

# Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur\*

## Security multilevel governance in South America

*Daniel Fledes\*\**

*Michael Radseck\*\*\**

Recibido: 10/02/2012

Aprobado evaluador interno: 28/02/2012

Aprobado evaluador externo: 15/03/2012

### Resumen

La agenda de seguridad en América del Sur requiere del manejo simultáneo de crisis domésticas, conflictos interestatales y amenazas transnacionales. Aunque localizados en diferentes niveles sistémicos (nacional, internacional y transnacional), los tres *clusters* de conflicto frecuentemente están interrelacionados y tienden a superponerse en las áreas de frontera de la región. Los decisores políticos, conscientes de la alta complejidad de esta agenda y, a pesar de sus marcadas diferencias, parecen dispuestos a construir estructuras regionales de autoridad que coordinen, gerencien y reglamenten respuestas colectivas a dichas amenazas. Además, tanto las estructuras unilaterales, bilaterales y multilaterales como la capacidad de la región

### Abstract

The security agenda in South America requires the simultaneous management of domestic crises, interstate conflicts and transnational threats. Though they are located in different systemic levels (national, international and transnational), the three clusters of conflict are often interrelated and tend to overlap in the border areas of the region. Political decision-makers are aware of the high complexity of this agenda and, despite their marked differences, seem willing to build regional authority structures that can coordinate, manage and regulate collective responses to such threats. In addition, both the unilateral, bilateral and multilateral structures and the region's ability to solve conflicts have gained importance compared to the

SICI: 0122-4409(201206)17:1<203:GMSASU>2.0.TX;2-2

\* Artículo de investigación

\*\* Doctor en Ciencias Políticas. Afiliado al German Institute of Global and Area Studies GIGA - Hamburgo. Conduce el grupo de investigación sobre "Estrategias de Política Exterior en el Sistema Multipolar" y coordina además las investigaciones sobre Brasil en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS). fledes@iik.duei.de.

\*\*\* Doctor en Ciencias Políticas. Afiliado al German Institute of Global and Area Studies GIGA -Hamburg Research associate. radseck@iik.duei.de.

de resolver conflictos han ganado importancia en comparación con las respectivas estructuras interamericanas en la década pasada. Dado este cambio en el manejo de los asuntos de seguridad regional, surge la pregunta si un enfoque multinivel con una arquitectura abarcativa de seguridad es más instrumental que esquemas separados de gobernanza referidos a cada amenaza a la seguridad. Dado que ni los modelos tradicionales de equilibrio de poder y de construcción de alianzas, ni el enfoque de la comunidad de seguridad pueden explicar en forma satisfactoria las dinámicas de seguridad regional, los autores presumen y proporcionan evidencia respecto a que, en la actualidad, en América del Sur coexisten y se superponen diferentes sistemas de gobernanza de seguridad.

respective inter-American structures in the past decade. Given this change in the management of regional security issues, the question arises as to whether a multilevel approach with comprehensive security architecture is more instrumental than separate schemes of governance related to each security threat. Since neither the traditional models of power balance and alliance building nor the security community approach can satisfactorily explain the dynamics of regional security, the authors hypothesize and provide evidence for the fact that, at present, different governance and security systems coexist and overlap in South America.

**Palabras clave:**

Seguridad, América Latina, Gobernanza América del sur

**Key Words:**

Security, Latin America, Governance, south America

**Palabras clave descriptor:**

Gobernabilidad, Descentralización administrativa, América Latina, Política y Gobierno

**Keywords Descriptor:**

Governance, Decentralization in government, Latin America, Politics and Government

## Introducción

La gobernanza de seguridad es un concepto reciente en la disciplina de las relaciones internacionales y refleja la creciente fragmentación de las estructuras de autoridad relativas a la seguridad internacional. Dicho concepto se ha aplicado a la arquitectura de seguridad transatlántica para explicar su transformación en términos de un cambio de “gobierno” a “gobernanza” desde el fin de la Guerra Fría (Krahmann, 2003, p. 6). Esta transformación se explica por la ausencia de una amenaza militar unificadora, lo que ha llevado a una ampliación de la noción de seguridad, incluyendo varias formas nuevas de amenazas a la seguridad y, de este modo, al surgimiento de un número creciente de nuevos actores relevantes en el gerenciamiento de la seguridad internacional. Aún cuando los estados continúan siendo los actores claves en asuntos relativos a la seguridad, otras formas de autoridad –formales e informales– han incrementado su influencia en los diferentes niveles sistémicos.

En breve, el orden vigente actualmente de seguridad se caracteriza por un mayor grado de fragmentación y de complejidad que el sistema de seguridad centralizado de la Guerra Fría. Para caracterizar esta transformación global, modelos tradicionales relativos a relaciones de seguridad, tales como el de alianzas (Wohlforth, 1999), regímenes de seguridad (Krasner, 1983) y de comunidades de seguridad (Adler y Barnett, 1998) deben ser complementados y, en ese sentido, la gobernanza de seguridad es un concepto promisorio. Adler y Greve (2009, p. 59) han conceptualizado a los modelos tradicionales mencionados como diferentes “sistemas de gobernanza de seguridad”, que pueden superponerse o coexistir a lo largo del tiempo y del espacio, aplicando la visión de perspectiva múltiple de Ruggie (1993) relativa a la gobernanza regional de seguridad. Para los propósitos de este artículo, los autores restringen y aplican el concepto de gobernanza, por una parte, al área de política de seguridad y, por otra, al nivel regional de análisis. Mientras que la competencia bipolar de la Guerra Fría claramente excedía las consideraciones regionales de seguridad, para la mayoría de los estados, hoy en día, sus problemas de seguridad son casi por completo de orden regional, siendo las regiones en forma creciente una unidad de análisis destacada (Lake y Morgan, 1997; Lemke, 2002; Buzan y Weaver, 2003).

Los autores presuponen que diferentes sistemas de gobernanza de seguridad se superponen y coexisten en América del Sur. Por un lado, un abanico variado de iniciativas bilaterales y multilaterales reflejan rasgos de una comunidad de seguridad naciente, en forma notoria, con la reciente creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) bajo el paraguas de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Por otro lado, actores regionales claves como Brasil, Colombia y Venezuela se embarcan en alianzas militares y armamentísticas con potencias externas a la región, tales como Francia, Estados Unidos y Rusia (Flemes y Nolte, 2009). Dichas alianzas parecen ser producto de la lógica de

equilibrio de poder y, potencialmente, pueden conducir a una carrera armamentista regional, a la vez de estimular conflictos históricos e ideológicos ya existentes entre naciones vecinas. De esta forma, ni los modelos tradicionales de equilibrio de poder y creación de alianzas, ni el enfoque de la comunidad de seguridad pueden explicar en forma suficiente las dinámicas actuales en materia de seguridad en América del Sur. Así, el presente análisis empírico abarcará dos sistemas de reglas diferentes y frecuentemente enfrentados, diferentes formas de concebir el poder y distintas prácticas en materia de seguridad, tales como mecanismos de resolución de conflictos (Adler y Greve, 2009, p. 63). En el ejercicio, se focalizará el último de estos aspectos.

Teniendo en cuenta la región considerada, es procedente efectuar una diferenciación adicional respecto a los actores relevantes en el manejo de la seguridad regional. A diferencia de lo que sucede en Europa, la soberanía nacional todavía constituye la norma subyacente claramente predominante de la política regional, en general, y de los asuntos de seguridad de América del Sur en particular. Así, la participación de actores privados y de otro tipo (ONG, organizaciones académicas, medios de comunicación) en el manejo y toma de decisiones relativas a la seguridad regional está altamente restringida. Otros actores no estatales relevantes, como grupos guerrilleros y el crimen organizado, serán considerados como amenazas o desafíos a la seguridad, pero no como actores constructivos o de gerenciamiento de la seguridad regional.

Reforzando esta visión, los autores rechazan la tendencia a la *securitización* (Waeber, 1995) inherentes a los conceptos de “seguridad humana” y de “seguridad social”. Si bien es cierto que la seguridad de América del Sur se ve desafiada por otro tipo de amenazas más allá de las militares, la utilidad analítica de ampliar el concepto tradicional de seguridad nacional, incluyendo aspectos económicos, de salud y medioambientales, es cuestionable. La ampliación de la agenda de seguridad con temas de orden social transforma a las mismas en cuestiones de seguridad estatal, lo que hace más probable enfoques militares de defectuosa concepción referidos a dichos temas. Esto se aplica en particular a América del Sur, donde tradicionalmente las Fuerzas Armadas han tenido un rol clave en la política a través de la intervención militar en cuestiones domésticas y donde todavía ejercen una gran influencia en los sectores relativos a la seguridad de muchos estados (Flandes, 2004; Radseck, 2005a). En lo tocante al pensamiento en materia de seguridad y a los diferentes sistemas de gobernanza en esa temática, gran parte de las instituciones militares, incluyendo a las academias de las Fuerzas Armadas en América del Sur, todavía adhieren a líneas de pensamiento y a prácticas inspiradas en el equilibrio de poder, aún cuando en otros sectores de las burocracias responsables de la concepción de políticas, tales como los cuerpos diplomáticos, hayan internalizado profundamente el discurso y las prácticas identificadas con los conceptos de la comunidad de seguridad. A fines de

delinear el espectro analítico de este artículo, la gobernanza de seguridad regional será entendida como un mecanismo creador de orden:

La gobernanza de seguridad regional denota estructuras de autoridad formales e informales que coordinan, gerencian y reglamentan respuestas colectivas a las amenazas de la seguridad de los estados en una región delimitada o los esfuerzos comunes de dichos estados para promover la seguridad y la estabilidad fuera de su región. Los desafíos colectivos a la seguridad pueden ser subdivididos en conflictos interestatales, crisis domésticas que afectan la estabilidad regional y amenazas transnacionales. Las estructuras de autoridad unilaterales, bilaterales y multilaterales pueden ser codificadas en formas institucionales de tipo formal y vinculante, pero también pueden ser identificadas en normas de conducta y de acción aceptadas informalmente entre los estados de la región.

América del Sur se ve confrontada con todos los tipos de desafíos a la seguridad mencionados. Los conflictos interestatales, las crisis domésticas y las amenazas transnacionales a la seguridad pueden, incluso, superponerse e interrelacionarse en algunas zonas de frontera de América del Sur (Fuentes, 2008, p. 13). Los encargados de la definición de políticas en la región, conscientes de la alta complejidad de la agenda de seguridad, y a pesar de sus notorias diferencias<sup>1</sup>, en forma creciente, parecen dispuestos a construir una estructura de gobernanza de seguridad regional. Más aún, las estructuras de autoridad en América del Sur y las capacidades de la región para resolver conflictos han adquirido mayor importancia en comparación con las respectivas estructuras interamericanas en la década pasada. Dado este cambio en el manejo de las cuestiones de seguridad regional, se plantea la pregunta acerca de si un enfoque multinivel de una arquitectura de seguridad abarcativa es más instrumental que esquemas separados de gobernanza relativos a cada amenaza específica a la seguridad. ¿Qué tan funcionales han sido las diferentes estructuras de autoridad en el manejo de la agenda multinivel de seguridad regional en América del Sur? Partiendo de esta pregunta, el presente artículo: 1) define la agenda de seguridad de la región; 2) identifica las estructuras de autoridad de la región en términos de las funciones de seguridad centrales (contención de las amenazas

---

<sup>1</sup> Junto a aquellos valores comunes, como la democracia y los derechos humanos, invocados por todos los líderes de los estados sudamericanos, la región se caracteriza por asimetrías de poder y duras brechas ideológicas: algunos estados en América del Sur, como la Venezuela de Hugo Chávez y la Bolivia de Evo Morales, ya no comparten el paradigma de la economía de mercado. Por contraste, Chile, Colombia y Perú han firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos. Mientras Bogotá busca la cooperación militar y de seguridad con Washington en el marco del *Plan Colombia*, Caracas se siente amenazada por una posible intervención militar de Estados Unidos. Brasilia asume una posición moderada y trata de mediar entre estas posiciones encontradas.

transnacionales, prevención y resolución de conflictos, mantenimiento y construcción de la paz) y 3) evalúa las diferentes formas y casos de gobernanza multinivel de seguridad que emergen en América del Sur.

