

Seguridad y Defensa en Latinoamérica: de los Libros Blancos de la Defensa a la Cooperación Regional

Xira Ruiz Campillo y Francisco J. Verdes-Montenegro Escánez

Documento de Trabajo Opex N° 100/2019



Resumen / Abstract

En su primera parte, el documento recoge las amenazas y desafíos a la seguridad y defensa en la región latinoamericana, entre los que destacan la reducción de la dependencia tecnológica, la lucha contra las organizaciones del crimen organizado y el narcotráfico, la protección de los recursos naturales y la formación de las Fuerzas Armadas para actuar en caso de desastres naturales o antropogénicos.

En la segunda parte, se analiza el desarrollo de la arquitectura regional en materia de seguridad y defensa en la última década, ahondando en las actividades desplegadas por los consejos sectoriales de UNASUR —en especial el CDS y el CSDOT—. Esto se contrastará con las críticas realizadas al organismo suramericano para justificar la salida del grueso de los países y la aparición de PROSUR (2017-2019); y concluyendo con un análisis final de los factores que han incidido en este viraje.

Palabras clave: América Latina, seguridad y defensa, recursos naturales, PROSUR, UNASUR.

Autores

Xira Ruiz Campillo es doctora en CC. Políticas (Relaciones Internacionales) y profesora de Relaciones Internacionales y Régimen Internacional del Medioambiente en la Facultad de CC. Políticas de la UCM. Anteriormente ha trabajado en la División de Seguridad en el Terreno en la sede de Ginebra de ACNUR, y como analista en el Estado Mayor de la Defensa y en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sus líneas de investigación están centradas en la seguridad internacional, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la relación entre medioambiente y seguridad.

Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez es doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, se desempeña en la actualidad como investigador adscrito del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Con experiencia en asesoría técnica parlamentaria en el ámbito de la Defensa, su área de especialización es América Latina y el Caribe (ALC), y sus líneas de investigación giran en torno a las cuestiones de paz y seguridad, regionalismo e integración, y relaciones Unión Europea-ALC.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa
© Xira Ruiz Campillo y Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez

Edición: Mateo Peyrouzet García-Siñeriz y Júlia Mulà Olmos
Maquetación: Clara Román Jiménez
ISBN: 978-84-121118-1-1
Depósito Legal: M-36871-2019

Impreso en papel ecológico 

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	5
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
INTRODUCCIÓN	9
1. AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LATINOAMÉRICA: DE LA GARANTÍA DE LA SOBERANÍA A LA PROTECCIÓN DE RECURSOS NATURALES	11
1.1. Argentina	13
1.2. Bolivia	15
1.3. Brasil	17
1.4. Chile	19
1.5. Colombia	21
1.6. Ecuador	23
1.7. Paraguay	25
1.8. Perú	27
1.9. Uruguay	28
1.10. Centroamérica, Caribe y México	30
1.11. El Salvador	31
1.12. Guatemala	32
1.13. Honduras	32
1.14. Nicaragua	33
1.15. Panamá y Costa Rica	33
1.16. República Dominicana	34

1.17. México	35
2. ¿UN PASO ATRÁS DE UNASUR A PROSUR? LA ARQUITECTURA REGIONAL SURAMERICANA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (2009-2019)	37
2.1. Introducción	37
2.2. Estructura institucional en materia de seguridad y defensa	38
2.3. CDS: Un ejemplo de cooperación sectorial en materia de defensa	40
2.3.1. Políticas de defensa: una miscelánea de actividades	41
2.3.2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz	45
2.3.3. Industria y tecnología de la defensa	46
2.3.4. Formación y capacitación	47
2.4. La seguridad ciudadana, justicia y delincuencia transnacional	48
2.5. <i>De UNASUR a PROSUR: ¿Cui Bono en materia de seguridad y defensa en Suramérica?</i>	51
<i>Anexo 1: Variación del gasto en defensa entre 2008 y 2018</i>	54
<i>Anexo 2: Porcentaje de Fuerzas Armadas, presupuesto en Defensa y gasto en personal</i>	55
<i>Anexo 3: Evolución de los delegados nacionales destinados en el CEED (2012-19)</i>	56
<i>Anexo 4: CNC asignado por los países suramericanos al CEED y ESUDE</i>	57
<i>Bibliografía</i>	58

Resumen ejecutivo

El documento de trabajo Seguridad y defensa en Latinoamérica: De los Libros Blancos de la Defensa a la Cooperación Regional aborda las amenazas y desafíos identificados por los países latinoamericanos a través del análisis de documentos de referencia como son los libros blancos de la defensa. En conjunto, esta publicación aporta una visión sobre las percepciones de la seguridad y la defensa que recogen los países latinoamericanos. Si bien cada uno tiene una aproximación particular a la seguridad y la defensa en función de las amenazas y riesgos concretos a los que tiene que hacer frente, existe una creciente concordancia de las amenazas y riesgos en la región suramericana por un lado, y centroamericana y México por otro.

Prácticamente todos los libros de defensa, estrategias y políticas de defensa analizados mencionan entre sus grandes prioridades estratégicas la protección de los recursos naturales, la reducción de la dependencia tecnológica, la lucha contra las organizaciones del crimen organizado y el narcotráfico, la inversión en ciencia y tecnología y la formación de las Fuerzas Armadas para actuar en caso de desastres naturales o antropogénicos. Otras constantes en la mayoría de documentos analizados son las referencias a América Latina como área de paz y libre de armas de destrucción masiva, sin renunciar por ello a la legítima defensa en la protección de sus intereses y/o recursos estratégicos en el primer caso, ni al derecho de acceso a la energía nuclear para acelerar su desarrollo económico y social en el segundo.

En general, encontramos una defensa muy flexible y práctica que además de asumir los roles tradicionales vinculados a la defensa del territorio, asume dos tareas adicionales: la de formarse para proteger el ciberespacio, así como, en un gran número de países, asumir funciones de seguridad interna para apoyar la lucha contra el crimen organizado, de protección de la población y de los recursos naturales. La enorme biodiversidad y cantidad de recursos naturales que albergan el grueso de los países latinoamericanos, junto al aumento de la población y la escasez de recursos a nivel mundial, hace que su protección sea identificada como un asunto estratégico en toda la región.

Por su parte, la región centroamericana comparte, en general, los mismos tipos de amenazas y desafíos, como el narcotráfico, la extorsión, los secuestros o los habituales eventos meteorológicos extremos tal que los ciclones, las tormentas tropicales o las erupciones volcánicas. La región, zona de tránsito del sur al norte no solo para emigrantes, sino también para narcotraficantes y redes criminales de todo tipo, ha puesto en marcha un gran número de iniciativas regionales para hacer frente a estos desafíos, principalmente a través de la OEA. Por su cercanía a Norteamérica, la región centroamericana parece girar más hacia los mecanismos de cooperación en materia de seguridad y defensa de la OEA que el resto de países sudamericanos. No obstante, hay iniciativas de carácter regional, como el Tratado de Tlatelolco (1967), que prohíbe el uso de armas nucleares en Latinoamérica, o la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (2002). México es entendido como un país con particularidades propias dentro del conjunto latinoamericano, y en el documento se ve cómo el cambio de presidencia en 2018 de Peña Nieto a López Obrador también ha supuesto una nueva visión de las prioridades y amenazas para el país.

