, ps. 20 y 376.

²⁹ Con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003, la agenda de la integración argentina pasaría más por fortalecer el MERCOSUR que por ampliar el espectro al resto de Sudamérica. Colombia, Chile y Uruguay, por su parte, también tuvieron sus reticencias al proyecto brasileño, sobre todo en los primeros años de la CSN.

³⁰ TÖNNIES, Ferdinand, *Comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Losada, 1947.

³¹ Esta distinción queda clara cuando afirma que la comunidad “en tanto asociación de sangre es ante todo una relación de cuerpos, que se expresa en actos y palabras, privilegiando los objetos como poseídos y gozados que



Trasladándonos al escenario sudamericano de comienzos del siglo XXI podemos encontrar cómo estas nociones aparecen contrapuestas en el imaginario de los modelos de integración³². Así, podemos encontrar que en la UNASUR subyace la idea de una comunidad “verdadera”, contraria a las sociedades “artificiales” centradas en el aspecto comercial como elemento integrador. En la edificación de la identidad sudamericana, esta pulsión comunitaria se va a manifestar en la incorporación de significantes históricos, culturales y étnicos. En este pasaje mucho van a tener que ver aquellos gobiernos que concebían a la integración regional como algo más que un proceso signado por los aspectos comerciales y económicos y que buscaban preservar de cualquier contenido neoliberal a los nuevos mecanismos que se estaban gestando. Venezuela con el gobierno de Hugo Chávez sería la primera en impulsar esta propuesta refundadora, a la que luego se sumarían Bolivia y Ecuador comandados por Evo Morales y Rafael Correa, respectivamente. Argentina bajo el gobierno de Kirchner, aunque con menor énfasis, incluiría en su retórica de la integración un sentido de raíz histórico-cultural y contestataria del neoliberalismo³³.

Así se iría configurando retóricamente la apelación a una identidad —fundamental para la integración regional— a la vez que se señala que debe recuperarse porque se perdió o porque recién se está construyendo³⁴. En efecto, en la Declaración fundacional de la CSN se puede rastrear una apelación a una comunidad pretérita. Allí, el nuevo organismo se afirma en la existencia de una “identidad sudamericana”, de “valores comunes” y una historia “compartida y solidaria” de naciones que desde sus propios procesos independentistas enfrentaron “desafíos internos y externos comunes de Naciones”³⁵. Asimismo, los líderes sudamericanos van a colocar a la CSN y la UNASUR como una continuación del proceso de integración iniciado por los próceres libertadores del siglo XIX³⁶.

En este sentido, la construcción retórica de la comunidad perdida se afirma sobre la constante oposición a una tendencia “sociocéntrica” —subyacente en aquellos modelos de integración concentrados en la variable comercial— en donde no solo no existe ninguna alusión a una historia en común sino que, en términos de Tönnies “el puro contrato pasa a ser

como objetos de intercambio”. TÖNNIES, Ferdinand, *Comunidad y sociedad*, op. cit.

³² Esta dicotomía en donde la preponderancia de la dimensión comercial determina distintas concepciones de la integración puede encontrarse también en el pensamiento de Juan Carlos Puig, quien diferencia entre “integración interdependiente” e “integración solidaria”. La primera se orienta exclusivamente a la integración económica, sin considerar las desigualdades entre las naciones. La integración solidaria, en cambio, se basa en la similitud de valores compartidos. PUIG, Juan Carlos, “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”, *Revista Integración Latinoamericana*, vol. 109, 1986, ps. 40-62. En el contexto del Nuevo Regionalismo de la década de los noventa, Andrew Hurrell también va a incorporar en su análisis de la integración regional la relación entre comunidad e identidad. HURRELL, Andrew, “Explaining the resurgence of regionalism in world politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, nº 04, 1995, p. 335.

³³ Al respecto, véase LOZA, Jorgelina, “La construcción de un sueño: la idea de latinoamericanidad en los discursos oficiales de Néstor Kirchner”, Buenos Aires, Instituto de Altos Estudios Sociales, 2005; y MIRANDA, Roberto, “La política regional de Argentina: del latinoamericanismo a sudamericanismo”, V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2010.

³⁴ GIACALONE, Rita, “Identidad y motivaciones políticas...”, op. cit., p. 67

³⁵ COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, “Declaración de Cusco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana”, 8 de diciembre de 2004.

³⁶ El propio Tratado Constitutivo de la UNASUR establece que su conformación se basa “en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común”. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, “Tratado Constitutivo”, Brasilia, 2008.

la base de todo el sistema". De esta forma, la identidad sudamericana, además de la variable geográfica, sería dotada de contenidos étnicos, históricos, culturales y, por qué no, míticos.

1.3. Deslegitimación del ámbito hemisférico

Tras el colapso del paradigma neoliberal y las sucesivas llegadas al gobierno de nuevos liderazgos y movimientos políticos que impulsaron el denominado "giro a la izquierda" en América Latina³⁷, los grandes proyectos continentales lanzados en la década de los noventa —principalmente por iniciativa de Estados Unidos— entraron en crisis. Como contracara de este proceso de declive, los mecanismos regionales y subregionales se potenciarían como alternativas de gobernanza multilateral. En el caso particular de América del Sur, a pesar de las diferencias ideológicas, de modelos de desarrollo y de estrategias de inserción internacional los estados sudamericanos, con mayor o menor énfasis, situaron al ámbito regional como el espacio preponderante para diseñar y articular iniciativas colectivas.