### La agenda de seguridad de la región

La agenda de seguridad en América del Sur se caracteriza por lo extensiva, por sus múltiples niveles y por su complejidad, demandando el gerenciamiento simultáneo de crisis domésticas, conflictos interestatales y de amenazas transnacionales. A pesar de estar localizados en niveles sistémicos diferentes (nacional, internacional, transnacional), los tres *clusters* de conflicto, frecuentemente, están interrelacionados y tienden a superponerse en las áreas fronterizas de la región –por lo que a menudo, en los medios, son denominados “conflictos fronterizos”–<sup>2</sup>. Sin embargo, por razones de precisión analítica, es importante efectuar algunas distinciones: mientras que los conflictos fronterizos “clásicos” son disputas *sobre* fronteras, los así llamados “nuevos conflictos fronterizos” representan matrices de conflicto permanentes *en* fronteras que, si bien están definidas formalmente, frecuentemente no son controladas, sirviendo como escenarios de operaciones cruzadas a actores del crimen organizado o como áreas de retirada para los grupos de la guerrilla. Al asignar los nuevos conflictos fronterizos al *cluster* de las amenazas transnacionales, los autores no niegan sus características duales, sino todo lo contrario: es evidente que las zonas de frontera de América del Sur han devenido en “zonas calientes”, debido a que las amenazas tradicionales y las nuevas tienden a superponerse y a intensificarse mutuamente en esos espacios pobremente patrullados. Esto se ve ilustrado en forma arquetípica en el caso de Colombia, donde el conflicto armado más antiguo del continente ya ha violado las fronteras de todos los países vecinos<sup>3</sup>.

### Crisis domésticas

El epicentro de las crisis domésticas en América del Sur está dado por la subregión andina. La amenaza a la democracia y la seguridad regional radica en el potencial de

<sup>2</sup> Ejemplos de ello son los continuos conflictos fronterizos –en forma más notoria en la Amazonia– con contrabandistas de drogas y de armas, inmigrantes ilegales o buscadores de oro clandestinos. Incluso, la seria crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, en marzo de 2008, encendida a partir de la violación de Bogotá de la soberanía de su vecino, cuando tropas colombianas atacaron una base del grupo guerrillero FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) dentro de Ecuador, fue catalogada de conflicto fronterizo por los medios.

<sup>3</sup> Como resultado por la “Guerra a las Drogas” apoyada por Estados Unidos y a causa del *Plan Colombia*, que presiona militarmente a los cárteles colombianos de droga y a las farc, el cultivo de coca, la producción de cocaína y los rebeldes han sido desplazados incluso más allá de las fronteras del país. De esta forma, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela ya sufren los efectos del tráfico de droga y de las actividades de la guerrilla (lucha armada, secuestros).

las crisis para proyectarse y hacerse presentes en estados vecinos y, consecuentemente, comprometer la estabilidad política de la subregión en su totalidad. Mientras que las crisis difieren claramente en términos de su potencial conflictivo, los autores distinguen entre aquellas crisis domésticas que afectan al orden político, la gobernabilidad democrática y la integridad territorial:

- a. *Crisis domésticas que afectan al orden político*: aunque las Fuerzas Armadas de América del Sur ya no asumen más una posición de avanzada, señalándose a sí mismos como gobernantes, todavía siguen siendo actores políticos importantes. Desde la última oleada de democratización en la región, han tenido lugar dos golpes de estado exitosos (el autogolpe del presidente peruano Fujimori, en 1992, y la destitución irregular del presidente ecuatoriano Mahuad en 2000), así como cuatro intentos de golpes militares (Paraguay, 1996 y 2000, y Venezuela, 1992 y 2002), por no mencionar los rumores periódicos en la región acerca de eventuales golpes<sup>4</sup>.
- b. *Crisis domésticas que afectan a la gobernabilidad democrática*: en la subregión andina, sucesivas crisis de gobierno se han extendido hasta convertirse en crisis permanentes del Estado en los últimos años (Llanos y Marsteintredet, 2009). Oscurecidas por agitaciones políticas, protestas masivas y revueltas, la gobernabilidad democrática se deterioró en forma más notable en Bolivia (con la alternancia de cuatro jefes de Estado entre 2002 y 2006) y Ecuador (con siete presidentes yendo y viniendo entre 1997 y 2007). En forma temporal, una crisis similar convulsionó la era posterior a Fujimori en Perú (2000 y siguientes). En los casos en que dichos conflictos internos se explotan con fines nacionalistas, se degradan seriamente las relaciones interestatales y especialmente las relaciones entre vecinos. Ejemplos recientes han sido la “guerra boliviana por el gas” en 2003<sup>5</sup>, y el ascenso paramilitar de un movimiento populista-nacionalista en Perú en 2005<sup>6</sup>. Para empeorar aún más las cosas,

<sup>4</sup> Teniendo en cuenta el efecto dominó cuando surgieron los regímenes militares en los setentas en casi todo el subcontinente, para la región, fue imperativo prevenir el derrocamiento de gobiernos elegidos democráticamente. Además, América del Sur, consciente de la fragilidad de sus democracias, se compromete en forma consecuente con la democracia como el “único juego posible”. Durante los noventas, la promoción de la democracia y la adopción de cláusulas de protección fueron medidas asumidas por la OEA, el Grupo de Río, la Comunidad Andina y el Mercosur.

<sup>5</sup> El proyecto del ex presidente de Bolivia Sánchez de Losada de exportar gas natural vía Chile resultó un catalizador de protestas extremadamente violentas con alrededor de sesenta personas muertas y determinó su renuncia prematura al gobierno en octubre de 2003.

<sup>6</sup> Los “etnocaceristas” reclamaban la renuncia del ex presidente Toledo, quien fue acusado de vender el Perú a Chile a raíz de las significativas inversiones chilenas en la economía peruana. El movimiento es denominado etnocacerista en honor al general Cáceres, un presidente del Perú del siglo XIX que organizó una guerra de guerrillas contra la ocupación chilena posterior a la Guerra del Pacífico de 1879. El movimiento pretende armar a Perú para una guerra con Chile a fin de

el actual presidente de Venezuela, Hugo Chávez, atiza el fuego y compromete de esa manera la seguridad y la estabilidad de la subregión en su totalidad<sup>7</sup>.

- c. *Crisis domésticas que afectan a la integridad territorial*: las disparidades socioeconómicas que en gran medida se superponen con entidades provinciales o locales se han tornado una amenaza a la integridad territorial de los estados (centralistas) de la región. En Bolivia, los reclamos respecto a mayor autonomía regional por parte de las provincias del Este, ricas en recursos, han escalado hasta un conflicto semejante a una guerra con el gobierno central del presidente Morales: Santa Cruz, el departamento más rico, alentado por el alto precio de las *commodities*, amenazó incluso con secesión. En esencia, el enfrentamiento representa la lucha por las rentas obtenidas de las amplias reservas de gas y de petróleo del país<sup>8</sup>. Recientemente, un conflicto similar afectó también al Perú, rico en minerales. El gobierno de García, en 2008, decretó la ley marcial en el departamento sureño de Tacna (en la frontera con Chile) a fin de contener las protestas violentas contra su decisión de revisar la ley que regula la distribución de las rentas mineras (Slack, 2009). Ecuador, miembro de la OPEP, con sus permanentes conflictos regionales entre la costa, la sierra y la zona amazónica rica en petróleo, tiene todo el potencial para convertirse en la próxima víctima de una crisis doméstica que afecte a su integridad territorial.

### Conflictos interestatales

Un segundo *cluster* en la agenda de seguridad en América del Sur está dado por antiguos conflictos territoriales y disputas fronterizas, las así llamadas amenazas tradicionales (Domínguez, 2003a, 2003b). Cuando los estados sudamericanos se independizaron en la década de 1820, la mayoría de sus fronteras externas eran límites administrativos entre los imperios coloniales, en su gran mayoría, sin demarcar. Como consecuencia, los territorios en disputa y los límites fueron objeto de crisis diplomáticas o, incluso, se convirtieron en terreno de operaciones militares durante las ocho guerras que tuvieron

---

recuperar Arica, el territorio que quedara en posesión de Chile tras la Guerra del Pacífico. Los etnocaceristas también injurian a Ecuador.

<sup>7</sup> El presidente venezolano Chávez no solo sueña con "bañarse en una playa boliviana", sino que no se priva de interferir en cuestiones domésticas de los así llamados "estados hermanos", como ocurriera en las últimas elecciones presidenciales en Bolivia, Ecuador y Perú, otorgando apoyo a "sus" candidatos populistas-nacionalistas Morales, García y Humala (Kozloff, 2009).

<sup>8</sup> La élite mestiza de las tierras bajas del este pretende un mayor control sobre las rentas locales, mientras que Morales, apoyado por la gran mayoría de los indígenas pobres del altiplano, quiere que los departamentos orientales más ricos –que representan la mayor parte de la producción nacional de gas natural, de la industria y del producto bruto interno– contribuyan en mayor medida a apoyar al territorio pobre del oeste.

lugar hasta hoy día en la región<sup>9</sup>. Actualmente, solo el 27% de las fronteras contemporáneas de la región –medidas de acuerdo a su longitud total– reproduce las fronteras de los tiempos coloniales. El 26% fue definido por guerras, el 17% lo fue por reclamos unilaterales de poder, otro 17% se estableció a través de acuerdos bilaterales y el 13% es el resultado de arbitrajes (Foucher, 1991). Este belicoso legado ha afectado claramente, y sigue afectando, las actitudes y patrones de conducta de la región. Así, en América del Sur, no es nada excepcional que las naciones (vecinas) se contemplen las unas a las otras con desconfianza mutua y resentimiento o que los generales extrapolen áreas en disputas a *casus belli*, siguiendo, en parte, supuestos geopolíticos en sus escenarios de conflicto (Child, 1985). Son sobre todo las disputas territoriales antiguas, que ya desembocaron en conflictos armados, las que se han sedimentado en la conciencia colectiva, en la cual vecinos o antiguos adversarios de guerra todavía son percibidos como enemigos, rivales o chivos expiatorios.

En América del Sur, los conflictos territoriales y los conflictos limítrofes comparten sus mecanismos desencadenantes, aún cuando los primeros parecen motivados mayormente por una mentalidad aferrada al prestigio y (herido) orgullo nacional, mientras que los segundos parecieran estar vinculados con mayor fuerza a intereses materiales, en particular (potenciales) reservas de petróleo, minerales y recursos pesqueros<sup>10</sup>. Los conflictos interestatales de la región, con frecuencia, son alimentados por motivos domésticos y cálculos de poder político. En especial, las invocaciones de los populistas, al estilo de los antiguos caudillos, apelan al patriotismo simplista de sus compatriotas a fin de distraerlos de las deficiencias internas y para asegurarse el apoyo de la población en general. La instrumentalización política de los conflictos interestatales, especialmente en tiempos de crisis, contribuye a explicar por qué algunas antiguas disputas afloran una y otra vez, pero también por qué son nuevamente congeladas, sin ser nunca definitivamente resueltas.

Con dos casos emblemáticos recientemente resueltos en forma pacífica –Argentina y Chile resolvieron todas las disputas pendientes en 1994, Ecuador y Perú firmaron un acuerdo de paz en 1998 (Herz y Nogueira, 2002; Bonilla, 1999)– quedan al menos tres

<sup>9</sup> Las guerras fueron, según su orden cronológico: La guerra entre Argentina y Brasil (1825-28), la Guerra de la Triple Alianza (1864-70, Paraguay vs. Argentina/Brasil/Uruguay), la Guerra del Pacífico (1879-83, Chile vs. Bolivia/Perú), la Guerra de Leticia (1932-34, Colombia vs. Perú), la Guerra del Chaco (1932-35, Bolivia vs. Paraguay), la Guerra de Paquisha War (1981, Ecuador vs. Perú), la Guerra de las Falklands/Malvinas (1982, Argentina vs. Reino Unido de Gran Bretaña) y la Guerra de Cenepa (1995, Ecuador vs. Perú).