En la segunda parte del estudio se analiza el desarrollo de la arquitectura regional en materia de seguridad y defensa en la última década, ahondando en las actividades desplegadas por los consejos sectoriales de UNASUR, en especial el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional (CSDOT). Así, se constata como durante el periodo 2009-2015 se pone en marcha una dinámica de institucionalización de la cooperación en materia de defensa, en torno a cuatro ejes del CDS: (i) políticas de defensa, (ii) operaciones y misiones en el exterior (iii) industria de defensa y (iv) formación y capacitación. Esta dinámica cuenta con un alto nivel de apropiación por parte de los países suramericanos, con un nivel de implementación elevado para las 156 actividades programadas en ocho años (con cifras en torno al 92% y el 80%, respectivamente, en 2013 y 2014).

En paralelo a esta dinámica de cooperación regional que cuajó como mecanismo de confianza mutua, con intercambio de experiencias e información, se avanzó en torno a la protección de los "recursos naturales estratégicos", con la celebración de seminarios y la publicación de estudios que abordaban la problemática desde un prisma suramericano. Uno de los insumos más relevantes fue la publicación del estudio "Suramérica 2025", que supuso el primero inventario a escala suramericana de los recursos naturales estratégicos que atesora la región. Con ello se respondía a uno de los retos identificados: la falta de información propia, y la dependencia de organismos extrarregionales.

Con una puesta en marcha más tardía, se analiza también el desarrollo del CSDOT en materia de cooperación en seguridad ciudadana, justicia y delincuencia organizada transnacional, habiéndose abarcado más ejes temáticos y programado 137 actividades, con unos planes de acción quinquenales que han tenido un nivel de implementación mucho más modesto (alrededor del 36%).

Esta revisión del desarrollo de la arquitectura regional en materia de seguridad y defensa durante cerca de ocho años, permite contextualizar desde el ángulo de la cooperación sectorial las críticas realizadas a UNASUR por parte de los países que han abandonado dicho organismo, y que en marzo de 2019 lanzaron el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Si la justificación para apostar por un nuevo organismo es la "ideologización" y "burocratización" de UNASUR, paradójicamente, se observa que PROSUR cuenta con un sesgo ideológico más marcado, y que los consejos sectoriales de UNASUR que contaban con un suborganismo, como el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) en el caso de la cooperación en defensa, son los que se han demostrado más eficaces y han aportado más resultados.

A la hora de comprender la parálisis de UNASUR y el viraje hacia PROSUR, se apunta al cambio de ciclo en la región con la presidencia de Macri en Argentina, y Temer y Bolsonaro en Brasil, el realineamiento de sus políticas exteriores hacia EE.UU., y una sincronización con el ciclo global de auge del nacionalismo (vs. regionalismo). Asimismo, se apunta a factores domésticos como la crisis política, el "malestar en la democracia" que se plasma en el "voto protesta", la incapacidad de poner en marcha reformas estratégicas con parlamentos sin mayorías, y el recurso a discursos polarizadores como fórmula electoral que deslegitima los planteamientos progresistas. Con una UNASUR defenestrada y un PROSUR que no termina de plasmarse en hechos, la arquitectura de seguridad y defensa en la región da un paso atrás a la hora de seguir trabajando con una matriz de cooperación hacia dentro y disuasión hacia afuera.

Siglas y acrónimos

- **ABACC** Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
- **ADM** Armas de Destrucción Masiva
- **ALBA** Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- **ALBA-TCP** Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos
- **AMERIPOL** Comunidad de Policías de América
- **BRICS** Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
- **CADSUL** Curso avanzado para altos funcionarios
- **CAN** Comunidad Andina de las Naciones
- **CAVIM** Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares
- **CDS** Consejo de Defensa Suramericano
- **CEECCOT** Centro de Estudios Estratégicos contra la Criminalidad Organizada Transnacional
- **CEED** Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa
- **CELAC** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- **CICTE** Comité Interamericano contra el Terrorismo
- **COSIPLAN** Consejo Suramericano de Infraestructuras y Planeamiento
- **CREES** Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad
- **CSDOT** Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional
- **CSPMD** Consejo Suramericano del Problema Mundial de las Drogas
- **DIAF** Dirección de Industria Aeronáutica de la Fuerza Aérea
- **DPDN** Directiva de Política de Defensa Nacional
- **EPB** Avión de Entrenamiento Primario Básico
- **ESUDE** Escuela Suramericana de Defensa
- **EUROPOL** Oficina Europea de Policía
- **FAdeA** Fábrica Argentina de Aviones Brigadier General San Martín
- **FFAA** Fuerzas Armadas
- **FOSIM** Formulario Suramericano de Inventarios Militares
- **GT** Grupos de Trabajo
- **INFOCATSUR** Sistema Propio De Ámbito Suramericano
- **INTERPOL** Organización Internacional de Policía Criminal
- **ISAGS** Instituto Suramericano de Gobierno en Salud

- **ISAGS-CSS** Instituto Suramericano de Gobierno y Salud del Consejo Suramericano de Salud
- **JID** Junta Interamericana de Defensa
- **LA** Lavado de Activos
- **MERCOSUR** Mercado Común del Sur
- **ODECA** Organización de Estados Centroamericanos
- **OEА** Organización de los Estados Americanos
- **OEIA** Organismo Internacional de Energía Atómica
- **ONG** Organización No-Gubernamental
- **ONU** Naciones Unidas
- **OTAN** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- **OTCA** Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
- **PDS** Política de Defensa y Seguridad (Colombia)
- **PIB** Producto Interior Bruto
- **PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- **PPT** Presidencia Pro Tempore
- **PROSUR** Foro para el Progreso de América del Sur
- **PSDN** Política de Seguridad y Defensa Nacional (Perú)
- **RESIM** Registro Suramericano de Inventarios Militares
- **RSGAD** Registros Suramericanos de Gastos Agregados en Defensa
- **SICA** Sistema de Integración Centroamericana
- **TIAR** Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
- **UNASUR** Unión de Naciones Suramericanas
- **USSEC** Universidad Suramericana de Seguridad Ciudadana
- **VANT** Vehículo Aéreo No Tripulado
- **ZPCAS** Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

Introducción

Este documento tiene como objetivo realizar un acercamiento a las amenazas y desafíos a los que hacen frente los países latinoamericanos, con el fin de mejorar el conocimiento sobre la aproximación a la seguridad y la defensa que hace esta región. El trabajo comprende una primera parte que analiza, a través de distintos documentos oficiales, las amenazas, riesgos o desafíos a la seguridad y la defensa que enfrentan los Estados latinoamericanos. Así, este documento de trabajo aborda tanto la seguridad y defensa desde la perspectiva de cada uno de los países latinoamericanos como una perspectiva regional de la misma. Como se podrá ver en la segunda parte, la arquitectura para la seguridad y la defensa creada a través de UNASUR cristaliza muchas de las propuestas que los Estados proponen a nivel nacional para hacer frente a sus riesgos y amenazas, como el aumento de la cooperación militar regional, la cooperación en tecnología e industria de defensa para reducir la dependencia de los tradicionales proveedores, la mejora en la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia, o la identificación de los recursos naturales estratégicos en la región.