En el plano político, la pérdida de gravitación de las instancias hemisféricas se vio reflejada en el progresivo abandono de la Organización de Estados Americanos (OEA) como arena de resolución de conflictos regionales. Durante la década de los noventa, el organismo continental nacido luego de la Segunda Guerra Mundial tuvo un rol protagónico como salvaguardia de la democracia y en la gestión de crisis en la región³⁸. No obstante, durante la primera década del siglo XXI sufriría una crisis de legitimidad y las nuevas instancias de integración como la UNASUR pasarían ser los ámbitos en donde dirimir asperezas entre países vecinos o desactivar conflictos al interior de los mismos. En efecto, bajo una lógica de "diplomacia presidencial", entre 2008 y 2010 la UNASUR tuvo un rol destacado como gerente de crisis internas e interestatales en Sudamérica. El conflicto secesionista en Bolivia (2008); la crisis entre Colombia y Venezuela (2009); el intento de golpe de estado en Ecuador (2010) y proceso destituyente perpetrado ilegalmente contra Fernando Lugo en Paraguay (2012) o, más recientemente, la crisis política institucional entre el gobierno y la oposición en Venezuela fueron algunas las coyunturas críticas más relevantes que supo afrontar el organismo.

Sumado a lo anterior, el desplome del consenso neoliberal que se extendió luego de profundas crisis económicas, políticas y sociales en gran parte de los países de la región terminaría de hundir el proyecto estadounidense de liberalización indiscriminada del comercio a nivel hemisférico —lanzado en 1991 como "Iniciativa para las Américas" y rebautizado en 1994 como "Área de Libre Comercio para las Américas" (ALCA) — en la cumbre de las Américas de 2005. Allí, la acción coordinada de los cuatro miembros plenos del MERCOSUR más Venezuela resultaron determinantes para sepultar la iniciativa norteamericana.

³⁷ Este ciclo se inicia con la llegada de Chávez en Venezuela (1998) y se consolida con la victoria de Fernando Lugo en Paraguay (2008). En el medio se darían los triunfos de Lula en Brasil (2002); Bachelet en Chile (2006); Néstor y Cristina Kirchner en Argentina (2003 y 2007); Tabaré Vázquez en Uruguay (2004); Evo Morales en Bolivia (2005); Rafael Correa en Ecuador (2006) y Daniel Ortega en Nicaragua (2007).

³⁸ En 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución 1080, estableciendo un mecanismo de respuesta ante una eventual interrupción ilegal del proceso democrático en un estado miembro de la organización. En la práctica, la OEA tuvo un papel activo durante el golpe de estado que derrocó en 1991 al presidente de Haití, Bertrand Aristide, a través de la misión de mediación denominada OEA-DEMOC y luego con la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), en conjunto con la ONU. También tuvo un activo desempeño ante los "autogolpes" de Alberto Fujimori en Perú (1992) y Elías Serrano en Guatemala (1993) y en la guerra de baja intensidad entre Perú y Ecuador (1994), conocida como "Conflicto del Alto Cenepa", por citar algunos ejemplos.



En tercer lugar, el descrédito de las instancias hemisféricas también tuvo su lugar en el ámbito de la defensa y la seguridad. En los tiempos de la Guerra Fría, la seguridad hemisférica se diseñó casi sin cuestionamientos alrededor de la lucha contra el comunismo —tanto en el plano interno como en el externo—. Con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética los parámetros de la seguridad continental quedaron obsoletos y surgió la necesidad de una redefinición. La creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en el seno de la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en 1995 fueron algunas de las iniciativas orientadas a concretar esa redefinición. No obstante, lejos del clima de cooperación horizontal que se pretendía mostrar, el debate sobre la seguridad hemisférica a lo largo de la década de los noventa estuvo prácticamente monopolizado por el intento estadounidense y canadiense de imponer el paradigma de las “nuevas amenazas” y la seguridad multidimensional desde Alaska a Tierra del Fuego³⁹. Con apoyos y resistencias, el largo proceso de debate culminó (o pretendió culminar) con la babelesca Declaración de Seguridad de las Américas (2003) y la afirmación de la multidimensionalidad de la seguridad en el continente.

Dos años antes, en 2001, los atentados a las torres gemelas reavivaron la macrosecuritización de las agendas estatales generando múltiples efectos en el ámbito hemisférico: por un lado, el grupo de países más cercano a los intereses norteamericanos reforzó su compromiso con el combate a las “nuevas amenazas”. Otros estados, en cambio, optaron por distanciarse de la política de seguridad global, hemisférica y regional de Estados Unidos, procurando desarrollar espacios de cooperación más autónomos desde una óptica de “regionalización” de los asuntos de defensa. La creación del CDS en 2008 constituye el indicador más importante esta tendencia⁴⁰.