<sup>10</sup> Los conflictos regionales genuinos en torno de recursos, en la actualidad, se limitan al acceso y el uso de agua fresca. Ejemplos en ese sentido son: 1) El agua del río Silala, en disputa entre Bolivia y Chile. Posiblemente el caso se resuelva próximamente en forma bilateral (Noyce, 2009). 2) El enfrentamiento reciente entre Buenos Aires y Montevideo respecto a la construcción de una pastera cercana al río Uruguay, límite entre ambos países (Malamud, 2006).

conflictos territoriales y cuatro conflictos de límites aún en disputa en América del Sur, los que involucran principalmente a Chile y Venezuela:

- a. *La disputa territorial entre Bolivia y Chile*: la mediterránea Bolivia reclama a Chile un acceso soberano al Océano Pacífico desde hace ya 130 años. Elevado a cuestión vital para la nación, los bolivianos conciben dicho reclamo territorial como una compensación por la pérdida de su departamento litoral, rico en minerales, que fuera anexado por los militares chilenos a fines del siglo XIX. El caso es especialmente complicado, dado que cualquier acuerdo requiere del consentimiento del gobierno peruano. Sin embargo, en el pasado, Lima ha vetado cada uno de los acercamientos entre La Paz y Santiago (Maldonado, 2005). Debido a ello, aunque *off the record*, los chilenos consideran la conducta de Lima en esta disputa como una prueba de sus pretensiones revanchistas, dado que Perú, al igual que Bolivia, supuestamente nunca superó la pérdida de sus provincias costeras en la guerra del Salitre (1879-83).
- b. *La disputa territorial entre Argentina y el Reino Unido*: Argentina reclama al Reino Unido un grupo de islas en el Atlántico Sur. Dichas islas son territorios británicos de ultramar desde 1833, siendo las más famosas las Falklands/Malvinas. A pesar de su derrota en la Guerra de las Falklands (1982), Buenos Aires presenta reiteradamente su reclamo histórico, estipulado en forma imperativa en la Constitución del país (Schindler, 1998, p. 29ff.).
- c. *La disputa territorial de la Antártida*: algunos sectores de la Antártida son reclamados por Argentina y Chile como parte de sus territorios nacionales. Los reclamos, basados en datos geológicos y en la proximidad física, se superponen los unos a los otros, así como con los del Reino Unido. Ninguno de ellos es reconocido por la comunidad internacional, estando congelados todos ellos, hasta que esté en vigencia el Tratado sobre la Antártida hasta el año 2041.
- d. *La disputa fronteriza entre Colombia y Venezuela*: Bogotá y Caracas disputan su frontera marítima sobre el Golfo de Venezuela desde la década de 1830. El descubrimiento de petróleo en las aguas en disputa intensificó el conflicto durante el siglo XX. En 1987, el diferendo provocó la crisis de la Corbeta Caldas, cuando una corbeta colombiana traspasó el límite hacia las aguas en disputa y fue objeto de coerción por parte de la Fuerza Aérea venezolana. En 1992, el conflicto sirvió, entre otras cosas, de pretexto para el intento de golpe de Hugo Chávez en Venezuela. Desde 2002, el enfrentamiento se ha visto recargado adicionalmente debido al problema principal causado por el grupo guerrillero colombiano FARC y por las diferencias ideológicas que separan a los presidentes de Venezuela y Colombia, Hugo Chávez y Álvaro Uribe.
- e. *La disputa fronteriza entre Chile y Perú*: Lima y Santiago disputan su frontera marítima desde que, en 2005, el Congreso peruano aprobó unilateralmente una ley que incrementa el límite marino estipulado en las aguas en disputa, de abundantes recur-

- sos pesqueros. La posición de Perú era que la frontera nunca había sido plenamente demarcada, pero Chile se mostró en desacuerdo haciendo referencia a los tratados de 1952 y 1954 entre ambos países, los que supuestamente definían el límite marítimo.
- f. *La disputa fronteriza entre Guyana y Venezuela:* en 1999, Venezuela reactivó un reclamo territorial a su pequeño vecino oriental referido a un área rica en minerales que cubre dos tercios de Guyana. Ya, en 1981, Caracas se había negado a renovar un protocolo que establecía una moratoria para la resolución del diferendo fronterizo. El reclamo de Venezuela sobre la región de Essequibo de Guyana se basa en lo que Caracas considera un “fraude colonial” en un tratado firmado en 1899 en París.
- g. *Las disputas fronterizas de Surinam:* los límites de Surinam con Guyana Francesa, establecidos por el curso del río Marowijne en el este, y con Guyana, dados por el curso del río Corantyn en el oeste, están en gran parte en situación de conflicto. El límite marítimo disputado desde hace un siglo con Guyana se intensificó por el descubrimiento de vastas reservas de petróleo y gas en las aguas en conflicto. En 2000, una compañía petrolera canadiense que operaba con autorización del gobierno de Guyana fue expulsada del área en disputa por los militares de Surinam en una clara demostración de fuerza, impidiéndosele efectuar exploraciones en la zona.

### Amenazas transnacionales

El tercer *cluster* de la agenda multinivel de seguridad en América del Sur consiste en amenazas transnacionales, las así llamadas nuevas amenazas. A continuación, el análisis se limitará a las amenazas más desafiantes que con frecuencia se superponen unas a otras: el crimen organizado en torno al tráfico de drogas, las organizaciones guerrilleras y el terrorismo transnacional. En primer lugar, funcionarios gubernamentales y observadores académicos coinciden en señalar al tráfico ilegal de drogas como la principal amenaza transnacional en América del Sur (Rojas Aravena, 2006). En segundo lugar, las organizaciones guerrilleras operando a través de las fronteras y las fuerzas paramilitares difícilmente pueden ser analizadas en forma separada de las actividades del crimen organizado, tales como tráfico de armas y de drogas. En tercer lugar, los grupos guerrilleros, como las FARC, y las fuerzas paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), han sido señaladas como organizaciones terroristas por Colombia, Estados Unidos y la Unión Europea. Los otros estados sudamericanos han evitado establecer conexiones entre dichos actores del conflicto colombiano y la amenaza global del terrorismo islámico radical utilizando aquella conceptualización. En cuarto lugar, hasta hoy no existe evidencia acerca de células terroristas islamistas instaladas en América del Sur y, por eso, la región no se ve confrontada con una amenaza concreta de Al-Qaeda u otros extremistas relacionados. Lo que sí ha sido observado por los servicios de inteligencia son flujos financieros de comunidades musulmanas en la frontera tripartita entre Paraguay,

Brasil y Argentina hacia “grupos de beneficiencia” en Palestina que pueden haber sido, a su vez, transferidos a grupos extremistas. Finalmente, en quinto lugar, aún cuando el crimen organizado tiene una fuerte presencia en América del Sur, particularmente en las zonas urbanas de Brasil y de Colombia, las amenazas transnacionales tienen su culminación en las áreas periféricas de fronteras de la región, donde se superponen con las dimensiones ya mencionadas de la agenda multinivel de seguridad regional.

Una de las situaciones más complejas se da lo largo de la frontera sur de Colombia, donde el control de zonas fronterizas ejercido por las milicias paramilitares y la guerrilla han permitido un cultivo relativamente estable de coca. En particular, un tramo importante de la frontera colomboecuatoriana está bajo el control de las FARC y se ve marcado por el tráfico de drogas, de armas, de personas y por la prostitución infantil<sup>11</sup>. Las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Brasil son testigos de las más altas tasas de asesinatos. De acuerdo con reportes, en su mayoría no confirmados, las unidades de las FARC ocasionalmente también cruzan la frontera venezolana-brasileña en la Amazonia: por un lado, para evadirse del ejército colombiano y, por otro, para traficar drogas y armas. Las fronteras brasileñas en la Amazonia se caracterizan por su escasa población y por la presencia estatal limitada. Por ejemplo, la frontera con Surinam, un país de tránsito de cocaína, y cuyas fuerzas de seguridad y funcionarios gubernamentales son acusados de formar parte de redes de tráfico (Briscoe, 2008, p. 4), es prácticamente incontrolable.

Otro punto específico de amenazas transnacionales es Ciudad del Este, del lado paraguayo de la frontera tripartita entre Argentina, Brasil y Paraguay, que ha sido denominada área “sin ley” a causa del escaso control estatal sobre numerosas actividades ilícitas: tráfico de armas y drogas, producción de marihuana, lavado de dinero y contrabando de mercadería auténtica y falsificada (Fuentes, 2008, p. 7). Además, la ciudad ha sido, desde hace ya tiempo, objeto de las sospechas de los servicios de inteligencia argentinos y estadounidenses respecto a que sus comunidades de comerciantes libanesas y sirias albergan células islamistas activas. Sin embargo, las acusaciones acerca de que células localizadas en la frontera tripartita planearon los ataques efectuados en Buenos Aires a la embajada israelí en 1992 y al centro comunitario judío AMIA en 1994 nunca fueron debidamente probadas.

---

<sup>11</sup> De hecho, las FARC han mantenido y todavía mantienen posiciones en países vecinos, como se puso en evidencia en marzo de 2008 cuando el gobierno de Uribe deliberadamente violó la soberanía nacional del Ecuador, llevando adelante una operación militar contra un campamento de las FARC dos kilómetros adentro del territorio ecuatoriano. Por otra parte, el Alto Comando Central de las FARC, evidentemente, mantiene contacto con las más altas autoridades gubernamentales en Ecuador y Venezuela, en el primer caso, por medio de un agente y, en el segundo, disponiendo de acceso directo al jefe de Estado.

De todas formas, las zonas fronterizas remotas de América del Sur tienen en común el hecho de que el Estado de Derecho es reemplazado por los zares de las drogas y por las fuerzas guerrilleras que se imponen con mano de hierro. Los dilemas al momento de enfrentar el tráfico ilícito y la presencia de grupos armados a lo largo de estas fronteras se reflejan especialmente en la disputa entre Colombia y Ecuador debido al bombardeo que efectuaron las fuerzas colombianas al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano en marzo de 2008. Más allá de la superposición de las actividades de la guerrilla transnacional y del crimen organizado con las insuficiencias del Estado de Derecho, la disputa entre Colombia y Ecuador fue exacerbada por diferencias ideológicas, incluyendo además a la Venezuela de Hugo Chávez y llevando, por eso, a una crisis diplomática regional. Mientras Colombia y Venezuela no hayan demarcado en forma consensuada su línea de frontera, la rivalidad política es usada en ambos países para distraer de los conflictos internos, unificando a la nación en contra del enemigo externo. Las hostilidades diplomáticas y la presunta movilización armada de Venezuela que siguió al bombardeo colombiano puede interpretarse como la primera manifestación de la alianza bolivariana y la consolidación de Colombia como aliado protagónico de Estados Unidos (Briscoe, 2008, p. 4).

### **Estructuras de autoridad que afectan la seguridad regional**

A continuación, se dividirán las estructuras de autoridad que constituyen el esquema de gobernanza de seguridad de América del Sur según su carácter unilateral, bilateral o multilateral, independientemente de los compromisos formales o de los rasgos puramente informales de dichas estructuras. Las estructuras unilaterales se refieren a actores estatales claves, dentro y fuera de la región, las estructuras bilaterales se relacionan principalmente a los mecanismos de cooperación en materia militar y de defensa y las estructuras multilaterales implican a las instituciones e instrumentos relativos a temas específicos en los niveles regional y hemisférico.