Latinoamérica se caracteriza por ser una región sin grandes conflictos interestatales más allá de las controversias fronterizas, por el respeto al Derecho Internacional y por la paulatina consolidación de las democracias en estos países. Las medidas de aumento de la confianza son habituales de la región; una de ellas la constituye el sometimiento de todos los países a los programas de verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) o, a nivel bilateral, la Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Pero también la llamada diplomacia de cumbres, con la participación de los países en todo tipo de foros que puedan llevar al fomento de la confianza entre vecinos y la integración en materia de seguridad y defensa. Entre algunos de estos foros y organizaciones se pueden destacar la Organización de Estados Americanos (OEA), UNASUR, las Cumbres Iberoamericanas, de las Américas, de Presidentes de Centroamérica y Caribe, las Conferencias de Ministros de Defensa, la Conferencia de Ejércitos Americanos, la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica, la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica y un largo etcétera.

A pesar de que la región de Latinoamérica es una de las zonas del mundo con menor gasto militar (un 3.8% del gasto global en defensa¹), ha habido un aumento del 28% de la inversión en defensa en la última década (ver anexo 1), siendo Brasil, Colombia y México los países que más invirtieron en defensa en 2018. Esto, sin embargo, no

¹ El gasto mundial en Defensa en 2018 (dólares constantes), fue de 1.741.531 millones de dólares de acuerdo a los datos de la SIPRI Military Expenditure Database.

se ha interpretado como una amenaza a los países de la región ni se ha asociado a una política de equilibrio de poder, sino a la modernización y renovación de medios².

Latinoamérica representa el 8.4% de la población global³ y posee cerca del 27% del agua dulce disponible en el mundo. En su conjunto, la región está entre las más ricas en biodiversidad a nivel mundial, con 700 millones de hectáreas de tierra potencialmente cultivable, 570 millones de hectáreas de praderas y más de 800 millones de hectáreas de bosque⁴. Esto es importante para entender la aproximación a la seguridad y a la defensa que hacen la mayoría de países de la región, en la que la protección de los recursos naturales es de una importancia cada vez mayor – especialmente en Suramérica –, como se constata en la primera parte del estudio.

UNASUR es la organización regional que más avanzó en su abordaje, de ahí que sea relevante su estudio, tal y como se desarrollará en la segunda parte del trabajo, junto con un análisis de la organización que pretende reemplazarla, PROSUR, lanzada en marzo de 2019.

² Presidente de la Nación Argentina (2018) *Directiva de Política de Defensa Nacional*.

³ Banco Mundial (2018). *Población, total*. Consultado en agosto 2019. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2018&start=1960&view=chart>

⁴ PNUD (2010) *América Latina y el Caribe: Una superpotencia de biodiversidad*.

1. Amenazas y desafíos a la seguridad y la defensa en Latinoamérica: de la garantía de la soberanía a la protección de los recursos naturales

En este apartado se analizan los desafíos y amenazas a la seguridad y a la defensa de cada uno de los países latinoamericanos⁵, así como las percepciones sobre las amenazas y riesgos a nivel regional y global que recogen cada uno de los Estados analizados. Con este fin se han utilizado preferentemente documentos primarios de acceso público sobre política de defensa, principalmente libros blancos de la defensa⁶, directivas de política de defensa nacional o estrategias de seguridad nacional, entre otros. Las amenazas y desafíos en cada uno de los países suramericanos se muestran por orden alfabético y, en un apartado conjunto posterior, se analizan los países centroamericanos y México. De esta manera, se ha querido que este documento pueda ser utilizado para consultar rápidamente las principales preocupaciones en materia de seguridad y defensa en cada país de la región.

En la segunda parte de este documento se explica en mayor detalle la integración en materia de seguridad y defensa de los países suramericanos a través de UNASUR, una de las iniciativas que más expectativas había despertado en esta área. En esta primera parte del trabajo, además, se esbozan algunos de los mecanismos de cooperación en Centroamérica y que fueron analizados en mayor profundidad en el Documento de Trabajo Opex n° 81/2016 de la Fundación Alternativas⁷.

Si bien cada país tiene una aproximación particular a la seguridad y la defensa particular en función de las amenazas y riesgos concretos a los que tiene que hacer frente, existe una visión conjunta de las amenazas y riesgos en la región suramericana, por un lado, y en la centroamericana por otro. México, debido a su proximidad a Estados Unidos, a su tamaño y capacidades, a su identificación como país norteamericano, a los elevados problemas de seguridad nacional, y a la nueva reorientación de su nuevo presidente, debería ser entendido como un país con particularidades propias dentro del conjunto latinoamericano.

⁵ Con excepción de Cuba y Venezuela, países de los que no se han encontrado documentos públicos de este tipo.

⁶ La publicación de los Libros Blancos de la Defensa es uno de los instrumentos tradicionales de construcción de la confianza entre Estados latinoamericanos, y con la excepción de Venezuela y Cuba, la mayoría de ellos han publicado este tipo de documentos u otros similares como las Estrategias de Seguridad Nacional.

⁷ Ruiz, X. (2016) "América Latina y Caribe", De Ayala, J. E. (coord.) Alianzas y cooperaciones de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI. Documento de Trabajo Opex N° 81/2016. Fundación Alternativas.

Los libros y políticas de la defensa elaborados hace una década o más se han analizado superficialmente de forma deliberada, dado que las amenazas y los entornos descritos en ellos no corresponden necesariamente con las actuales prioridades para la defensa. El análisis —aunque breve— de estos documentos con más de diez años de antigüedad permite ver una evolución en la percepción de las amenazas. Si en los documentos publicados en 2004 o 2006 se hacen referencias al para entonces aún reciente ataque del 11-S y al fin de la Guerra Fría, los documentos más recientes centran la atención en el impacto en la seguridad y la defensa de los ataques cibernéticos y en el espacio exterior, lo que supone un claro giro hacia una digitalización de las Fuerzas Armadas, que además de encontrar entre sus tareas la defensa tradicional del territorio —algo muy acentuado en los países latinoamericanos— añaden otras como la ciberdefensa, conscientes del peligro que supone para la soberanía y la integridad territorial la utilización del ciberespacio por parte de terceros, sean estos actores estatales o no.