Este proceso de declive de las instituciones hemisféricas se tradujo en una disminución progresiva —aunque desapareja— de la participación de los países sudamericanos en instituciones como la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa (CID), llegando en algunos casos a proponer su eliminación⁴¹. En efecto, con la creación de la ESUDE se genera un potencial espacio regional de formación de civiles y militares que, a tono con el deseo de Evo Morales, podría actuar como contrapeso del CID y el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad, antes conocido como la “Escuela de las Américas”.

³⁹ El concepto de “nuevas amenazas” refiere a aquellas amenazas que no pertenecen al campo tradicional de las amenazas militares y que tienen conexión con cuestiones de seguridad interna. BIGO, Didier, “When Two Become One: Internal and External Securizations in Europe”, *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, 2000, p. 142-168. En el contexto americano, la expresión remite a aquellas amenazas supuestamente surgidas tras la caída del comunismo como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo o los desastres naturales. El concepto de seguridad multidimensional, por su parte, tiene una vinculación directa con la noción de las “nuevas amenazas”, en tanto se basa en la existencia superpuesta de problemas de naturaleza diversa (política, económica, social, medioambiental) que antes eran tratados exclusivamente como cuestiones de desarrollo o calidad democrática y que ahora pasan a ser abordados como cuestiones de seguridad.

⁴⁰ BATTAGLINO, Jorge, “Defence in a post-hegemonic regional agenda: the case of the South American defence council”, en RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, Diana, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Springer, London, 2012. ps. 81-100.

⁴¹ En la IX Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas (2008), Argentina propuso iniciar un proceso de revisión de los instrumentos y mecanismos del sistema interamericano de defensa, lo cual quedaría reflejado en la declaración final. Luego, los países sudamericanos miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) directamente anunciaron la denuncia del TIAR y el retiro definitivo de la JID y el CID en el año 2013. Brasil, a pesar de ser el mentor del CDS, no disminuyó su actividad en la JID y en el CID —de los últimos cinco presidentes de la Junta, tres fueron brasileños—. Chile, Colombia y Perú también mantendrían altos niveles de participación en estas instituciones.

2. La conformación de la ESUDE

En función de los objetivos que los doce Jefes y Jefas de Estado determinaron en el Estatuto del CDS figuraban el de “construir una identidad suramericana en materia de defensa” y el de “fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar y facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas”⁴². Con estas metas por delante, acciones vinculadas a la formación militar y cuestiones doctrinarias de defensa comenzaron a proliferar, llegando a ocupar un lugar preponderante en la agenda del Consejo. Los propios Planes de Acción del CDS fueron estructurados en cuatro ejes, uno de los cuales sería destinado a proyectos de “formación y capacitación”. Asimismo, el eje denominado “políticas de defensa” incluiría iniciativas orientadas a consolidar una visión regional en materia de defensa⁴³.

Uno de los proyectos más ambiciosos en lo que refiere la construcción de un pensamiento estratégico sudamericano fue la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), aprobado en 2009 y puesto en funcionamiento en 2011⁴⁴. Como parte de estos mismos intentos de conformar una visión estratégica común es que los ministros de defensa acordaron conformar una Escuela Sudamericana de Defensa. Argentina, Brasil y Ecuador fueron los artífices de la iniciativa, quedando como países responsables de la actividad. En efecto, la creación de la ESUDE tiene un fuerte sustento en el desarrollo previo de iniciativas directamente vinculadas con la formación de civiles y militares, comandadas en su mayoría por los países promotores: Desde 2012, Brasil realiza el “Curso Avanzado de Defensa para civiles y militares” y Argentina organiza el “Curso Sudamericano de Formación de Civiles en Defensa”. Ecuador, por su parte, viene planificando desde 2014 la realización del “Primer Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico”⁴⁵.

Asentada la iniciativa en el Plan de Acción 2013, en mayo de ese año se realizó en Quito la primera reunión del grupo de trabajo encargado de elaborar una propuesta. Allí, las delegaciones de los tres países responsables avanzaron en la definición del marco institucional, alcances, lineamiento estratégico, principios, objetivos estratégicos y específicos, funciones y organización de la futura escuela. Por aquel entonces, la idea central era establecer un “centro de altos estudios permanente del CDS, para la formación de posgrado y capacitación de civiles y militares en materia de desarrollo, análisis, asesoramiento, dirección y planificación de la defensa y seguridad regional; promoviendo un pensamiento estratégico con una base doctrinaria común”. Asimismo, entre sus objetivos estratégicos se encontraba “contribuir a la generación de una doctrina de defensa común, netamente suramericana, formulada en

⁴² CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, “Estatuto”, Brasilia, 2008.

⁴³ La realización del “Seminario de Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región” (2010), que luego sería continuado sucesivamente por tres años, fue la primera acción en la que se intentó construir algún tipo de abordaje común. Recientemente se acordó la creación de un grupo de trabajo para consolidar lineamientos estratégicos para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de defensa regional.

⁴⁴ La misión del CEED es “avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales” y sus objetivos principales son “promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados” y “contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional”. CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, *Estatuto*, Guayaquil, 2010.