#### **Estructuras unilaterales de autoridad**

Las estructuras unilaterales de autoridad de América del Sur están representadas por aquellos estados regionales y extrarregionales que persiguen sus intereses en forma más efectiva sobre la base de sus capacidades materiales e inmateriales y de sus recursos diplomáticos. Estos recursos de poder pueden convertirse en influencia política a través de la creación y el diseño de institucionales regionales o a través de la mediación en conflictos domésticos o interestatales en América del Sur, ambas prácticas acordes a los fuertes intereses (de seguridad) del Estado. Al respecto, se procederá a clarificar los roles de Brasil, potencia regional, y de Estados Unidos, como el jugador externo con mayor influencia<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Venezuela también tiene un rol pivote en la dinámica integracionista de la región. Por ejemplo, la misma Unasur puede ser vista como una iniciativa brasilera-venezolana (Flemes, 2007). El

Brasil es el actor clave de América del Sur, en especial en lo tocante a la seguridad regional, más que a los asuntos económicos. Esto se debe a que la disposición de Brasil a proveer bienes colectivos difiere según el tema del que se trate. Brasilia no está dispuesta a asumir los costos de la integración económica (Flandes, 2007), pero sí a proveer lo que sea necesario para lograr la estabilidad regional. La disposición para hacer esto último puede explicarse por la expectativa de economías de escala esperadas inducidas al proveer seguridad y protección regional. Brasil no solo asume un rol protagónico en cooperación en defensa y seguridad en América del Sur (Flandes, 2006), sino que también ha incrementado recientemente sus gastos militares a fin de asegurarse su estatus de potencia militar dominante en la región (Flandes, 2008)<sup>13</sup>. Más aún, Brasil es el único estado latinoamericano que domina la tecnología del enriquecimiento de uranio desde 2006, pero no está dispuesto a aceptar la demanda de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para que firme el protocolo adicional al Tratado de No Proliferación. La mejora técnica efectuada, por ejemplo, al único portaviones nuclear actualmente en servicio en América Latina encuentra su justificación en la nueva Estrategia Nacional de Defensa (END) brasilera, publicada en 2008. El factor esencial subrayado en dicho documento es la búsqueda de la seguridad energética a través de la protección de las perforaciones del petróleo y gas en mar abierto por medio de la proyección de poder militar y de la disuasión. En ese sentido, las hipótesis de conflicto de Brasil incluyen la

---

presidente Chávez aboga por la integración de América Latina en sus propios términos a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) como contrapropuesta "antineoliberal" al proyecto del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), liderado por Estados Unidos. Además, Venezuela proyecta su poder cerrando acuerdos de energía birregionales o subregionales que crean dependencia entre los importadores de recursos naturales. La diplomacia basada en recursos de Venezuela constituye un reclamo de liderazgo que compite con el de Brasil. Por un lado, es verdad que Venezuela constituye un socio alternativo para países más pequeños, como Bolivia y Ecuador, algo que les da a dichos estados espacio de maniobra en sus relaciones bilaterales con Brasil. Pero, a diferencia de Brasil, Venezuela carece de una legitimidad internacional fuerte que es la precondition para irradiar autoridad unilateral para la resolución pacífica de conflictos. El presidente Chávez fue aceptado solo una vez y en forma excepcional como mediador del conflicto colombiano.

<sup>13</sup> En su búsqueda de tecnología militar que esté a la altura del estado del arte, Brasil asumió un compañerismo estratégico con Francia en diciembre de 2008, firmando contratos por armamento por un monto de US\$ 8,5 billones. Las adquisiciones incluyen cuatro submarinos convencionales Scorpene, cincuenta helicópteros de transporte y asistencia para la construcción del casco de un futuro submarino nuclear brasilero. A pesar de las inversiones de Brasil en su descuidado sector de defensa, la relación de los gastos en este sentido con su Producto Bruto Interno sigue siendo baja si se la compara con los casos chileno y colombiano. Si Brasilia decidiera ascender a dichos niveles tendría que invertir alrededor de US\$30 billones en armas (Calle, 2009). De todas formas, Brasil encabeza de lejos el *ranking* comparado con sus vecinos sudamericanos. El gasto militar de Brasil en los años recientes (2005-2007) fue mayor que la suma total de los gastos de defensa de Argentina, Chile, Colombia y Venezuela (Sipri, 2008).

intervención de potencias extrarregionales, específicamente de Estados Unidos, en el Atlántico Sur y en la Amazonia, donde se concentran los recursos naturales de Brasil.

A diferencia de las inversiones efectuadas en las economías de los estados de la región, el volumen de las inversiones en estabilidad regional –por ejemplo, a través de la adquisición de tecnología y equipamiento militar, que apunta a proyectar fuerza a la distancia (en particular, las capacidades para operar en el mar y en el aire)– varía relativamente poco en lo relacionado con el número de estados incluidos en la esfera regional de influencia. El número de beneficiarios de la estabilidad inducida por Brasil aumentó durante las últimas décadas desde Argentina en el Cono Sur hasta abarcar a toda América del Sur. Esto ha conllevado el “problema del polizone” (*free-riding*): los vecinos de Brasil se han beneficiado del orden social en evolución sin tener costos por ello y sin tener que aceptar su predominio ni cumplir con sus demandas. Una solución al problema del polizone es la multilateralización del compromiso de Brasil con la estabilidad de América del Sur a través del cds. La ayuda mutua y la reciprocidad son los principios centrales para evitar el problema del polizone y para aumentar la dependencia regional de los estados (Lake, 2009). El cds reduce el número de alianzas independientes entre estados regionales e incrementa la influencia de Brasilia sobre sus propias políticas de seguridad.

Las estructuras de gobernanza regionales, como el cds y la Unasur en su totalidad, además de su dimensión funcional como respuesta a la creciente interconectividad regional, constituyen una dimensión de poder como instrumentos de dominación y de promoción de los intereses del estado dominante a través de su capacidad de estipular la agenda (*agenda-setting*) (Nolte, 2009; Tussie, 2009). La estrategia de hegemonía cooperativa de Brasil (Pedersen, 2001) apunta también a agregar poder en el contexto regional a fin de proyectar poder hacia el nivel global, por ejemplo, de cara a su pretensión de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como el bien colectivo de la estabilidad regional inducida por las iniciativas brasileras también sirve a los intereses de estados menores de la región, es menos probable que la estructura de gobernanza regional sea utilizada para cubrirse contra Brasil. Además, Brasil comparte con la mayoría de los estados de la región el interés de excluir actores extrarregionales de los asuntos de seguridad de América del Sur.

De todas formas, el proceso de construcción regional se ve limitado, en primer lugar, por una potencia externa: Estados Unidos. El “límite” se hizo visible durante las negociaciones sobre el ALCA. Brasilia prevaleció como el mayor oponente a Washington, aún cuando varios países latinoamericanos estaban interesados en una zona de libre comercio continental. Los estados centroamericanos y caribeños (más Colombia, Perú y Chile) ya habían concluido acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos. Esto, sin mencionar a México, que está vinculado a la economía estadounidense a través del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte- NAFTA).

Pero la hegemonía de Estados Unidos en América Central y en el Caribe no parece estar más fuera de disputa. En diciembre de 2008, el gobierno brasilero organizó simultáneamente cuatro cumbres en la costa de Bahía. De por sí, las cumbres del Mercosur y de la Unasur reflejaban su esfera de influencia en América del Sur. El Grupo de Río y la nueva Cumbre de América Latina y el Caribe, concebida para reemplazar a la OEA (Organización de los Estados Americanos), pueden interpretarse como una expansión de la referencia regional de Brasil; en particular, porque ambas cumbres excluyeron a Estados Unidos e incluyeron a Cuba. Además, Washington está perdiendo aceptación incluso entre los estados de América del Sur. A excepción de Colombia y Perú, los países de la región rechazan la presencia de las Fuerzas Armadas estadounidenses en sus territorios. Un ejemplo de ello es la base americana en Manta, Ecuador, que fue cerrada por el presidente Correa después de la expiración del respectivo contrato en 2009.

El supuesto teórico de que las estructuras de gobernanza de seguridad pueden superponerse y cambiar a través del tiempo también se ve confirmado dado que Estados Unidos todavía es parte del orden de seguridad de América del Sur. En 2008, la Armada estadounidense anunció la reactivación de la Cuarta Flota para patrullar las aguas latinoamericanas. La Flota, concebida originalmente para defender los intereses petroleros de Estados Unidos en Venezuela durante la Segunda Guerra Mundial, y desmantelada en 1950, constituirá el componente marítimo en el Comando Sur (Southcom) de Estados Unidos. Llevará adelante operaciones de contingencia, de combate al narcoterrorismo y actividades de la así llamada cooperación para la seguridad del teatro (*theater security cooperation-tsc*). Sobre todo Colombia puede ser vista como un puente hacia América del Sur, lo que le permite a Washington proyectar poder (militar) en la región. Las relaciones intrarregionales se han visto seriamente tensionadas a causa de la cercanía política y militar de Bogotá a Estados Unidos. En contra a la corriente imperante en la región, el presidente Uribe promueve las relaciones con Washington, lo que se evidencia en la reciente extensión de la presencia militar de Estados Unidos en Colombia. El personal militar estadounidense utilizará siete bases militares en los próximos diez años a fin de apoyar la estrategia colombiana de combate al narcotráfico conocida como *Plan Colombia*. La competencia entre estructuras unilaterales de autoridad desarrollada por Brasil y Estados Unidos revela claramente la dimensión de poder de la gobernanza regional. Pero dicha competencia puede ser subsumida por la dimensión funcional, dado que ambos jugadores están interesados en la estabilidad regional. En ese sentido, Washington ha delegado poder a Brasil, confirmando su estatus de potencia regional en numerosas ocasiones.

### Estructuras bilaterales de autoridad

Las estructuras bilaterales de gobernanza de seguridad se han establecido, por un lado, a fin de enfrentar amenazas transnacionales tales como el tráfico de drogas a través de las

fronteras y, por otro lado, a fin de construir confianza entre las Fuerzas Armadas de países vecinos y para coordinar sus políticas de defensa. Respecto a lo primero, Brasil estableció Comisiones Mixtas Antidrogas con Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela a fin de contener el comercio ilícito transnacional de droga. Dichas comisiones apuntan a establecer un marco para la cooperación entre las policías federales y las agencias de inteligencia de los estados participantes. Con miras al segundo aspecto, una densa red de cooperación bilateral en materia militar y colaboración militar técnica abarca por ejemplo maniobras conjuntas, intercambio de personal y cooperación militar técnica. La cooperación en materia de defensa y militar en pos de la construcción de confianza está centrada en Argentina, Brasil y Chile. Estos estados han construido una comunidad de seguridad desde los noventa (Flemes, 2006).

El punto de partida de la institucionalización de la cooperación bilateral en materia de defensa se remonta a 1995. Desde entonces, el Comperseg, que se reúne cada medio año ha venido garantizando un diálogo político continuo en materia de seguridad entre Argentina y Chile. Este comité ha hecho posible una metodología estandarizada para establecer equivalentes entre los presupuestos de defensa de los dos países y ha permitido establecer en 2006 un batallón binacional para futuras operaciones conjuntas de mantenimiento de paz. El contingente militar „Cruz del Sur“ sigue el modelo del batallón francoalemán. La misión Unficyp en Chipre sentó un precedente donde tropas chilenas fueron incorporadas al contingente argentino. En 1997, Brasil y Argentina también establecieron un mecanismo bilateral de consulta para asuntos de defensa (MCC/MAE). Desde 2000, Brasil ha venido estableciendo grupos de trabajo bilaterales en política de defensa (GTBD) con la mayoría de los estados sudamericanos. En 2001, el comité de seguridad y defensa (Cosede) entre Chile y Perú se estableció como foro para discutir distintas visiones sobre los asuntos bilaterales, como el límite marítimo, y para construir confianza entre las Fuerzas Armadas de los dos países.

Estos comités de coordinación han fortalecido el rol de los ministerios de defensa, tradicionalmente débiles, en particular en relación a las instituciones militares. Sin embargo, la dimensión política de la colaboración intrarregional en materia de defensa todavía se ve afectada por deficiencias estructurales, lo que se vincula al área problemática de las relaciones cívico-militares. Las Fuerzas Armadas todavía controlan los grupos de trabajo bilaterales así como los mecanismos de consulta. Junto a la falta de participación de los expertos civiles, las instituciones bilaterales sufren de falta de transparencia, dado que la mayoría de sus registros están clasificados.

### Estructuras de autoridad multilaterales

Las estructuras multilaterales claves que afectan la gobernanza de seguridad en América del Sur son la Unasur y el Mercosur. Asimismo, el Grupo de Río a nivel

latinoamericano y la OEA a nivel interamericano también ejercen influencia en la gobernanza de seguridad en América del Sur.

Durante la era bipolar, la OEA constituyó un reflejo del “sistema centralizado de seguridad” de la Guerra Fría en América Latina. Tras el fin de dicho enfrentamiento, los escenarios tradicionales de amenaza de una “subversión comunista” y la creación de estados satélites se tornaron en obsoletos. De todas formas, las estructuras institucionales de la era de la Guerra Fría, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID)<sup>14</sup> sobrevivieron, sumándose otras estructuras, como el Comité de Seguridad Hemisférica (CSH), y adoptándose nuevas convenciones en materia de transparencia en las adquisiciones de armas convencionales, contra la producción y tráfico ilícitos de armas y contra el terrorismo (Radseck, 2005b). Además, el surgimiento de nuevas amenazas, como el creciente crimen organizado transfronterizo y el terrorismo transnacional, llevaron a la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Asimismo, la OEA fomentó la prevención y resolución de conflictos a través de una Oficina para la Prevención y Resolución de Conflictos como parte de su Departamento de Asuntos Democráticos. El mismo está llamado a involucrarse en asuntos internos de sus miembros cuando exista una amenaza a los gobiernos elegidos democráticamente<sup>15</sup>.