Aunque el número de amenazas y riesgos recogidos en los documentos analizados es elevado y puede diferir entre sí, prácticamente todos los libros de defensa, estrategias y políticas de defensa analizados mencionan entre sus grandes prioridades estratégicas la protección de los recursos naturales, la reducción de la dependencia tecnológica, la lucha contra las organizaciones del crimen organizado y el narcotráfico, y la formación de las Fuerzas Armadas para actuar en caso de desastres naturales o antropogénicos. Otras constantes en la gran mayoría de documentos analizados son las referencias a América Latina como área de paz y libre de armas de destrucción masiva, sin renunciar por ello a la legítima defensa en la protección de sus intereses y/o recursos estratégicos en el primer caso, ni al derecho de acceso a la energía nuclear para acelerar su desarrollo económico y social en el segundo.

La seguridad y la defensa en la región latinoamericana cuentan con una serie de particularidades que se reflejan en los documentos analizados en este capítulo: por un lado, el carácter multidimensional y comprehensivo que tiene el concepto de «seguridad» en esta región, que incorpora no solo temas de defensa y seguridad tradicionales, sino también el ámbito económico, cultural, político, la prevención de desastres naturales, el medioambiente o la salud. Así, el concepto de seguridad latinoamericano pone el referente en el ser humano y no en el Estado, acercándose al concepto de seguridad humana promovido por el PNUD desde 1994⁸. Por otro lado, esta región ha sufrido múltiples desastres naturales en forma de huracanes, tornados, terremotos, etc., que de alguna manera la han obligado a poner la lucha contra los desastres naturales como prioridad en el pilar de la seguridad⁹.

En general, encontramos una Defensa que además de asumir los roles tradicionales como la defensa del territorio, asume otras tareas adicionales, como la de formarse para proteger el ciberespacio o la de asumir funciones de seguridad interna para apoyar la lucha contra el crimen organizado, de protección de la población y de los recursos naturales. La enorme biodiversidad y cantidad de recursos naturales de prácticamente cada uno de los países latinoamericanos junto al aumento de la

⁸ Programa de Naciones Unidas (PNUD) (1994) *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. PNUD y Fondo de Cultura Económica.

⁹ Ruiz, X. (2016), *op. cit.*

población y la escasez de recursos a nivel mundial hace que su protección sea un asunto estratégico en toda la región. Piénsese en el tráfico ilícito que se hace de la madera y los minerales en países como Brasil o Colombia, en la necesidad de controlar las actividades que se desarrollan en las aguas territoriales que tienen todos los países latinoamericanos con la excepción de Bolivia y Paraguay, o la alta dependencia energética que tiene Paraguay de centrales hidroeléctricas que comparte con Brasil o Argentina. Esto ha conducido a una creciente securitización de los recursos naturales, muy característica de la región y una de las razones que pueden hacer que el continente aumente su poder geoestratégico en un área que dentro de pocas décadas será de vital importancia para la estabilidad internacional y la seguridad energética a nivel global¹⁰. También se ve, prácticamente en todos los países, un interés por modernizar y adaptar las Fuerzas Armadas para que estas sean flexibles, versátiles y capaces de hacer frente a nuevos desafíos como la ciberdelincuencia o los ciberataques a las estructuras críticas de los Estados. Así, la formación en la defensa del ciberespacio es una prioridad en Latinoamérica. El desarrollo como fin también es otra constante, y como medio se menciona el desarrollo espacial, que puede conducir no solo a la mejora de las telecomunicaciones para la ciudadanía, sino también a tecnología que permita un mejor control de los recursos naturales. La cooperación para mejorar el desarrollo científico y tecnológico es importante para todos los Estados, como también lo es la reducción de la dependencia de grandes potencias en esta materia.

1.1. Argentina

Publicada en 2018, con Mauricio Macri al frente del gobierno, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) establece las líneas centrales de la política de Defensa Nacional de este país, incluyendo la identificación de amenazas y riesgos a nivel global, regional y nacional, así como la respuesta de las Fuerzas Armadas.

A nivel global, el diagnóstico que hace el documento se centra en la puesta en peligro del multilateralismo por el surgimiento de políticas proteccionistas y el impacto que ello puede tener en la economía argentina; en el aumento de la proyección de poder militar acompañado de la vuelta a la competencia geopolítica, y en la combinación de instrumentos políticos, informativos, ciberespaciales, militares y económicos con el fin de desestabilizar la población y gobiernos de naciones adversarias¹¹. Las nuevas tecnologías también son un foco importante de la DPDN, asociadas al peligro que supone la militarización del ciberespacio o la facilidad para operar que ofrecen a narcotraficantes y redes de lavado de dinero, trata de personas y terroristas.

A nivel regional, la crisis de Venezuela es identificada como la mayor alteración a la estabilidad en la región, que se enfrenta a un creciente movimiento de refugiados con un impacto en la economía y la seguridad de los países. A nivel regional, cabe mencionar la ausencia de armas nucleares como un elemento de consolidación de la paz, así como el creciente interés estratégico en la preservación, control, uso y explotación de los recursos naturales para la protección de la soberanía de los países de América del Sur. Por ejemplo, la DPDN señala como el aumento en la demanda

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Presidente de la Nación Argentina, *op. cit.*

de combustible, minerales estratégicos, alimentos y agua dulce puede conducir a una mayor inestabilidad en países productores, a oscilaciones en los precios internacionales y a tensiones por el control de las rutas de suministro. La protección de los recursos naturales se convierte así en un elemento clave de la geopolítica no solo regional, sino también global.

La cooperación internacional y regional aparece en el documento como una de las herramientas necesarias para hacer frente a las redes de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, lavado de dinero o tráfico de personas, entre otros. Entre las mayores preocupaciones detectadas en la región se encuentra el tráfico de drogas, difícil de controlar, entre otras cosas, por la porosidad de las fronteras, las deficiencias en los sistemas jurídicos o las diferentes visiones sobre cómo abordar la lucha contra el narcotráfico. Otro problema importante que se destaca es el tráfico internacional de armas ligeras y pequeñas, asociados en la región al crimen organizado y el narcotráfico¹².

Entre los riesgos que enfrenta el país, definidos como aquellas situaciones cuya probable evolución podría afectar los intereses nacionales en materia de Defensa¹³, se encuentra en primer lugar la competencia por los recursos estratégicos, los ataques externos a objetivos estratégicos, la utilización del ciberespacio con fines militares y el impacto de la criminalidad transnacional. El papel identificado para las Fuerzas Armadas es el de la preservación de los espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos, la reorientación de la política de ciberdefensa para proteger los intereses nacionales y el apoyo a las fuerzas de seguridad pública e inteligencia para conseguir una estrategia integral contra las redes criminales.