⁴⁵ Véase los Planes de Acción 2012, 2013 y 2014 del Consejo de Defensa Suramericano.



función de las necesidades, intereses y objetivos propios de nuestra región”⁴⁶. Este diseño también contemplaba institucionalizar a la ESUDE de manera similar al CEED, con una sede permanente en alguno de los doce países del bloque⁴⁷ y una estructura directiva, académica y burocrática de carácter estable.

Unos meses más tarde se llevó a cabo en Buenos Aires una segunda reunión del Grupo de Trabajo. En este caso, el objetivo fue trabajar sobre diferentes aspectos del funcionamiento de la escuela, tales como las actividades académicas, las modalidades, los destinatarios, el cuerpo docente, las áreas de estudio y la oferta académica. En este sentido, la propuesta establecía que las actividades académicas podían ser implementadas tanto por la propia escuela, como por un estado miembro bajo el paraguas de la institución; y que éstas podían ser presenciales, semipresenciales o virtuales. Allí también se contemplaría configurar a la ESUDE como un articulador de redes de academias, centros e institutos nacionales para favorecer una dinámica descentralizada. En el marco de la oferta académica, se proponía incorporar al Curso Avanzado de Defensa para civiles y militares y el Curso Sudamericano de Formación de Civiles en Defensa organizados por Brasil y Argentina, respectivamente⁴⁸. De esta forma, ambos cursos —sobre todo el brasileño— se encuadrarían dentro de las iniciativas desarrolladas por un estado miembro en nombre de la ESUDE. A este encuentro le sucedieron dos más, uno en Río de Janeiro y otro en Buenos Aires, a los que asistieron también representantes de Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela con el objeto de tratar de manera ampliada los contenidos de la propuesta y que esta fuera elevada a los ministros de defensa con un mayor nivel de consenso.

A lo largo de las reuniones del Grupo de Trabajo se fue configurando una tensión respecto de los objetivos iniciales de conformar una escuela de alto nivel, centralizada, con programas propios y pensados desde una óptica regional; y una tendencia a licuar la idea original, procurando concretar únicamente compromisos mínimos y de escaso impacto para las políticas de defensa nacionales. Al respecto, Aureliano da Ponte y Carolina Boettger dan cuenta de estas reticencias cuando señalan que

“durante los intensos debates fue posible advertir dos cuestiones aparentemente contradictorias pero que evidencian un estado de cosas. Por un lado, el claro mandato a los delegados de dedicar todos los esfuerzos para finalizar con éxito la tarea encomendada. Por el otro, la reticencia a sobrepasar determinados niveles de compromiso en términos del grado de involucramiento de los países. Ambas se reflejaron en la naturaleza de la institución a crearse, en sus objetivos y en su arquitectura institucional”⁴⁹.

⁴⁶ CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, “Acta de la I reunión de trabajo para consolidar la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el marco del CDS/UNASUR. Propuesta borrador de la ESUDE”, Quito, 2013.

⁴⁷ En la VIII Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS –realizada en mayo 2013 en la ciudad de Lima- Ecuador expresó su voluntad de constituirse como país sede, lo que finalmente se concretaría en 2015.

⁴⁸ CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, “Acta de la II reunión de trabajo para consolidar la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el marco del CDS/UNASUR”, 2013.

⁴⁹ DA PONTE, Aureliano y BOETTGER, Carolina, *Educación para la defensa, una herramienta estratégica para la cooperación regional suramericana*, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 3 de diciembre de 2014.

Finalmente, en la V reunión del CDS —celebrada el 20 de febrero de 2014 en Paramaribo— los ministros aprobaron la creación de la ESUDE e instruyeron a elaborar un estatuto para su funcionamiento en función de lo acordado por el Grupo de Trabajo. El estatuto sería aprobado por los ministros en su siguiente encuentro, realizado en la ciudad de Cartagena el día 15 de agosto de ese mismo año y los cancilleres darían su visto bueno el 4 de diciembre en la ciudad de Guayaquil. De esta forma, tras largas negociaciones la ESUDE quedaría conformada como un centro de altos estudios de formación y capacitación de civiles y militares en temáticas comunes a la región para contribuir a la generación de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional⁵⁰.

Con relación a su institucionalidad y estructura, la ESUDE quedó determinada por los principios de gradualidad y flexibilidad, a tono con las posturas menos ambiciosas respecto de su alcance. En la práctica, esto se tradujo en un diseño institucional desconcentrado y descentralizado a través de una red de instituciones nacionales, cursos y asignaturas. Sobre esta lógica, las propuestas académicas —que pueden ser individuales o conjuntamente con otros estados miembros— se incluyen en el programa anual de cursos, que luego debe ser aprobado por los ministros de defensa, en tanto máxima autoridad. La segunda instancia jerárquica es el Consejo Superior, integrado por los viceministros. Además, existe una Secretaría Ejecutiva que funciona como órgano gestor y un Consejo Académico (integrado por un representante de cada país) que actúa como órgano asesor⁵¹.

3. Límites concomitantes: autonomía militar y diferencias entre defensa y seguridad

Así como existen diversos factores que operaron positivamente para la profundización de la cooperación en materia de defensa en el marco del CDS y la ESUDE, existen también una serie de variables que actúan como límites concomitantes al desarrollo de la flamante institución.