El mecanismo de consulta política en materia de seguridad de la región, conocido como Grupo de Río, que en cierta forma es percibido como la instancia alternativa a la OEA dominada por Estados Unidos, es una organización internacional de América Latina y algunos de los estados del Caribe. Dicho grupo se remonta a 1986 con la “Declaración de Río de Janeiro” suscripta por los ocho miembros del Grupo Contadora y del Grupo Apoyo a Contadora, que mediaron en los conflictos centroamericanos en los ochentas.

---

<sup>14</sup> La JID fue establecida finalmente en 2006 como una entidad de la OEA. La Junta brinda asesoramiento y servicios técnicos a la OEA (programa de desminado en América Central, reportes acerca de medidas de construcción de confianza y de seguridad).

<sup>15</sup> La efectividad de dichos acuerdos es, de todas formas, limitada, entre otras cosas, debido a la falta de consenso dentro de estos regímenes respecto a varios temas (Diamint, 2004). Más aún, todos los mecanismos institucionales del “Sistema Interamericano de Seguridad” se caracterizan por sus débiles infraestructuras y su influencia muy limitada y, por lo tanto, por la necesidad de reformarlos. La política de “esperar y ver” adoptada por la mayoría de los estados latinoamericanos respecto a la reforma del “Sistema Interamericano de Defensa” permite suponer que, en especial los estados sudamericanos liderados por Brasil, no están interesados en un sistema de seguridad hemisférico. Su falta de compromiso indica que prefieren el *statu quo* a cualquier cambio, lo que fortalecería la posición de Estados Unidos en la región. Desde esta perspectiva, puede plantearse el interrogante acerca de si, por una parte, la falta de consenso y de institucionalización es menos evidente en el contexto sudamericano de lo que se piensa habitualmente y de si, por otra, el rol hegemónico de Estados Unidos no se ve simplemente reemplazado por Brasil en su calidad de jugador sudamericano predominante.

El compromiso permanente del Grupo de adaptarse a las nuevas realidades regionales e internacionales condujo a su expansión progresiva<sup>16</sup>. En realidad, el Grupo de Río nunca llegó a constituir un cuerpo permanente, siendo administrado por una secretaría rotatoria y temporaria y actuando a través de sus cumbres anuales o sesiones extraordinarias de los jefes de Estado. Con la Unión Europea, se institucionalizó un diálogo político en 1990 a nivel ministerial, que trata asuntos de paz y seguridad, tales como tráfico de drogas y terrorismo transnacional.

Refrendada en mayo de 2008 en Brasilia, la Unasur es una unión intergubernamental que integra dos uniones aduaneras ya existentes: el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones<sup>17</sup>. Se supone que sigue el modelo de la Unión Europea, estableciendo acuerdos de libre comercio entre sus miembros, libre movilidad de las personas, una moneda en común, así como también un pasaporte. Partes de su estructura provisional es el cds –además de un Parlamento, un Banco y un consejo planificado que focalizará aspectos como el tráfico de drogas y el crimen organizado–. Con el cds, Brasil pretendía originalmente establecer un mecanismo similar al de la OTAN, basado en el principio de defensa colectiva, pero debió enfrentar resistencias, en particular de Colombia. Finalmente, los doce miembros de la Unasur convinieron establecer el cds como un mecanismo de prevención de conflictos sobre la base de consultas mutuas<sup>18</sup>. Con dos cumbres extraor-

<sup>16</sup> Cuba, que fue expulsada de la OEA en 1962, se unió al Grupo en 2008 como el miembro número 23. Lo que oficialmente se presentó como una medida que “hace al Grupo de Río más representativo, más fuerte, más inclusivo [y] más plural” (Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana, Patricia Espinosa, citada por Cortes, 2008), en realidad, contradice el compromiso básico del Grupo con “la democracia, el Estado de Derecho, la protección y promoción de los derechos humanos”.

<sup>17</sup> El origen de la Unasur se remonta a diciembre de 2004 cuando los presidentes sudamericanos se encontraron en Cuzco, Perú, para establecer la Comunidad Sudamericana de Naciones. Pero ya con anterioridad a Cuzco, los presidentes celebraban cumbres desde 2000 y establecieron varios mecanismos orientados a la integración continental. Un mecanismo importante es la Iniciativa por la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (Iirsa). El aspecto medular de Iirsa radica en la red de energía, transporte y corredores de tecnologías de información y comunicación que vinculan a los centros económicos del continente. Después de la cumbre presidencial de América del Sur en 2005, en Brasilia, y en 2006, en Cochabamba, Bolivia, los líderes decidieron durante la Cumbre Sudamericana de Energía en 2007, en Venezuela, cambiar el nombre de la comunidad, reemplazándolo por Unión de Naciones Sudamericanas y estableciendo una Secretaría General con sede en Ecuador.

<sup>18</sup> Brasil será el jugador dominante en el cds, así como lo es en la Unasur. El cds consolidará en primer término el estatus de potencia regional de Brasil y será un apoyo en su pretensión de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En segundo término, puede ser visto como una iniciativa contra el establecimiento de las Fuerzas Armadas conjuntas de la ALBA, promovido por el presidente venezolano Hugo Chávez. En tercer término, y en forma más convincente, el cds apunta a excluir a Estados Unidos (y a México) de los asuntos de seguridad de América del Sur, reemplazando los mecanismos de resolución de conflicto de la OEA.

dinarias (Santiago de Chile 2008, en ocasión de la agitación en Bolivia, Bariloche, 2009, ante la perspectiva de la utilización de las bases colombianas por Estados Unidos), la Unasur ya ha demostrado su flexibilidad y su relativa efectividad.

Las iniciativas regionales de la administración del brasilero Lula da Silva también introdujeron un cambio partiendo de la aspiración a profundizar el Mercosur –con el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) como instancia clave– hacia su extensión<sup>19</sup>. La admisión de Venezuela como el quinto miembro pleno del Mercosur en 2006 reafirmó la intención de Brasil de extender su espacio de maniobra hacia el norte de América del Sur. Después de Bolivia y Chile, desde 2003, Perú, Colombia y Ecuador firmaron acuerdos de asociación con el Mercosur. Así, el Mercosur ampliado es geográficamente congruente con la Unasur –a excepción de Surinam y Guyana– que, en la actualidad, es el principal foro de cooperación en materia de política exterior en América del Sur.

Dentro del marco del Mercosur, la Reunión de Ministros del Interior (RMI), creada en 1996, todavía es el foro de diálogo más importante sobre amenazas transnacionales y de medidas comunes para su contención. El RMI ha impulsado, en particular, la lucha en común contra el narcotráfico y el terrorismo transnacional, estableciendo una Reunión Especializada en Autoridades de Aplicación en materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Recuperación de Drogadependientes (RED) en 1998<sup>20</sup> y el de Trabajo

---

<sup>19</sup> El FCCP apunta a sistematizar la cooperación política entre los estados miembros y la toma de posiciones conjuntas frente a terceros estados e instituciones internacionales. Por ejemplo, los funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores del Mercosur/Mercosur trabajan conjuntamente dentro del FCCP en la preparación de los encuentros del Grupo de Río y de la OEA. Asimismo, los miembros del Mercosur/Mercosur coordinan dentro del FCCP su línea de votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La intervención liderada por los Estados Unidos en Iraq en 2003 fue desaprobada por Brasil y Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas después de consultas en el FCCP, a pesar de la considerable presión ejercida por Washington. El FCCP también ha impulsado la inclusión de la cláusula democrática dentro de la legislación del Mercosur/Mercosur en 1997. Dicha cláusula estipula la inmediata expulsión de cualquier miembro cuyo sistema político no se condiga con las normas democráticas. Además, el FCCP preparó el Acuerdo de Ushuaia declarando al Mercosur/Mercosur como zona de paz. En ese sentido, el FCCP desarrolló un mecanismo de prevención de crisis para asegurar la estabilidad regional y una cláusula Mercosur/Mercosur prohibiendo la residencia a personas culpables de genocidio.

<sup>20</sup> Las tareas centrales de la RED incluyen la prevención del uso indebido de drogas y la rehabilitación de los drogadependientes. La represión de la oferta de drogas y el problema del tráfico ilícito de drogas incluyendo las actividades ilegales conexas tales como el lavado de dinero se entienden como parte de la prevención del uso indebido de drogas. Las subcomisiones técnicas de la RED – cuya supervisión institucional fue transferida del RMI al FCCP en 2002 – reflejan sus principales áreas de trabajo: (1) control del tráfico ilegal de sustancias químicas, (2) lavado de fondos provenientes del tráfico de drogas, (3) reducción de la demanda de drogas (4) armonización de las normas legales relevantes de los estados miembros del Mercosur/Mercosur.

Especializado sobre Terrorismo (GTE) en 1999. Los logros iniciales a nivel operativo incluyeron la acción coordinada de las fuerzas policiales federales de los estados del Mercosur y un Sistema de Intercambio de Información sobre Seguridad del Mercosur (Sisme). En términos de cooperación militar y en materia de defensa, la misión de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) representa un hito para América del Sur, dados el tamaño y la importancia político-militar de la operación. La misión de estabilización está formada en su mayor parte por tropas sudamericanas, siendo comandada por Brasil<sup>21</sup>. Se demuestra, por primera vez en la historia, la voluntad y la capacidad de los países sudamericanos de manejar crisis regionales por sí mismos. Un mecanismo denominado 2x9, creado para discutir los problemas y políticas conjuntas concernientes a Haití y a Minustah, reúne a los ministros de relaciones exteriores y de defensa de los nueve países que envían tropas al país (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay).

### **Formas y casos de gobernanza multinivel de seguridad**

A continuación, se analizará el funcionamiento del esquema de gobernanza multinivel de seguridad de la región. Por consiguiente, se demostrará cómo determinados conflictos y desafíos a la seguridad del pasado han sido abordados por las estructuras de autoridad consideradas. A fines analíticos, se estructurarán los casos de acuerdo a los tres *clusters* de conflicto ya mencionados. En los subcapítulos, el análisis se efectuará en forma cronológica a fin de iluminar los cambios y corrimientos que han venido ocurriendo dentro de los esquemas específicos de gobernanza de seguridad en la región.

#### **El nivel doméstico**

La forma que predomina en la resolución de crisis domésticas en América del Sur es la mediación (véase tabla 1). En forma excepcional y fuera del territorio sudamericano (Haití), los gobiernos de dicha región han intervenido por medios militares y policiales a partir de un mandato de las Naciones Unidas en el contexto la misión de estabilización (Minustah).

---

<sup>21</sup> La fuerza multilateral de mantenimiento de la paz consiste en más de 7.000 soldados de 13 países en total. Brasil despliega el mayor número de tropas con 1.200 hombres, que deben proteger la seguridad de los habitantes de Port au Prince. Chile provee un contingente de 600 soldados que son responsables de la seguridad en la zona Norte del país donde se sitúa la segunda ciudad en importancia de Haití, Cap-Haitien. Argentina provee un batallón de 600 soldados para controlar el antiguo bastión de los rebeldes de Gonaives. El batallón de Uruguay, de también 600 soldados, patrulla el Sur de Haití. Las unidades paraguayas, bolivianas, ecuatorianas y peruanas completan el contingente sudamericano. Aparte de Canadá, Francia y los Estados Unidos – todos ellos miembros de la misión previa de carácter interino (MIF) – también Guatemala, Jordania, las Filipinas, Sri Lanka, Benin, Nepal y Croacia han enviado unidades menores o especialistas individuales a Haití.