La DPDN identifica tres desafíos para Argentina, definidos estos como los fenómenos que podrían derivar en conflictos interestatales o provocar situaciones de inestabilidad: la utilización del espacio exterior con fines militares (referido a cualquier tecnología que, desde el espacio, pueda recopilar información); debilitamiento del multilateralismo, a lo que hay que hacer frente propiciando la cooperación con otros Estados y fortaleciendo la integración regional, y el Atlántico Sur, las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, de alto valor estratégico para Argentina por sus reservas de recursos naturales y por ser vía de su comercio internacional.

Asimismo, la DPDN incluye las reformas a implementar en el Sistema de Defensa Nacional para dar respuesta a los desafíos estratégicos identificados. Las reformas que se proponen afectan tanto a la actualización del despliegue de las fuerzas, como a la doctrina y a la estructura organizacional de las Fuerzas Armadas. Así, las Fuerzas Armadas tienen entre sus cometidos la vigilancia y control de los espacios soberanos; la protección de objetivos estratégicos; el apoyo a la política exterior a través de la participación en misiones de operaciones de paz; una mayor participación en organismos multilaterales en materia de defensa (con especial interés en la OEA); la participación en ejercicios y adiestramientos militares con Fuerzas Armadas de otros países; el desarrollo de la cooperación militar regional con tendencia a la integración de las FFAA en el Cono Sur, y el apoyo a los intereses de la política antártica. También

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

entre las funciones de las Fuerzas Armadas se encuentra el apoyo al sistema de seguridad interior, por ejemplo dando apoyo logístico en las fronteras o protegiendo eventos de interés estratégico; el apoyo ante desastres naturales o emergencias (de especial utilidad por las capacidades logísticas y operativas de las FFAA) así como el apoyo a la generación de conocimiento científico, en especial el relacionado con los recursos naturales disponibles y las áreas marinas protegidas en Argentina.

Como parte de la adaptación de las Fuerzas Armadas argentinas se contempla la reducción de personal no esencial en tareas prioritarias y responsabilidades en tiempos de paz; la creación de Unidades Conjuntas sobre la base de criterios de eficiencia operativa, logística y presupuestaria; el cierre de instalaciones no necesarias para la defensa; la actualización de la doctrina militar teniendo en cuenta el carácter conjunto de las operaciones militares en la actualidad y la necesidad de fortalecer la interoperabilidad con otros componentes del Sistema de Defensa Nacional y otros organismos del Estado, entre otros.

1.2. Bolivia

Bolivia cuenta con el Libro de Defensa más desactualizado de Suramérica, siendo el único país de la región que no ha publicado una actualización en la última década, si bien existe la intención de publicar una nueva versión¹⁴. La versión actual, de 2004, fue publicada durante la presidencia de Mesa Gisbert, a quien le sucedería Evo Morales en 2006 y quien ha modificado sustancialmente el papel de las Fuerzas Armadas en los últimos años.

El Libro de 2004 hace referencias al cambio de paradigma en la seguridad internacional por el impacto de la globalización, y la aparición de amenazas como la pobreza, el narcoterrorismo o la corrupción y de nuevos actores no estatales como los movimientos sociales o las ONG¹⁵. En lo concerniente al contexto regional, se señala la gran variedad y cantidad de recursos naturales y cómo esto convierte a los países sudamericanos en la gran reserva mundial de recursos renovables y no renovables, lo que puede hacer que la región mejore sus posiciones negociadoras frente a terceros países. El Libro se centra en las amenazas no convencionales a Bolivia, entre las que se mencionan la pobreza, la exclusión social, el racismo, la corrupción, el narcotráfico, la depredación del medioambiente, el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas.

Como se ha adelantado, las Fuerzas Armadas bolivianas han experimentado una profunda transformación en los últimos años, en los que ha habido una modernización y un fortalecimiento del estamento militar. Bolivia ha aumentado en un 69% su presupuesto en defensa entre 2008 y 2016, siendo su inversión en defensa en ese

¹⁴ Dirección General de Planificación Bolivia (2016) *Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Defensa 2016-2020*.

http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/files/Plan_Estrategico_Institucional_2016-2020.pdf

¹⁵ Ministerio de Defensa de la República de Bolivia (2004) *Libro Blanco de Defensa de la República de Bolivia*. La Paz, Bolivia.

último año de unos 570 millones de dólares, lo que supone un 1.67% de su PIB¹⁶. Bajo la presidencia de Evo Morales, las Fuerzas Armadas han ido incorporándose a tareas de seguridad interna y externa, lo que en la práctica las convierte en un apoyo al desarrollo interno, la seguridad ciudadana y el combate al narcotráfico y el contrabando¹⁷.

Bajo la presidencia de Morales, en Bolivia se aprueba una nueva constitución en 2009 que marcará la transformación de las FFAA. La Constitución promueve intensamente la filosofía del Vivir Bien (*suma qamaña*), el bienestar de la ciudadanía o la protección de los recursos naturales, y se proclama como un Estado plurinacional y pacifista que prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en su territorio a la vez que proclama como un derecho irrenunciable el acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo (art. 267). El documento Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010)¹⁸ presenta los objetivos principales a alcanzar por las Fuerzas Armadas del país, donde se puede ver como los fines de la Constitución se tratan de insertar en los objetivos que deben alcanzar las FFAA. El documento deja a un lado conceptos de viejo cuño formulados en un escenario ajeno a nuestra realidad para hacer frente a supuestas amenazas, que se oponían a la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, cuando en realidad solo respondían a los intereses de los países dominantes para pasar a una seguridad y defensa integral que incluye las esferas de la seguridad económica, alimentaria, social, jurídica, fronteriza o ambiental y en las que la defensa del Estado se encarga de garantizar la integridad y la soberanía del país y su protección frente a peligros y amenazas. Si bien la preservación de la seguridad ciudadana y el orden público son responsabilidad principal de la policía, se deja abierta la posibilidad de que las Fuerzas Armadas realicen esas funciones al entender que la responsabilidad de la seguridad corresponde tanto a actores civiles como militares. Entre las finalidades de la Defensa del Estado se sitúa en primer lugar el garantizar la seguridad de la población para vivir bien, la protección de la diversidad cultural, de los recursos naturales, la participación en el desarrollo socioeconómico o el apoyo a la reclamación irrenunciable e imprescriptible del acceso al Océano Pacífico.

En Bases para la Discusión (2010) también se propone la creación de Comandos Conjuntos de las FFAA para hacer frente a desafíos como el crimen internacional organizado, el terrorismo, narcotráfico, migraciones, tráfico ilegal de armas, depredación ambiental y el contrabando de los recursos estratégicos del Estado. El objetivo es conformar unas FFAA modernas, flexibles y funcionales capaces de actuar ante cualquier emergencia y con un acceso a avances científico-técnico que les permitan estar al nivel de las FFAA de otros países. Por ejemplo, en la Constitución de 2009 se añade como función de las FFAA la defensa, seguridad y control de las fronteras del país, lo que implica la instalación de puestos militares en poblaciones limítrofes con el apoyo de un sistema de comunicaciones óptimo. A su vez, se promueve que los militares bolivianos participen activamente en programas de

¹⁶ Resdal (2016) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires. <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>

¹⁷ Faundes, C. (2016) "Evaluación estratégica de la Política de Defensa de Bolivia", *Military Review*, enero-febrero 2016.