La primera de estas variables "*ralentizadoras*" responde a la existencia de altos grados de autonomía por parte de los instrumentos militares en los países de la región⁵². En la mayoría de los estados sudamericanos la persistencia de estas autonomías tiene mucho que ver con una dificultad de ejercer un gobierno político de las Fuerzas Armadas⁵³. En efecto, entre los doce países de la región subyacen amplias diferencias en cuestiones como: misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas; participación de civiles en instancias jerárquicas de los ministerios de defensa; control sobre los recursos y personal de las Fuerzas; atribuciones en el área de

⁵⁰ ESCUELA DE DEFENSA SURAMERICANA, "Estatuto", Cartagena de Indias, 2014.

⁵¹ En abril de 2015 el brasileño Antonio Jorge Ramalho da Rocha fue designado el primer Secretario Ejecutivo de la institución. Los integrantes del Consejo Académico aun no fueron anunciados públicamente.

⁵² Podemos diferenciar entre dos tipos de autonomía: una autonomía política, por la que los militares poseen la capacidad de definir intereses, tomar iniciativas políticas relevantes y, en un caso extremo, asumir el propio control del aparato estatal; y una autonomía institucional, que comprende una capacidad de incidir sobre las políticas de su área, sin sobrepasar su campo de acción delimitado. ALVES SOARES, Samuel, *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*, Sao Paulo, Editora UNESP, 2006.

⁵³ Se entiende por "gobierno político de la defensa" a la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional, a la Política de Defensa y a su derivada Política Militar, ejercida desde el más alto nivel de conducción nacional y jurisdiccional. Esta definición, de carácter comprehensiva o abarcadora, contempla tanto las políticas tendientes a lograr la subordinación de los militares al poder político (política militar) como el establecimiento de definiciones estratégicas para la defensa nacional (política de defensa). ANZELINI, Luciano, *Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)*, Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Montevideo, 14 al 16 de noviembre de 2012.



inteligencia; diseño de los planes de formación; o en la designación de militares en áreas clave para la política exterior como son las agregadurías de defensa o las instancias multilaterales como la Junta Interamericana de Defensa. Incluso hay países como Guyana que ni siquiera tiene un ministerio de defensa; o casos como el de Brasil, que recién creó el suyo en 1999.

El problema radica a la hora de encarar proyectos de integración en el campo de la defensa. Contrariamente a las intenciones declaradas en la retórica política, estas parcelas de autonomía permiten que sobresalgan aquellas nociones refractarias de cualquier tipo de cesión de prerrogativas por parte de los estados, determinando esquemas de cooperación con bajos niveles de institucionalización.

La relación entre institucionalidad e integración es, tal vez, uno de las relaciones causales más abordadas en el pensamiento teórico del campo regional⁵⁴. Aquí se asume que, como sucede con casi todas las categorías, la institucionalidad en sí misma —es decir, sin tener en cuenta las circunstancias históricas y los procesos coyunturales— no determina los avances o retrocesos de un proceso de integración. Una alta institucionalidad —que podría expresarse en, por ejemplo, términos vinculantes y obligatorios para los miembros o normas perdurables en el tiempo que mitiguen las circunstanciales voluntades individuales— no necesariamente garantiza que cualquier esquema de integración pueda sortear los obstáculos —nacionales, regionales y globales— que atentan contra la cohesión y la legitimidad de los procesos colectivos⁵⁵. En efecto, un escaso grado de institucionalización tiene sus potencialidades a la hora de encarar un proceso de integración: en primer lugar, permite alcanzar consensos de manera más fácil, reduciendo los costos y los tiempos de negociación, tanto al interior de cada estado como entre los propios estados. Por lo general, resulta más factible alcanzar acuerdos iniciales cuando existen menos instrumentos que constriñan la posibilidad de deshacer los acuerdos o, cuanto menos, cumplirlos a la medida de cada uno. En segundo lugar, una baja institucionalidad en combinación con una fuerte voluntad política permite sortear de manera exitosa las coyunturas críticas que puedan presentarse, otorgando mayor margen de maniobra para la acción política.

Claro que, por el contrario, una baja institucionalidad tampoco es garantía de éxito. Entre sus tantos fundamentos cruzados y entrelazados, la UNASUR fue constituida sobre el criterio de flexibilidad y gradualidad; y, como quedó de manifiesto en el apartado anterior, la ESUDE también fue diseñada bajo este prisma institucional. Más allá sus potencialidades recién descriptas, como afirma José Antonio Sanahuja, una escasa institucionalización,

“priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su legitimidad, eficacia y credibilidad. La debilidad institucional también contribuye a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración, incapaces de impedir medidas unilaterales en situaciones de crisis”⁵⁶.

⁵⁴ Esta relación está muy presente tanto en los enfoques supranacionalistas como en los intergubernamentalistas.

⁵⁵ Ejemplo de ello es el caso actual de la Unión Europea y los crecientes cuestionamientos a sus órganos supranacionales; o, en el caso de una instancia con menor institucionalidad, como es el MERCOSUR, las recientes críticas de casi la totalidad de sus miembros a la rigidez que establecen algunas de sus normativas, como la decisión 32/00 que determina que “los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR”.