**Tabla 1: Gobernanza de seguridad a nivel doméstico**

	<b>Mediación</b>	<b>Intervención</b>
Perú 1992	OEA, EEUU	Minustah
Guatemala 1993	OEA, EEUU, Brasil	
Paraguay 1996, 1999	Mercosur, Brasil	
Ecuador 2000	OEA, EEUU	
Venezuela 2002	Brasil, Grupo de Río, Mercosur	
Haití 2004 y ss.		
Colombia 2007	Venezuela (fallida)	
Bolivia 2008	Unasur, OEA	
Honduras 2009	Brasil, OEA, EEUU, CIJ	

*Perú 1992:* en el caso del autogolpe del presidente Alberto Fujimori en Perú en abril de 1992, cuando el Congreso fue cerrado con el apoyo de los militares, la Constitución fue suspendida y el poder judicial fue objeto de purgas. La mayoría de los estados sudamericanos, incluido Brasil, argumentó que la estricta aplicación de los mecanismos de sanción de la Resolución 1080 de la OEA desestabilizaría al Perú aún más y produciría un deterioro aún mayor de su capacidad de superación de la crisis interna económica y de seguridad. La cauta posición adoptada por la región impidió el uso efectivo de los mecanismos de la OEA, enviando señales poco claras al presidente Fujimori, quien finalmente propuso convocar a elecciones para elegir un congreso constituyente democrático, un ofrecimiento que fue aprobado en un encuentro *ad hoc* de los ministros de la OEA, que originalmente habían condenado el autogolpe. Varios estados actuaron condenando el golpe en forma individual. Venezuela rompió relaciones diplomáticas y Argentina retiró a su embajador. Chile se unió al reclamo de Argentina respecto a que Perú debía ser suspendido de la OEA. Estados Unidos suspendió inmediatamente toda ayuda militar y económica a Perú, a excepción de los fondos contra el narcotráfico y los de carácter humanitario. Dos semanas después del autogolpe, la administración de George H. W. Bush modificó su posición, reconociendo oficialmente a Fujimori como el líder legítimo de Perú.

*Guatemala 1993:* el intento de autogolpe del presidente Jorge Serrano fue similar al ejecutado por Fujimori, suspendiendo en mayo de 1993 la Constitución y disolviendo el Congreso, invocando la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la acción de Serrano chocó con fuertes protestas por la mayoría de los segmentos de la sociedad guatemalteca, desatando una rápida y dura reacción internacional (Cameron, 1994). Estados Unidos suspendió inmediatamente toda ayuda otorgada al país y la OEA rápidamente activó los procedimientos de sanción. Brasil anunció claramente que no permitiría un debilitamiento del proceso de paz en el que estaba involucrado como miembro del Grupo Apoyo a Contadora. Enfrentado con dicha presión, en pocos días, Serrano renunció como presidente, pidiendo asilo en Panamá. El Congreso lo reemplazó por el Ombudsman en materia de derechos humanos, Ramiro de León.

*Paraguay 1996, 1999:* en particular, la diplomacia brasilera, con el apoyo de la firme posición de los otros miembros del Mercosur, fue efectiva en la resolución de la crisis contitucional de Paraguay en abril de 1996 (Halperin y Lomasney 1998). Aunque encontraba problemático recurrir a la Resolución 1080 de la OEA, dado que en realidad no se había producido un golpe de Estado, Brasil terminó coincidiendo con la interpretación en sentido amplio de los otros gobiernos de la OEA, que definían a la crisis como una interrupción del proceso institucional democrático. Adicionalmente, el presidente brasileño Cardoso, en repetidas ocasiones, aseguró a su colega paraguayo Wasmosy que sus socios del Mercosur se oponían al abierto desafío al orden contitucional por parte de Oviedo y que no se toleraría una alteración del orden democrático en un estado miembro. Los miembros del Mercosur emitieron un comunicado haciendo notar su profunda preocupación por los sucesos en Paraguay, a los que catalogaban como “una seria amenaza a las instituciones democráticas y al orden constitucional”. De esa forma, el Mercosur, en general, y Brasil, en particular, incrementaron significativamente los costos de una potencial alteración del proceso democrático, alterando así las percepciones y posiciones de los actores domésticos. En forma similar, Brasil y sus socios del Mercosur reaccionaron rápidamente frente al resurgimiento de las turbulencias políticas que siguieron al asesinato del vicepresidente Argaña en marzo de 1999. Tal como ya lo había hecho en 1996, también en esta ocasión, el presidente Cardoso jugó un rol clave para resolver la crisis, instando a renunciar al presidente Raúl Cubas cuando el Senado iba a proceder a su destitución. Hacia fines de marzo, la crisis fue resuelta cuando Luis González Macchi juró como presidente. Cubas se marchó a Brasil y Oviedo a Argentina, donde recibieron asilo respectivamente.

*Ecuador 2000:* a nivel internacional, fue la presión de Estados Unidos lo que especialmente influyó en la decisión de las Fuerzas Armadas ecuatorianas de facilitar el retorno al orden civil. De hecho, pareciera que fueron las intervenciones de la OEA y el anuncio del gobierno de Estados Unidos de que impondría sanciones económicas en caso de que el proceso institucional democrático de Ecuador fuera interrumpido por un gobierno militar los momentos decisivos en la resolución pacífica del golpe de Estado contra el presidente ecuatoriano Mahuad. También el Mercosur objetó enfáticamente la forma irregular en que Mahuad fuera relevado de su cargo. En un comunicado, Brasil y sus socios condenaron el golpe y apelaron a preservar el Estado de Derecho y a mantener el proceso constitucional. Además, el Grupo de Río expresó su grave preocupación y denunció “cualquier intento de alteración del orden constitucional y de las instituciones democráticas”.

*Venezuela 2002:* Mercosur y, en especial, Brasil reaccionaron rápidamente frente al intento de golpe de estado en Venezuela en abril de 2002 contra el presidente Chávez, tanto a través de canales bilaterales como multilaterales. Los países miembros del Mercosur emitieron una declaración en la que señalaban que sus gobiernos no reconocerían

al gobierno *de facto* de Venezuela a menos y hasta que se celebraran nuevas elecciones. Particularmente, Brasil monitoreó de cerca el desarrollo de los acontecimientos en Venezuela y se embarcó en intensas negociaciones diplomáticas para identificar una posición conjunta de los países latinoamericanos. Finalmente, la crisis venezolana fue enmarcada en el contexto de la “cláusula democrática” del Grupo de Río, que estaba justamente reunido en el preciso momento en que se produjo el golpe. Los gobiernos del Grupo reaccionaron claramente en contra del golpe emitiendo una declaración conjunta que condenaba firmemente la “interrupción del orden constitucional” e instaba a la “normalización de las instituciones democráticas”.

*Haití 2004 y siguientes:* la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) refleja un caso de intervención de los estados sudamericanos a fin de encarar una crisis doméstica fuera de su región. Los generales del Ejército de Brasil comandan la operación de paz desde que se instalara en 2004. El proceso de desarme de alrededor de 25.000 rebeldes y pandillas criminales constituye el problema más grave con el que se ven confrontados los cascos azules<sup>22</sup>. Además de los esfuerzos en pos del desarme y de las patrullas de seguridad, las unidades militares contribuyen al apoyo médico a la población y a la reconstrucción de la infraestructura del país más pobre de América Latina. Más aún, cerca de 4.000 funcionarios civiles de las Naciones Unidas, incluyendo más de 2.000 policías, apoyan el proceso de creación del estado (*state-building*). En 2004 y en 2005, Minustah se concentró en la organización de las elecciones presidenciales a fin de restaurar el poder político legítimo. René Préval fue electo en 2006 en una elección caracterizada por la masiva afluencia de los votantes a las urnas. El trabajo de seguridad y de apoyo logístico de Minutash fueron factores decisivos en los primeros pasos hacia un estado viable (Gauthier, 2006). En 2006, el gobierno haitiano y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas convinieron la reforma de la policía nacional de Haití a fin de crear una fuerza profesional de 14.000 hombres que, para 2011, estaría en condiciones de garantizar las condiciones mínimas de seguridad del país. Pero las instituciones estatales, incluyendo la policía, la Justicia y el sistema de prisiones, siguen siendo especialmente débiles. También, las acusaciones de violaciones de los derechos humanos perpetradas por los funcionarios de la policía nacional y el problema de la impunidad continúan siendo causa de gran preocupación. En resumen, pese a los esfuerzos mencionados y a las 43 bajas registradas entre el personal civil y militar de las Naciones Unidas, los intentos comunes de las Naciones

---

22 El número de armas en circulación en Haití se calcula en más de 200.000 (Amnesty International, 2006). Hasta ahora, Minustah ha recuperado solo algunos cientos de ellas. El tráfico ilegal de drogas y de armas facilitado por la porosa frontera con República Dominicana y la extensa línea costera dan a los grupos criminales una amplia oportunidad para consolidar su poder.

Unidas, en general, y de los estados sudamericanos, en particular, para promover la seguridad y la estabilidad en Haití a través de la reforma del sistema de justicia y penal y de la profesionalización de la policía, todavía no han tenido éxito.

*Colombia 2007*: durante 2007, el presidente venezolano Chávez actuó como mediador autorizado en el intercambio humanitario en curso entre las FARC y el gobierno colombiano. El presidente colombiano Uribe le había otorgado a Chávez permiso para mediar bajo la condición de que todos los encuentros con las FARC tendrían lugar en Venezuela y que Chávez no contactaría en forma directa a miembros de las Fuerzas Armadas colombianas sino que lo haría por los canales diplomáticos adecuados. Sin embargo, el presidente Uribe abruptamente dio por terminados los esfuerzos de mediación de Chávez después de que este contactara personalmente al comandante del Ejército Nacional de Colombia. En respuesta, Chávez declaró que todavía estaba dispuesto a mediar pero retiró al embajador venezolano de Colombia y congeló las relaciones colombovenezolanas. El presidente Uribe respondió que Colombia necesitaba „mediación contra el terrorismo, no para que Chávez legalizara el terrorismo“. Más tarde, en 2008, Chávez manifestó su desacuerdo con la estrategia de lucha armada y secuestros de las FARC. En el mismo año, las FARC liberaron cuatro prisioneros políticos como „gesto de buena voluntad“ hacia Chávez, quien había negociado el acuerdo.

*Bolivia 2008*: las violentas turbulencias que amenazaron la integridad territorial de Bolivia en septiembre de 2008 constituyeron el bautismo de fuego de la Unasur. Bolivia se vio atrapada en una seria crisis política después de que Santa Cruz, la provincia más rica en el país más pobre del subcontinente, declarara su autonomía en un discutido referendo y de que otras tres provincias del oriente, Beni, Pando y Tarija, la siguieran en una abierta rebelión contra el gobierno federal del presidente Evo Morales. Los violentos choques entre los simpatizantes del gobierno y los opositores en protesta dejaron, al menos, treinta víctimas y desataron una disputa diplomática que culminó con la expulsión del país del embajador de Estados Unidos. La Unasur reaccionó inmediatamente. La presidente de Chile, Michelle Bachelet, en su carácter de presidente *pro tempore* de la Unasur, convocó a una cumbre de emergencia para discutir la crisis desatada en Bolivia. En el fondo, ninguno de los estados (centralistas) es inmune a las demandas separatistas, lo que explica la adhesión unánime de todos los miembros de la Unasur a la Declaración de la Moneda en septiembre de 2008 respecto a no tolerar ninguna amenaza a la integridad territorial de Bolivia (Malamud, 2008) –reafirmando una declaración análoga del Grupo de Río de abril de 2008 que expresaba “un fuerte respaldo para preservar la unidad y la integridad territorial” a la administración de Morales–. Los miembros de la Unasur acordaron, asimismo, establecer una comisión para investigar la masacre ocurrida en Pando.

*Honduras 2009*: el 28 de junio, el presidente electo democráticamente, Manuel Zelaya, fue expulsado del país por el Ejército hondureño, después de que desconociera

la orden de la Corte Suprema de cancelar un referendo acerca de una reforma de la Constitución. Mientras que el Congreso hondureño reemplazara a Zelaya por el presidente de dicho cuerpo, Roberto Micheletti, el hemisferio en su totalidad, incluyendo a Estados Unidos, denunció inmediatamente el golpe. La OEA convocó a una reunión de emergencia y emitió una declaración a favor del retorno de Zelaya, diciendo que no se reconocería a ningún otro gobierno. A pesar de que se le impidió a Zelaya retornar al país, el 21 de septiembre ingresó a Honduras, refugiándose en la embajada de Brasil. Brasil apoya los reclamos de Zelaya de reasumir su cargo y no ha presionado al mandatario o a sus seguidores para que abandonen la embajada. En respuesta a esto, el 29 de octubre del gobierno de facto del presidente interino Micheletti presentó el caso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), acusando a Brasil de interferir en los asuntos internos de Honduras, al permitir que el depuesto presidente Zelaya permaneciera en su sede diplomática de Tegucigalpa y que utilizara la embajada „como una plataforma de propaganda política, amenazando de esta forma la paz y el orden público de Honduras“, mientras que las autoridades preparaban las elecciones presidenciales convocadas para el 29 de noviembre. Hasta ahora, no está claro si la Corte aceptará un caso presentado por una administración que se instaló en el poder tras un golpe. Brasil, inmediatamente, rechazó los cargos, manifestando que el gobierno de facto de Honduras no tenía legitimidad para iniciar un proceso legal ante la CIJ.