¹⁸ Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010) *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*.

alfabetización, en la construcción y mantenimiento de infraestructuras en áreas rurales y de frontera o incluso en campañas de salud¹⁹.

En el más reciente Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Defensa 2016-2020, se priorizan para las Fuerzas Armadas objetivos como la formación ética para luchar contra la corrupción, la promoción del “Vivir Bien” en los cuarteles o el fortalecimiento de las capacidades de respuesta en la gestión de desastres²⁰.

La idea con la reestructuración de las FFAA de Bolivia es, finalmente, que estas apoyen en tareas de seguridad interna y en el desarrollo del país y, para ello, es necesaria la modernización de la Defensa y la adquisición de nuevas tecnologías. Así, el documento de 2010 ya anunciaba la adquisición del satélite Tupak Katari, que se lanzaría en 2013 desde China y que permitiría modernizar el sistema de comunicaciones del país; también se anuncia la modernización y reactivación de empresas y proyectos estratégicos del sector de la defensa, además del fortalecimiento de las capacidades de las FFAA para reducir la dependencia de terceros Estados. La creación de Centros Tecnológicos militares es vista como una forma tanto de promover la interculturalidad y la importancia de la defensa entre los jóvenes como de contribuir al desarrollo del país al ofrecer estos centros formación en áreas como la fontanería, carpintería o electricidad.

1.3. Brasil

Desde 2012, Brasil es el único país sudamericano con una ley que obliga al Ministerio de Defensa a presentar al Congreso una revisión actualizada del Libro Blanco de Defensa cada cuatro años, y que debe ir acompañado de otros dos documentos relevantes: la Política de Defensa y la Estrategia de Defensa Nacional de Defensa²¹. La versión más reciente de estos documentos es de 2016²² y presenta un país orientado a mejorar su posición dentro de un mundo multipolar, pero especialmente centrado en la integración a nivel regional, lo que incluso recoge el artículo 4 de la Constitución Federal²³. La seguridad a nivel regional es un objetivo nacional en tanto que esta afecta a la estabilidad de Brasil, por lo que el país busca potenciar la cooperación regional en temas de defensa, a través de UNASUR, la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas o la Conferencia Naval Interamericana, entre otros foros.

¹⁹ Gastaldi, S. (2015) “La política de Defensa en Bolivia y el rol de las Fuerzas Armadas: Balance de Gestión 2006-2014”. *Council on Hemispheric Affairs*. <http://www.coha.org/la-politica-de-defensa-en-bolivia-y-el-rol-de-las-fuerzas-armadas-balance-de-gestion-2006-2014/>

²⁰ Dirección General de Planificación Bolivia, *op. cit*

²¹ Guyer, J. (2017) “Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica?” *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 4, nº2, julio/diciembre 2017.

²² A pesar de que los documentos están datados en noviembre de 2016, los documentos accesibles en la web del Ministerio de Defensa de Brasil son versiones preliminares a pesar de que el Congreso Nacional los aprobó el 17 de diciembre de 2018 según consta en el *Diário Oficial da União*. http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55442914

²³ Párrafo único del artículo 4 de la Constitución (1988): *La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.*

El *Livro Branco*²⁴ da una relevancia especial a la Amazonía, un 70% de la cual está en territorio brasileño, y que en conjunto tiene una de las biodiversidades y reservas minerales más ricas del mundo, una población de más de 34 millones de personas, el 50% de los bosques del planeta y entre el 17 y 20% de las reservas mundiales de agua dulce²⁵. No es extraño, por tanto, que la defensa de la Amazonía sea de interés estratégico para el país. Otro aspecto fundamental en el *Livro* son las aguas jurisdiccionales y la plataforma continental, a la que llaman Amazônia Azul y que alberga reservas de petróleo y gas muy importantes para el desarrollo del país²⁶. El aseguramiento de las estructuras estratégicas (captación y tratamiento de agua, generación y distribución de energía eléctrica, sistemas de transporte, producción y distribución de combustibles, etc.) está incluido entre los primeros objetivos nacionales de la defensa brasileña.

Entre los objetivos de la Defensa Nacional se encuentran la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la preservación de la unidad nacional, la estabilidad regional, una mayor proyección internacional o la autonomía productiva y tecnológica en el ámbito de la defensa. Se considera primordial la consecución de unas FFAA bien armadas y equipadas, capaces de defender las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, así como el espacio cibernético.

A diferencia de otros libros y estrategias consultadas, el brasileño dedica muy poco espacio a las amenazas internacionales y regionales (e incluso a las nacionales), optando por centrarse en cómo aumentar la proyección del país a todos los niveles. Se señala, por ejemplo, la necesidad de consolidar a Brasil en las estructuras de gobernanza multilateral representativas y la de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que refleje la nueva distribución mundial del poder. En esa búsqueda de ver reconocido su peso a nivel mundial, el *Livro* destaca la importancia de que los representantes de la política exterior y de la defensa participen en foros internacionales, en intercambios de personal de las FFAA y también en las misiones de paz, área en la que Brasil, contrario al resto de países del Sur, gasta en operaciones de paz mucho más de los reembolsos que recibe por parte de la ONU, como formas de proyectar su creciente poder²⁷.

Brasil es el único país de Latinoamérica que recoge a África entre sus prioridades: en concreto, se señala la importancia de reforzar la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), impulsada por iniciativa brasileña en 1986 y que incluye a países de ambas orillas del Atlántico Sur²⁸. También la exploración de la Antártida con fines científicos y de preservación del medioambiente es de importancia fundamental para Brasil. Entre las amenazas internacionales enumera, sin profundizar, algunas como el tráfico de armas y dinero, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, los ataques cibernéticos, la escasez de recursos o los desastres naturales. Sí que se destacan tres sectores tecnológicos clave para la

²⁴ Ministério da Defesa (2016) *Livro Branco de Defesa Nacional*.

²⁵ WWF (2017) *Amazonas: un patrimonio compartido*. Consultado en agosto 2019. <http://www.wwf.org.co/?uNewsID=310350>

²⁶ Ministério da Defesa, *op. cit.*

²⁷ Harig, C. (2017) "What's Next for Brazilian Peacekeeping?" *Rising Powers*. Consultado en julio 2019. <http://risingpowersproject.com/whats-next-brazilian-peacekeeping/>

²⁸ Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, República del Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo y Uruguay.

defensa nacional en Brasil cuyo desarrollo ha sido otorgado a cada uno de los ejércitos: el cibernético a Tierra, el nuclear a la Marina y el Espacial al Aire.