⁵⁶ SANAHUJA, José Antonio, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano:

En el caso particular de la ESUDE, esta preeminencia de las pulsiones soberanistas que determinan bajos grados de institucionalización se ve reflejada en que las actividades académicas responden más a una sumatoria de iniciativas de cada estado miembro que a la construcción de un diseño global y centralizado. Dicho de otra forma, los intereses nacionales terminan prevaleciendo sobre los intereses regionales.

En la primera reunión del Grupo de Trabajo se había planificado una escuela más institucionalizada, con un cuerpo docente estable y una oferta académica de carácter regional. Sin embargo, con el correr del tiempo el peso de la propuesta se fue diluyendo y surgiría, en cambio, la idea de un organismo que actúe como una mera red de instituciones, cursos y asignaturas desarrollados individualmente en cada país. El Estatuto lo deja en claro al definir la naturaleza de la institución: "La ESUDE es un centro de altos estudios del CDS de articulación de iniciativas nacionales de los estados miembros"⁵⁷. Esta falta de una visión global quedaría de manifiesto en la Primera Reunión Extraordinaria del Consejo Superior de ESUDE, en donde cada país miembro expresó —sin articulación conjunta alguna— sus propuestas para integrar la agenda de asignaturas de la Escuela⁵⁸.

La segunda variable que atenta contra la consolidación de la ESUDE se encuentra en las notorias diferencias respecto de lo que entiende cada país por "defensa" y por "seguridad". Como señala Jorge Battaglino,

"Los países de la región mantienen visiones distintas respecto de cuáles son los referentes, las amenazas y las respuestas a ellas. Estas diferencias impiden construir un concepto regional de seguridad"⁵⁹.

A diferencia del MERCOSUR, donde existe un criterio más consensuado, en el espectro sudamericano lo que se entiende por "defensa" y por "seguridad" varía vertiginosamente de un país a otro. En el área andina, por ejemplo, las Fuerzas Armadas participan en tareas de desarrollo y son utilizadas para resolver cuestiones de seguridad interna, lo que está legalmente prohibido en los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay)⁶⁰. Asimismo, en los casos en que los militares tienen potestad de actuar en casos de seguridad interna solo circunstancias excepcionales, como en Argentina y Brasil, tampoco existe una misma idea sobre la naturaleza de las amenazas a la defensa de cada estado⁶¹.

Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, vol. 19, 2014, p. 75-108.

⁵⁷ ESCUELA DE DEFENSA SURAMERICANA, "Estatuto", Cartagena de Indias, 2014.

⁵⁸ El representante de Argentina propuso elaborar una doctrina que tenga que ver con la paz, con la integración y con la identidad suramericana. También sumó a la ciberdefensa, la cuestión de los recursos naturales y el asunto Malvinas como materias que deberían tratarse en la Escuela. El representante de Chile, por su parte, también propuso incluir la ciberdefensa entre sus contenidos y anunció que su país presentará dos cursos: uno sobre desastres naturales y otro sobre integración de género, minorías étnicas y sexuales. Por otro lado, el representante venezolano también puso a consideración dos cursos: uno sobre geopolítica de la energía y otro sobre geopolítica de la biodiversidad. ESCUELA SURAMERICANA DE DEFENSA, "I Reunión Extraordinaria del Consejo Superior de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) del CDS", 16 y 17 de abril de 2015.

⁵⁹ BATTAGLINO, Jorge, "Transformaciones de la seguridad regional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur", *Estudios Internacionales*, N° 160, 2008, p. 7-33.

⁶⁰ ROJAS ARAVENA, Francisco, "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", *Nueva Sociedad*, vol. 213, 2008, p. 43-45

⁶¹ Argentina entiende por defensa nacional "la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo". REPÚBLICA ARGENTINA, *Ley de Defensa Nacional*, 1988. Por su parte, Brasil establece que la defensa es el "conjunto de medidas y acciones del estado, con énfasis



Estas diferencias conceptuales y normativas son uno de los factores de permanente atención y tensión entre los países sudamericanos. De hecho, uno de las principales limitaciones que tuvo que afrontar el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa fue la de elaborar insumos a partir de las distintas concepciones sobre defensa y seguridad⁶². En el caso particular de la ESUDE, las brechas irresueltas —principalmente sobre las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas— constituyen un serio obstáculo a la hora de operacionalizar actividades y programas que puedan confluir en una doctrina común. Como sostiene Rut Diamint, cuando no se logra traducir la retórica diplomática a políticas concretas, el compromiso de formular una doctrina estratégica que permita orientar las políticas exteriores de seguridad queda fluctuando en el vacío⁶³.