### El nivel interestatal

Los conflictos territoriales y las disputas fronterizas en la región –ya resueltas o no– normalmente se han solucionado, ya sea por mediación o por arbitraje (véase tabla 2). Este último método pareciera haber sido el preferido, aunque el arbitraje sea visto por la mayoría de los gobiernos sudamericanos como la forma más firme y vinculante de resolver en forma definitiva este tipo de conflictos. Dicho esto, cabe mencionar que también las negociaciones bilaterales entre las partes en conflicto pueden conducir al éxito, como se demostró con Argentina y Chile en los noventas.

**Tabla 2: Gobernanza de seguridad en el nivel interestatal**

	Negociación bilateral	Mediación	Arbitraje
Argentina-Chile 1994	x		x
Ecuador-Perú 1998		Proceso de garantías	
Colombia-Venezuela 2002 y ss.	x (sin resolver)		
Argentina-Uruguay 2006 y ss.			CIJ (pendiente)
Guyana-Surinam 2007			PCA
Chile-Perú 2007 y ss.			CIJ (pendiente)
Bolivia-Chile 2008 y ss.	x (sin resolver)		

*Argentina-Chile 1994:* Argentina y Chile resolvieron en forma ejemplar todas las disputas aún pendientes en los noventa a través de negociaciones directas bilaterales –a excepción de una (Laguna del Desierto), que fue decidida por Arbitraje Internacional en 1994–<sup>23</sup>. El caso puede ser considerado como un ejemplo modelo para la región. Dada una voluntad política firme en ambas partes, aún países vecinos con un legado marcado por una hostilidad de antigua data –en los ochentas, ambos países casi se enfrentan militarmente en ocasión del conflicto del Beagle– son capaces de resolver numerosas disputas fronterizas en el curso de pocos años. Colombia y Venezuela, así como Bolivia y Chile, siguen dicho camino. Comités bilaterales están negociando, respectivamente, las disputas interestatales (aguas del Golfo de Venezuela, aguas del río Silala, acceso al Océano Pacífico).

*Ecuador-Perú 1998:* tres años después de la Guerra de Cenepa, Ecuador y Perú firmaron en 1998 un acuerdo de paz (Declaración de Paz de Itamaraty), estableciendo el marco para finalizar su disputa fronteriza y comenzando con la demarcación de las regiones limítrofes. El acuerdo fue ratificado sin oposición por los congresos de ambas naciones. La mediación se realizó dentro del proceso de Garantes (que hace referencia a los cuatro Garantes del Protocolo de Río, firmado en 1942: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) y que, por eso, se viera obstaculizado durante largo tiempo (Simmons, 1999). Las ventas ilegales de armas y municiones a Ecuador por parte del Ministro de Defensa argentino y del Ejército chileno durante el conflicto causaron un serio daño a la legitimidad del proceso. A su vez, causaron un escándalo internacional y afectaron, ciertamente, la imagen de Argentina y Chile como garantes imparciales.

*Guyana-Surinam 2007:* la disputa ya centenaria acerca del límite marítimo entre Guyana y Surinam pudo ser resuelta pacíficamente en 2007 a través de una intervención de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) de La Haya. Argentina y Uruguay, así como Chile y Perú, siguen dicho camino. Ambas disputas han sido presentadas a la CIJ y se espera que los veredictos se emitan en 2010 y 2015, respectivamente.

### El nivel transnacional

El Mercosur ha desarrollado varios mecanismos prácticos para prevenir y contener amenazas transnacionales a nivel concreto. El establecimiento del Comando Tripartito de la Triple Frontera en la frontera tripartita entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1996 puede ser visto como el punto de partida de la policía multilateral y de la colaboración en materia de inteligencia. Los siguientes pasos en pos de acciones coordinadas en el

---

<sup>23</sup> Una sección de 50 km del límite del campo de hielo del sur de la Patagonia, cuya demarcación y mapeo de acuerdo a los límites ya acordados están todavía pendientes, es causa ocasional de fricciones. En 2006, el gobierno de Chile envió una nota a Buenos Aires quejándose por un mapa turístico argentino donde se mostraba un límite del campo de hielo donde la mayoría del área aparecía como territorio argentino.

Mercosur se reflejan en el Centro de Coordinación de Capacitación Policial, el Acuerdo Operativo de Coordinación de Policía y el Sisme.

El Centro de Coordinación de Capacitación Policial fue creado en un encuentro del RMI en Río de Janeiro en 2000. Su carácter transdisciplinario apunta a apoyar el desarrollo científico y tecnológico del entrenamiento policial. El Centro de Coordinación alienta el intercambio de mejores prácticas entre los colegas de las policías nacionales y busca desarrollar esquemas de entrenamiento común y, de esta forma, la adopción de medidas comunes de prevención y represión. Con dichos fines, se creó un archivo para evaluar los programas de entrenamiento de las academias de policía de los estados miembros. De todas formas, el Centro de Coordinación carece de una sede propia y de un liderazgo continuado. En vez de ello, la presidencia rotativa semestral de la RMI designa al director del centro del respectivo ministerio nacional del Interior.

En 2001, los ministerios del interior de los países del Mercosur firmaron en Buenos Aires un acuerdo relativo a la cooperación operativa de la policía. El tratado deberá intensificar la cooperación de los servicios policiales federales de los países miembros, en particular, en áreas fronterizas de cara al tráfico ilegal de drogas y armas, terrorismo y lavado de dinero, así como crímenes medioambientales y biopiratería. El procesamiento legal transfronterizo de los delincuentes está reglamentado en el artículo 13 del acuerdo. Los policías a cargo de un operativo son autorizados a cruzar las fronteras estatales si el criminal es descubierto *in flagranti* y si la policía federal del estado receptor ha sido informada habiéndosele requerido apoyo. Con anterioridad, las autoridades del Mercosur encargadas del procesamiento respectivo debían solicitar a Interpol una orden internacional de arresto, lo que demandaba más tiempo y, por eso, con frecuencia, terminaba resultando inefectivo.

A pesar de estos pasos iniciales promisorios, la colaboración transnacional a nivel policial todavía se ve relativizada por varias fallas. Así, por ejemplo, varios estados del Mercosur carecen de una clara distinción entre las fuerzas militares y las fuerzas de seguridad policial, algunos servicios policiales federales están ubicados en los ministerios de defensa y, con frecuencia, las Fuerzas Armadas y los servicios militares de inteligencia están concebidos legalmente para reprimir al crimen organizado. Además, las relaciones entre estas fuerzas de seguridad están parcialmente marcadas por una considerable rivalidad, que dificulta la colaboración incluso a nivel nacional. Además de superar estas debilidades de los sectores nacionales de seguridad, es vital lograr la armonización legal a nivel regional para una cooperación policial operativa. El prerrequisito de una definición equivalente de los cargos criminales dentro de los sistemas de legislación del Mercosur todavía no sido alcanzado por la RMI.

El Sisme, implementado en 2005, contribuye modestamente a la armonización de los cargos criminales a través del registro de las solicitudes de arresto de los estados

miembros, rudimentariamente subdivididos según los siguientes criterios: acciones criminales contra la vida y la integridad física de las personas, secuestros, tráfico de menores, tráfico de órganos, terrorismo, contrabando de animales y de bienes, tráfico ilegal de drogas, lavado de dinero, falsificación de dinero, crímenes medioambientales, robos y hurtos de vehículos, piratería aérea y tráfico de armas.

La red de datos consta de tres componentes –datos relativos a personas, bienes y casos criminales– y depende de la disposición de los estados miembros para proveer dicha información. Los datos relativos a personas incluyen las solicitudes nacionales así como internacionales de arresto, condenas anteriores, avisos sobre personas perdidas y visas solicitadas y rechazadas. Los datos relativos a bienes se refieren a vehículos confiscados, naves y aviones, en primer lugar. Más allá de eso, se archiva el número serial de las armas confiscadas. Un registro de los contenedores de carga documenta las importaciones y exportaciones de los países del Mercosur a fin de detectar rutas de transporte de mercadería contrabandeada. Los datos relativos a casos criminales resueltos o no resueltos incluyen información sobre las operaciones policiales ejecutadas en cada uno de los estados. El intercambio de información apunta a identificar superposiciones transnacionales y conexiones entre los diferentes casos y, de esta forma, crear la base para acciones bilaterales o multilaterales coordinadas a nivel operativo.

Los encuentros de la RED se han venido celebrando una o dos veces al año y, hasta ahora, han estado focalizados en el desarrollo de estrategias complementarias para la protección de fronteras. A fin de permitir un control más eficiente del tráfico de productos farmacéuticos y de sustancias químicas que pueden ser utilizadas potencialmente para la producción de drogas, los países del Mercosur se han comprometido a informarse mutuamente acerca de las exportaciones de dichos productos. Con esa intención, se creó un registro nacional de importaciones y exportaciones de productos farmacéuticos en los países miembros. En relación a la contención del tráfico ilícito de drogas químicas, las policías federales de los estados del Mercosur han ejecutado la operación transnacional *Seis Fronteras*, coordinada por la RED en 2002 y 2003. Durante dicha operación, ejecutada en forma conjunta simultáneamente en los estados miembros, los servicios de seguridad arrestaron varios traficantes de drogas, confiscaron drogas químicas y destrozaron sus sitios de producción.

La razón crucial para incluir al terrorismo transnacional en la agenda regional de seguridad ha sido los ataques terroristas a la embajada israelí en Buenos Aires y al centro comunitario judío AMIA en 1994. En dichos ataques suicidas en el país sudamericano con la mayor comunidad judía, fueron asesinados más de cien personas. Después de los ataques suicidas de Al-Qaeda del 11 de septiembre de 2001, la RMI anunció una amplia colaboración contra el nuevo tipo de amenaza terrorista y el fortalecimiento del GTE, convirtiéndolo en un Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo (GTP). Los

expertos que participan de dicha instancia incluyen funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores, de finanzas y del interior, así como agentes de inteligencia y de la policía federal. Las actividades del GTE/GTP, que se reúne cada dos semanas, consisten en el intercambio y análisis de información relevante, así como la evaluación de las operaciones en curso que conciernen a potenciales amenazas terroristas en el Mercosur. Al respecto, el GTE/GTP estableció un mecanismo de comunicación institucionalizada (Sistema de Consulta Rápida) para garantizar la comunicación inmediata de las fuerzas antiterroristas en caso de amenazas o ataques de este tipo. Además, el GTE/GTP gestó un acuerdo multilateral de la RMI sobre cooperación operativa de los servicios policiales de inteligencia en materia de contraterrorismo en 2002. Sobre la base de este acuerdo, cada estado miembro puede iniciar operaciones conjuntas contra el terrorismo e invitar a los agentes de los estados socios como observadores. Las operaciones son supervisadas por la policía federal del estado anfitrión y los agentes de los estados socios deben ser acompañados por agentes de la policía federal del estado anfitrión.

Además de sus funciones de prevención y contención del terrorismo, las reuniones de los expertos apuntan a preparar posiciones conjuntas de la RMI y, de esta forma, de los gobiernos de los países del Mercosur de cara a los temas relativos al terrorismo transnacional a ser tratados en foros internacionales tales como la OEA y las Naciones Unidas. El modesto resultado de dichos esfuerzos a nivel práctico se pudo observar en la Asamblea 2007 de la Interpol cuando Argentina, apoyada por Israel y Estados Unidos, demandó la captura internacional de cinco ciudadanos iraníes y uno libanés por el ataque al centro mutual AMIA. La conducta de los estados sudamericanos en dicha ocasión fue muy variada: mientras que Venezuela no envió ningún delegado a emitir su voto, Ecuador, gobernado por el presidente Correa, votó a favor del reclamo de Argentina y Brasil se abstuvo (Calle, 2009). El importante nivel de intercambio comercial entre Brasil e Irán y la intensa actividad de la compañía petrolera estatal de Brasil, *Petrobras*, en Irán puede haber relativizado la voluntad del actor clave en América del Sur de reforzar acciones coordinadas.