El desarrollo tecnológico y el acceso a la tecnología se da no solo a través de la cooperación con los países más desarrollados, sino también con la cooperación Sur-Sur con países del grupo BRICS o a través de UNASUR. En este sentido, Brasil se muestra a favor de regular a través de regímenes el uso de drones o armas láser, así como la exportación de bienes y tecnologías sensibles para evitar que un control excesivo impida el acceso a las mismas por parte de países en desarrollo²⁹. En el ámbito de la ciberdefensa, se apuesta por estrechar la colaboración con la comunidad académica y el sector privado. El submarino nuclear o la creación de centrales nucleares son dos de los programas mencionados en el *Livro y la Estratégia Nacional de Defesa* en el área del desarrollo de la tecnología nuclear, considerada como estratégica para el crecimiento del país³⁰.

El sector espacial es otra de las áreas estratégicas de Brasil: es el país latinoamericano que posiblemente más invierte en este sector a través del desarrollo de satélites, de vehículos lanzadores y proyectos de cooperación espacial junto con Argentina y China. En esta área se prevé también el desarrollo de soluciones para vehículos lanzadores de satélites y tecnologías asociadas para la meteorología y la vigilancia, así como la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo de sistemas espaciales.

Finalmente, con un desarrollo basado en capacidades, la *Estrategia de Seguridad*³¹ recoge la necesidad de avanzar hacia la interoperabilidad de las capacidades de las FFAA, evitando la duplicidad de esfuerzos y la racionalización de recursos.

1.4. Chile

En 2010, bajo el mandato de Michelle Bachelet se publicó un libro de la defensa que se actualizó en 2017. Durante el primer mandato del actual presidente (2010-2014), Sebastián Piñera, se intentó aprobar la primera Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa; sin embargo, el documento nunca llegó a ser publicado debido a las fuertes críticas que recibió, entre otras, por la falta de legitimidad en su elaboración o por la militarización de la seguridad nacional³².

El *Libro de Defensa* de 2017 recoge las principales amenazas en el entorno global y regional, enmarcándolo con énfasis en el entorno de paz de la región, caracterizado por una gradual consolidación de la democracia, la resolución pacífica de controversias internacionales y las medidas de confianza entre los países latinoamericanos. También resalta el documento la necesidad de búsqueda de soluciones cooperativas a los complejos problemas del mundo actual, así como a la

²⁹ Ministério da Defesa, *op. cit.*

³⁰ Ministério da Defesa (2016) *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*.

³¹ *Ibid.*

³² Rivas Pardo, Pablo (2014) "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: Sistematización de sus críticas y alcances". *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa*, nº 4, diciembre 2014. <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2015/04/ESD04ART05.pdf>

imprescindible necesidad del respeto al derecho internacional y a los múltiples regímenes creados para preservar la paz.

En su análisis del entorno global se resalta el ascenso de China y el reposicionamiento de Rusia y Estados Unidos, además de la creciente importancia de actores no estatales y su acceso a la tecnología. A pesar de que a lo largo de las 328 páginas del *Libro de Defensa* se mencionan muchos desafíos y amenazas —como las armas de destrucción masiva—, el documento desarrolla especialmente aquellas en las que el sector de la Defensa en Chile está colaborando activamente a través del establecimiento de acuerdos y normas que contribuyan a una mejor gobernanza internacional, como son el cambio climático, la ciencia y la tecnología, el ciberespacio y la presencia en el espacio exterior.

En cuanto al cambio climático, se resalta el alto uso de combustibles fósiles por parte de las Fuerzas Armadas y la necesidad de utilizar nuevas tecnologías y energías limpias para hacer frente a la necesaria reducción de emisiones del sector³³. En este sentido, Chile ha promovido la inclusión de este desafío en la agenda internacional, como por ejemplo en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. A partir de 2015, el Ministerio de Defensa de Chile aprueba la elaboración de una Política de Cambio Climático del sector de la Defensa, que tiene en cuenta no solo la protección del medioambiente por parte de las Fuerzas Armadas, sino también el impacto del cambio climático en la defensa nacional y sus instituciones.

En el área de la ciencia, tecnología e innovación, se destaca el peligro de que los avances —en nanotecnología, información, inteligencia artificial, etc.— estén al alcance de actores no estatales, lo que genera nuevos desafíos que deben regularse normativamente a nivel internacional para contribuir al aumento de la confianza interestatal y hacer frente de forma cooperativa a las amenazas que provengan de actores no estatales. El *Libro de Defensa* plantea la importancia de regular los desarrollos tecnológicos complejos —como el caso de los sistemas de armas letales autónomas— y la necesidad de profundizar en intercambios y desarrollos tanto a nivel bilateral como multilateral en esta área.

El ciberespacio es caracterizado por su masividad y ubicuidad, lo que genera dependencia y una creciente vulnerabilidad a la seguridad y la soberanía de los países³⁴. El alto número de ciberataques y la dificultad para identificar su origen obliga a los Estados a una necesaria cooperación para hacer frente a la utilización ilícita del ciberespacio, como puede ser el Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia (2001) o la adopción de compromisos de transparencia y medidas de construcción de confianza. El *Libro* señala la necesidad de que se desarrollen nuevas capacidades de Defensa para asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información de la ciudadanía, para lo que se aprobó la primera Política de Ciberdefensa en 2017, en la que se destaca la necesidad de ofrecer seguridad a la población a través de una política de ciberdefensa ante el aumento de ataques digitales a instituciones del sector de la defensa, el aumento de la sofisticación de los ataques o la creciente dificultad para atribuir un origen de los mismos³⁵. También el espacio exterior es visto como un lugar en el que hay cada vez

³³ Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2017) *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Diario Oficial de la República de Chile (2017) *Ministerio de Defensa Nacional Aprueba Política de Ciberdefensa*, 9 noviembre 2017. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>

más riesgo de vulnerar el uso pacífico que hasta ahora se ha hecho de él, especialmente por parte de los actores que no han firmado los tratados internacionales del *Corpus Iuris Spatialis*.

El *Libro de Defensa* menciona muy brevemente aspectos básicos de algunas dinámicas regionales, como la de Europa, África u Oriente Medio. Se extiende algo más en la región de la Cuenca del Pacífico, resaltando en varias ocasiones a lo largo del documento el progresivo desplazamiento del centro de atención mundial del Atlántico al Pacífico y cómo la nueva agenda estratégica —que incluye el desarrollo tecnológico, la ciberseguridad, el crimen organizado, la trata de personas y armas o el impacto del cambio climático— coexiste en la región junto a las agendas estratégicas tradicionales ligadas a los conflictos intraestatales y la proliferación nuclear³⁶.