Conclusiones

A lo largo de la última década, la región se vio atravesada por una diversificación de las temáticas de la cooperación regional, una crisis de las instituciones hemisféricas y una pretensión de edificar una identidad sudamericana que operaron a favor de una regionalización de los asuntos de defensa. Entre sus múltiples efectos, estos movimientos dieron lugar a la posibilidad de pensar y diagramar acuerdos y organismos propios. En este sentido, la creación del CDS y de la ESUDE fueron acontecimientos promisorios para la cooperación sudamericana en materia de defensa. En efecto, el hecho de que los doce países de la región se pusieran de acuerdo en la necesidad de constituir una institución regional destinada a la formación en defensa representa, cuanto menos, es un aspecto novedoso y rupturista en la historia latinoamericana. Sobre todo, considerando que la única instancia regional de este tipo —el Colegio Interamericano de Defensa— estuvo históricamente determinada por la influencia —ideológica, programática y económica— de Estados Unidos.

Sin embargo, también es cierto que como ha sucedido con muchas de las iniciativas acordadas en el CDS, la ESUDE contiene más promesas que realidades. El bajo grado de institucionalidad con el que finalmente fue diseñada resulta útil para lograr consensos en base a mínimos comunes denominadores. Por lo general, resulta más factible alcanzar acuerdos iniciales cuando existen menos instrumentos que constriñan la posibilidad de deshacer los acuerdos o, cuanto menos, cumplirlos a la medida de cada uno. No obstante, esto implica también que los estados pueden hacer prevalecer sus intereses, sin asumir compromisos por los que tengan que modificar de sus políticas nacionales, resignando potestades y prerrogativas. En última instancia, se ve mermada la posibilidad de impulsar acciones e iniciativas de manera colectiva que prevean promesas creíbles a largo plazo, quedando a merced de las voluntades individuales y coyunturales.

De la misma forma, retomando a Neumann, si bien una región puede articularse

en una expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas". REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, *Política de Defensa Nacional*, 2005. La incorporación de la palabra "preponderante" en el caso brasileño implica que las amenazas pueden llegar a provenir del ámbito interno. En la legislación argentina, en cambio, esta posibilidad queda absolutamente descartada.

⁶² Sobre este escenario el CEED elaboró, a solicitud de los ministros, un "Informe de los Términos de Referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la Región Sudamericana".

⁶³ DIAMINT, Rut, *Democracia y seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Nuevo Hacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2001, p. 80

también sobre un discurso identitario, en esta construcción siempre subyace una visión sesgada del conocimiento y del poder por parte de un grupo determinado de naciones⁶⁴. Es decir, la identidad es un proceso en permanente disputa que se modula —o pretende modularse— alrededor de distintos discursos y cosmovisiones. Que el CDS tenga como objetivo la edificación de una identidad sudamericana funciona como un detonador para intentar acercar posiciones en la búsqueda de un pensamiento estratégico común. No obstante, si bien el discurso puede actuar como constructor de realidades, igual tiene sus límites. En este sentido, las diferencias entre los países sudamericanos respecto de lo que cada uno entiende por defensa y seguridad y, por ende, sobre el rol de las Fuerzas Armadas es un serio obstáculo para la edificación de ese pensamiento estratégico. En términos prácticos, esto se traduce en una dificultad para pasar de lo declarativo a lo concreto y para poder establecer acciones a largo plazo. Que un país otorgue prioridad a los desastres naturales, otro a la cuestión de Malvinas, otro a la ciberdefensa y otro a la biodiversidad puede ser un indicador de una oferta diversa de temáticas. No obstante, también refleja la dificultad existente para constituir políticas regionales que superen las diferencias nacionales.

Aun así, la ESUDE no deja de ser todavía una institución con poco rodaje, lo cual supone que tiene una potencialidad transformadora a futuro. En definitiva, está en los propios países de la UNASUR que pueda constituirse en una herramienta para superar esas tensiones o, por el contrario, para reproducirlas *ad infinitum*. ●

Bibliografía

- ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael, *Security communities*, Cambridge University Press, 1998.
- ALVES SOARES, Samuel, *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*, Editora UNESP, Sao Paulo, 2006.
- AMORIM, Celso, *Discurso do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos*, 28 de octubre de 2003.
- AMORIM, Celso, *Conversas con jovens diplomatas*, Benvirá, Sao Paulo, 2011.
- ANZELINI, Luciano, *Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)*, Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Montevideo, 14 al 16 de noviembre de 2012.
- BATTAGLINO, Jorge, "Defence in a post-hegemonic regional agenda: the case of the South American defence council", en RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Springer, London, 2012, ps. 81-100.
- BATTAGLINO, Jorge, "Transformaciones de la seguridad regional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur", *Estudios Internacionales*, nº 160, 2008, ps. 7-33.
- BIGO, Didier, "When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe", *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, 2000, ps. 142-168.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, "Estatuto", Guayaquil, 2010.
- CHECKEL, Jeffrey y KATZENSTEIN, Peter, *European identity*. Cambridge University Press, 2009.
- COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, "Declaración de Cusco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana", 8 de diciembre de 2004.
- COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, "Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur, hacia la Unión Sudamericana de Naciones2,