## Conclusiones

América del Sur pareciera estar dispuesta a crear su propio esquema de gobernanza de seguridad. Las nuevas estructuras de defensa y seguridad y la contribución de la región a las misiones de mantenimiento de paz bajo su propia autoridad proporcionan evidencia en ese sentido. Estos cambios concuerdan y se corresponden con los esfuerzos regionales de fortalecer un perfil político común, demostrado con la creación de la Unasur, y de emanciparse de la hegemonía tradicional de Estados Unidos, reflejados en la preferencia otorgada a los esquemas de resolución de conflicto sudamericanos, latinoamericanos o, incluso, con base en las Naciones Unidas antes que a las instancias e instrumentos interamericanos. De todas formas, la presencia continua estadounidense en el subcontinente

demuestra que la emancipación de la región de Estados Unidos encuentra su límite cada vez que se vean afectados los intereses vitales de Washington. La expansión de la presencia militar estadounidense en Colombia y la extensión de las iniciativas brasileras de cooperación hacia los estados de Centroamérica y del Caribe demuestran cómo las estructuras regionales de gobernanza de seguridad pueden superponerse y cómo pueden modificarse a través del tiempo y del espacio.

Aunque es demasiado pronto para emitir una aseveración definitiva acerca del modelo naciente de gobernanza de seguridad, es claro, en primer lugar, que dicho esquema tendrá en principio un carácter estatocéntrico, con escaso *input* de actores parlamentarios o no estatales. La fuerte desviación hacia las autoridades ejecutivas y, en particular hacia las figuras presidenciales, puede proveer la necesaria flexibilidad, dada la complejidad de la agenda multinivel de seguridad –una agenda que tiene su punto culminante en las zonas fronterizas, donde amenazas nuevas y tradicionales se superponen en los diferentes niveles sistémicos (doméstico, interestatal y transnacional) y se intensifican mutuamente–. Por el contrario, el fuerte componente personalista tornará incalculable al esquema y hará a sus productos más dependientes de la voluntad y de la “química” entre los jefes de Estado que de estructuras de autoridad institucionalizadas o, al menos, formalizadas.

En segundo lugar, el esquema actual de gobernanza de seguridad confirma la propensión de América del Sur a adoptar procedimientos *ad hoc* o, al menos, a apelar al arbitraje de las Naciones Unidas cuando se abordan conflictos interestatales y crisis domésticas, en la mayoría de los casos en forma exitosa.

En tercer lugar, en el caso de las amenazas transnacionales, los principios de soberanía nacional y no intervención, subyacentes al esquema de seguridad regional, impedirán un progreso real mientras que los actores regionales estatales y no estatales no estén dispuestos a percibir las áreas fronterizas amenazadas como un espacio de seguridad común, cuyo control efectivo requiere del mismo tipo de acción transnacional por el que optaron, ya desde hace años, el crimen organizado y los grupos guerrilleros. No cabe duda que suavizar estos principios dominantes y sacrosantos implicaría un paso enorme en una región que todavía mantiene disputas territoriales y fronteras de corte clásico.

En cuarto lugar, a primera vista, el esquema de gobernanza de seguridad de la región adquiere un fuerte ímpetu en lo relativo a las estructuras multilaterales de autoridad, aún más allá de la contención de las amenazas transnacionales, las que difícilmente puedan ser manejadas de otra forma. Los casos de arbitraje de conflictos interestatales por las cortes de las Naciones Unidas son una excepción, dado que se delega el poder de regulación en cuerpos multilaterales situados fuera de la región que deciden en forma unilateral una vez que las partes en conflicto acceden a presentar sus casos. De todas formas, los análisis de los conflictos domésticos e interestatales revelan que el manejo de

conflictos dentro de los cuerpos multilaterales de la región está basado, principalmente, en estructuras unilaterales de autoridad, siendo Brasil el actor estatal destacado de la región. Brasil es el actor que asume la iniciativa en forma más significativa y que establece la agenda de las instituciones de gobernanza de seguridad en América del Sur de forma más dominante. Ha jugado un rol pivote en la mayoría de los esfuerzos de mediación y de intervención multilaterales, en particular en el nivel doméstico. El multilateralismo debe ser fortalecido mejorando y democratizando los esquemas regionales de cooperación tanto a nivel político como a nivel operativo, a fin de minimizar las inherentes estructuras unilaterales de autoridad. En tanto la dimensión de poder predomine por encima de la dimensión funcional de la gobernanza regional, los desafíos multinivel de América del Sur, en lo relativo a seguridad, difícilmente puedan ser administrados con efectividad.

En quinto lugar, aún si la estabilidad regional debiera constituir un interés compartido de todos los actores estatales, tanto regionales como extrarregionales, la divergencia en las preferencias de los actores claves imponen –aún en el mediano plazo– serios límites a la efectividad y la legitimidad del esquema regional de gobernanza de seguridad. De hecho, los actores regionales claves no solo difieren claramente en términos de motivos, percepciones de amenazas e intereses frente a los desafíos de seguridad de la región. Más dañino aún es el hecho de que la mayoría de los estados sudamericanos, sobre la base de la desconfianza mutua o de cálculos de poder, mantengan un equilibrio ambiguo entre la retórica de la construcción de confianza y el rearme militar convencional. De esta forma, el análisis empírico refuerza el supuesto postulado de que en América del Sur coexisten diferentes sistemas de gobernanza de seguridad, así como diferentes prácticas de seguridad. Prácticas propias del equilibrio de poder, incluso, interactúan con prácticas características de una comunidad de seguridad cuando, por ejemplo, estructuras de autoridad unilaterales y multilaterales compiten dentro de la Unasur y de su consejo de defensa o cuando los estados de la región se embarcan en alianzas externas por armamento, mientras postulan el rechazo a la influencia externa y proclaman que el manejo de la seguridad regional es un asunto exclusivo de América del Sur.

Más allá de la forma en que las estructuras de autoridad están codificadas en el esquema de gobernanza de seguridad en América del Sur, su efectividad y su legitimidad dependerá decisivamente del contexto en el que esté inmerso el esquema como tal. Al respecto, dos variables aparecen como cruciales: los patrones de las relaciones cívico-militares, que difieren notablemente dentro de la región en términos de supremacía civil y autonomía militar, así como los patrones de conducta interestatal, determinada parcialmente por una desconfianza profunda y por el resentimiento como resultado del belicoso pasado de la región. En este sentido, las reformas que han comenzado a tener lugar dentro de los ministerios de defensa, la institucionalización de diálogos bilaterales y multilaterales sobre seguridad y la creación de contingentes militares binacionales

han alcanzado un progreso significativo, contribuyendo realmente tanto a la creación de confianza como al reaseguro de la paz. Asimismo, es promisorio que un número creciente de actores no estatales (universidades, *think tanks*, medios, escuelas) también se comprometan con temas de seguridad, creando programas de intercambio para estudiantes, efectuando publicaciones conjuntas o creando redes académicas relativas a defensa regional y seguridad.

## Referencias bibliográficas

- Adler, E. y M. Barnett. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, E. y P. Greve. (2009). "When Security Community meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance". *Review of International Studies* 35 (1): 59-84.
- Amnesty International (2006). "The Call for tough Arms Control: Voices from Haiti". En línea: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR36/001/2006>>. Recuperado: 1 de noviembre de 2009.
- Bonilla, A. (ed.) (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación*. Quito: Flacso.
- Briscoe, I. (2008). Conflictos en la frontera: *las nuevas zonas calientes en América Latina*. Madrid: Fride. En línea: <http://www.fride.org/publicacion/459/conflictos-en-la-frontera-las-nuevas-zonas-calientes-en-america-latina>.
- Buzan, B. y O. Weaver (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calle, F. (2009). La estrategia de inserción de Irán en América Latina en el siglo XXI. Buenos Aires: Nueva Mayoría. En línea: [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1213&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1213&Itemid=30)Child, Jack. 1985. *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbors*. New York: Praeger Publishers.
- Cortes, R. (2008). "Rio Group accepts Cuba; Group Demands Role in Global Economic Order". En línea: <<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=10975>>. Recuperado: 1 de noviembre de 2009.
- Diamint, R. (2004). "Security Challenges in Latin America". *Bulletin of Latin American Research* 23 (1): 43-62.
- Domínguez, J. (2003a). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Siglo XXI.
- Domínguez, J. (2003b). «Boundary Disputes in Latin America». *Peaceworks* 50. Washington D.C.: United States Institute of Peace.

- Flandes, D. (2004). „Militär und Parlament in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der brasilianischen Verteidigungsausschüsse“. *Working Paper 14*. Hamburg: German Institute of Global and Areas Studies.
- Flandes, D. (2006). *Brazil's Cooperative Leadership in Southern Latin America's Security Policies*. Berlin: dissertation.de - Verlag im Internet.
- Flandes, D. (2007). “Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen“. *Giga Focus Lateinamerika 6*. Hamburg: German Institute of Global and Areas Studies.
- Flandes, D. (2008). “Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung“. *Giga Focus Lateinamerika 12*. Hamburg: German Institute of Global and Areas Studies.
- Flandes, D. y D. Nolte (2009). “Externe Rüstungs- und Militärallianzen: Eine neue Dimension in Lateinamerikas Sicherheitsagenda“. *Giga Focus Lateinamerika*. Hamburg: German Institute of Global and Areas Studies.
- Foucher, M. (1991). *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard.
- Fuentes, C. (2008). «Fronteras calientes». *Foreign Affairs Latinoamérica 8* (3): 12-21.
- Gauthier, A. (2006). *La seguridad en Haití y la Conferencia de los Donantes en Madrid*. Madrid: Fride.
- Herz, M. y J. Nogueira (2002). *Ecuador vs. Peru: Peacemaking and Rivalry*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Kozloff, N. (2009). “Down but not out: Latin American Right and its Chávez Fear-Mongering”. En línea: <<http://www.venezuelanalysis.com/analysis/4294>>. Recuperado: 13 de marzo de 2009.
- Krahmann, E. (2003). “Conceptualizing Security Governance”. *Cooperation and Conflict 38* (1): 5-26.
- Krasner, S. D. (ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Lake, D. A. y P. M. Morgan (eds.) (1997). *Regional Orders – Building Security in a New World*. University Park, P.A.: The Pennsylvania State University Press.
- Lake, D. A. (2006). “American Hegemony and the Future of East-West Relations”. *International Studies Perspectives 7* (1): 23-30.
- Lake, D. A. (2007). “Escape from the State-of-Nature: Authority and Hierarchy in World Politics”. *International Security 32* (1): 47-79.
- Lake, D. A. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

- Lemke, D. (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, C. (2006). "La celulosa divide al Río de la Plata". *ARI* 33. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2008). "La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia". *ARI* 121. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Maldonado Prieto, C. (2005). "Chile versus Perú y Bolivia: una relación vecinal conflictiva". *FES Working Paper*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
- Nolte, D. (2009). "Regional Powers and Regional Governance". Paper for presentation at the RPN Conference "Regional Powers and Regional Orders". París, 8 al 9 de octubre de 2009.
- Noyce, C. (6 de abril de 2009). "Chile and Bolivia Reach Silala River Agreement". *The Santiago Times*.
- Pedersen, T. (2002). "Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration". *Review of International Studies* 28 (4): 677-96.
- Radseck, M. (2005a). "From *Casa Militar* to an Instrument of Political Control: A Functional Analysis of the Defense Ministries in Argentina and Chile". *Defense & Security Analysis* 21 (2): 179-99.
- Radseck, M. (2005b). "El Sistema Interamericano de Seguridad: *¿quo vadis?* Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica". En K. Bodemer y F. Rojas Aravena (ed.). *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*. Frankfurt a. M.: Vervuert, 57-91.
- Rojas Aravena, F. (2006). *International Organized Crime: A big Threat to Democracy in Latin America and the Caribbean*. San José.
- Ruggie, J. G. (1993). "Territoriality and Beyond. Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization* 47 (1): 139-74.
- Schindler, H. (1998). *Konflikte in Südamerika. Heidelberger Studien zur Internationalen Politik, Band. 4*. Lit-Verlag: Berlin.
- Simmons, B. (1999). "Territorial Conflicts and their Resolution. The case of Ecuador and Peru". *Peaceworks* 27. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Sipri (2008). *Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Slack, K. (2009). *Mining Conflicts in Peru: Condition Critical*. Boston: Oxfam America.

- Tussie, D. (2009). "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects". *Review of International Studies* 35 (1): 169-88.
- Waever, O. (1995). "Securitization and Desecuritization". En R. Lipschutz (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, 46-86.
- Wohlforth, W. C. (1999). "The Stability of a Unipolar World". *International Security* 21 (1): 5-41.