⁶⁴ NEUMANN, Iver, "A region-building approach...", *op. cit.*, p. 53



- 2006, disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm
- CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, "Estatuto", Brasilia, 2008.
- CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, "Acta de la I reunión de trabajo para consolidar la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el marco del CDS/UNASUR. Propuesta borrador de la ESUDE", Quito, 2013.
- CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, "Acta de la II reunión de trabajo para consolidar la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el marco del CDS/UNASUR", 2013.
- CUMBRE SUDAMERICANA PRESIDENTES, "Comunicado de Brasilia, 2000", disponible en: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBrasilia2000.pdf>
- DA PONTE, Aureliano y BOETTGER, Carolina, *Educación para la defensa, una herramienta estratégica para la cooperación regional suramericana*, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 3 de diciembre de 2014.
- DIAMINT, Rut, *Democracia y seguridad en América Latina*, Nuevo Hacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.
- EL UNIVERSO, "Ministros de defensa sudamericanos procuran sistema de seguridad", 23 de abril de 2003, disponible en: <http://www.eluniverso.com/2003/04/23/0001/14/A610CC31CB0E4CF399EB46A24FEB6DAC.html> [Consultado el 29 de septiembre de 2015]
- ESCUELA DE DEFENSA SURAMERICANA, "Estatuto", Cartagena de Indias, 2014.
- ESCUELA SURAMERICANA DE DEFENSA, "I Reunión Extraordinaria del Consejo Superior de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) del CDS", 16 y 17 de abril de 2015.
- FAWCETT, Louise, "Regionalism from a Historical Perspective", en FARRELL, Mary; HETTNE, Björn y VAN LANGENHOVE, Luk (eds.), *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Pluto Press, London, 2005.
- GARRÉ, Nilda, "La visión argentina sobre un Consejo de Defensa Sudamericano". En *Hacia un Consejo de Defensa Sudamericano*, Buenos Aires, 2008.
- GIACALONE, Rita, "Identidad y motivaciones políticas en la integración suramericana", *Cuadernos Latinoamericanos*, vol. 20, 2009.
- GUZZINI, Stefano, "A reconstruction of constructivism in international relations", *European Journal of International Relations*, vol. 6, nº 2, 2000, ps. 147-182.
- HACKING, Ian, *The social construction of what?*, Harvard University Press, 1999. En HALL, Rodney Bruce, *National collective identity: social constructs and international systems*, Columbia University Press, 1999.
- HALL, Rodney Bruce, *National collective identity: social constructs and international systems*, Columbia University Press, 1999.
- HETTNE, Björn y SODERBAUM, Fredrik, Theorising the rise of Regionness, en BRESLIN, Shaun, et al. (ed.), *New Regionalism in the Global Political Economy. Theories and cases*, Routledge, London, 2002.
- HOPF, Ted, *Social construction of international politics: identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999*, Cornell University Press, 2002.
- HURRELL, Andrew, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 21, nº 04, 1995.
- JOBIM, Nelson, Transcripción del discurso ofrecido por el Dr. Nelson Jobim en ocasión de su visita al Center for Strategic and International Studies (CSIS), 21 de marzo de 2008.
- KATZENSTEIN, Peter, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996.
- KEOHANE, Robert, *Power and governance in a partially globalized world*, Routledge, New York, 2002
- KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey, "Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise", en KATZENSTEIN, Peter (ed.) *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, 1996.
- LAMPREIA, Luiz Felipe, "La integración de América del Sur", *AmerSur*, 24 de agosto de 2000. Disponible en: <http://www.amersur.org.ar/Integ/Lampreia.htm>
- MERCADO COMUN DEL SUR, "Relatorio de la XXXV Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR", disponible en: <http://venezuela-us.org/es/wp-content/uploads/2009/06/01-julio-2008-xxxv-cumbre-de-jefes-de-estado-del-MERCOSUR.pdf>
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos", *Nueva Sociedad*, vol. 186, 2003, ps. 143-157.
- NEUMANN, Iver, "A region-building approach to Northern Europe", *Review of International Studies*, vol. 20, 1994, ps. 53-74
- NEUMANN, Iver, *Uses of the other: "the East" in European identity formation*, University of Minnesota Press, 1999.

- PUIG, Juan Carlos, "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX", *Revista Integración Latinoamericana*, vol. 109, 1986, ps. 40-62.
- REPÚBLICA ARGENTINA, "Ley de Defensa Nacional", 1988.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, "Política de Defensa Nacional", 2005.
- ROJAS ARAVENA, Francisco, "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", *Nueva Sociedad*, vol. 213, 2008, ps. 43-45
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La Defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2009.
- SANAHUJA, José Antonio, "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, vol. 19, 2014, ps. 75-108.
- SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR, en SERBIN, Andrés, MARTÍNEZ, Laneydi y RAMANZINI, Haroldo (eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, CRIES, 2012.
- SARAIVA, Miriam Gomes, "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and MERCOSUR", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, 2010, ps. 151-168.
- TÖNNIES, Ferdinand, *Comunidad y sociedad*, Losada, Buenos Aires, 1947
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, "Tratado Constitutivo", Brasilia, 2008.
- VÄYRYNEN, Raimo, "Regionalism: old and new", *International Studies Review*, vol. 5, nº 1, 2003, ps. 25-51.
- WENDT, Alexander, "Collective identity formation and the international state", *American political science review*, vol. 88, nº 2, 1994, ps. 384-396.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