Para Chile, los desafíos no tradicionales y de carácter transnacional son los más relevantes en el continente, y para hacerles frente se pone el énfasis en la necesidad de impulsar y fortalecer la cooperación con diversas regiones, especialmente en lo relacionado con la respuesta ante desastres naturales, la seguridad del comercio con la Cuenca del Pacífico o una consolidación del diálogo bilateral con países europeos en materia de intercambio político, militar, académico e institucional³⁷. El fortalecimiento de América del Sur como Zona de Paz es importante, por lo que se promueve la integración de la región a través de instancias supranacionales como UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano, la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) o el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), todos ellos organismos que contribuyen a la construcción de una identidad suramericana de la defensa.

1.5. Colombia

El documento *Política de Defensa y Seguridad* (PDS) se publicó en febrero de 2019 bajo el mandato de Iván Duque. El documento, que sirve de marco para los planes de campaña de las fuerzas de seguridad, es una hoja de ruta a las amenazas y desafíos del país. Por primera vez en el país, la protección y preservación del agua, la biodiversidad y el medioambiente son para Colombia objetivos principales para la seguridad³⁸. La identificación de los recursos naturales como intereses estratégicos en Colombia tiene mucho que ver con las amenazas y desafíos a los que hace frente el país. Así, a lo largo del documento se establece una clara relación entre el funcionamiento de los grupos armados y criminales y la esquilación de unos recursos naturales que están destruyendo el patrimonio común y permitiendo que estos grupos ilegales sigan teniendo una fuente de financiación.

³⁶ Ministerio de Defensa Nacional, *op. cit.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Presidencia de la República (2019) *Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abecé-de-la-Política-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx> Consultado en junio 2019.

La PDS está fuertemente centrada en llenar lo que denomina los “espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho”³⁹, encontrados principalmente en las áreas del país dominadas por grupos criminales. Estos “espacios vacíos” son áreas en las que proliferan los cultivos ilícitos, la extracción ilegal de minerales, la deforestación para la construcción de carreteras o para el cultivo de coca, etc., que otorgan a estos grupos unos ingresos similares a los producidos por el narcotráfico o el contrabando⁴⁰ a la vez que dañan severamente los recursos naturales del país. Cabe destacar que, aunque la amenaza principal hacia los recursos naturales en Colombia es la explotación ilícita que realizan algunos grupos, también se señala como una amenaza la escasez global en el futuro, lo cual los convierte en asuntos de interés estratégico.

La PDS hace énfasis en la necesidad de aplicar un enfoque multidisciplinar a la seguridad, promoviendo la actuación conjunta de las Fuerzas Armadas con las Fuerzas de Seguridad y, donde sea necesario, incluso con cuerpos de seguridad privados⁴¹.

Los cinco ejes en torno a los que gira la Política de Defensa y Seguridad son, en este orden, 1) el agua, biodiversidad y medioambiente, ya mencionados; 2) la seguridad cooperativa, a través de la que se quiere aumentar el nivel estratégico de la relación del país con potencias aliadas; 3) la disrupción del delito, centrándose en el desmantelamiento de las actividades económicas de las organizaciones ilegales; 4) el paso del control militar del territorio al control institucional, focalizado en la vuelta del Estado de derecho a las zonas controladas en distintos niveles por los grupos criminales —a través de la identificación del “nivel de vacío” del Estado en estas zonas, la PDS identifica las medidas militares, policiales o jurídicas que se deben aplicar en cada caso⁴²— y 5) innovación, ciencia y tecnología, a través de la promoción de la investigación, el uso eficiente y seguro de la inteligencia artificial y la generación de conocimiento como medios para hacer frente a la delincuencia y las nuevas amenazas.

Si bien la PDS está muy centrada en las amenazas internas que emanan del crimen organizado y la falta de control institucional del territorio, también hay espacio para los objetivos internacionales, que están centrados en el fortalecimiento de las alianzas estratégicas en el marco de la ONU, la OEA o la OTAN, en la cooperación contra los delitos transnacionales y el terrorismo, y en la interoperabilidad de las fuerzas militares que permitan el desarrollo de operaciones conjuntas tanto dentro como fuera del país.

El documento establece siete líneas de acción prioritarias para lograr los objetivos estratégicos marcados. Entre ellas destacan el uso de la diplomacia en el marco de la seguridad cooperativa, buscando fortalecer la relación con terceros países, la

³⁹ Gobierno de Colombia (2019) *Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf

⁴⁰ Defensoría del Pueblo (2018) *Informe Especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Bogotá, Colombia. <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>

⁴¹ Gobierno de Colombia, *op. cit.*

⁴² La PDS identifica tres fases con las que se debe transitar de un control militar a un control institucional del territorio (pp. 37-39): Fase 1. Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), con el despliegue de fuerzas militares y policiales así como la puesta en marcha de programas civiles de asistencia humanitaria; fase 2. Zonas de Construcción de Legalidad, en el que la policía y la administración de justicia adquieren un mayor protagonismo; y la fase 3. Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad, en las que las principales amenazas son la delincuencia común, y el objetivo es generar empleo e igualdad social.

internacionalización del sector de la seguridad y la defensa a través de la mejora y exportación de sus capacidades; el fortalecimiento de Colombia como Socio Global de la OTAN y la cooperación a través de organizaciones como Interpol, Europol y Ameripol, especialmente en el intercambio de información que le permita hacer frente a sus amenazas internas; y el reforzamiento de los planes bilaterales de seguridad con países vecinos como Panamá, Ecuador, Perú y Brasil, para hacer frente a amenazas transnacionales como el tráfico de drogas, la trata de personas, de armas, minerales, etc.

Otra línea es la protección de la población. Las fuerzas militares se despliegan para garantizar el control del territorio y, junto con la Policía Nacional, las autoridades ambientales y judiciales se encargan de proteger los parques naturales y los recursos hídricos del uso ilegal de los mismos. En este sentido, se prevé la creación de una Fuerza de Protección Integral Ambiental para proteger los recursos naturales del país y la promoción de la acción unificada de las fuerzas de seguridad para controlar los cultivos y minería ilegales, así como el uso de los ríos por parte de organizaciones ilícitas.

1.6. Ecuador

En su *Libro Blanco*, Ecuador hace una clara diferenciación entre la seguridad y la defensa, responsabilidad de la policía (con apoyo de las FFAA) y las Fuerzas Armadas respectivamente⁴³. El *Libro* destaca especialmente por el gran énfasis que hace en la necesidad de controlar los espacios marítimos del país para mostrar su soberanía y proteger los recursos naturales en espacios acuáticos. A nivel regional, Ecuador ha demarcado sus límites marítimos con Perú, Colombia y Costa Rica, y sus límites terrestres con Perú y Colombia, lo que ha conducido a un fortalecimiento de las relaciones vecinales. Las comisiones binacionales creadas con estos dos últimos países ayudan a combatir la lucha contra el contrabando de hidrocarburos o la tala y minería ilegal a través del intercambio de información.

El documento describe una aproximación a la seguridad multidimensional, cooperativa, democrática y humana, en la que Ecuador ha establecido lazos de cooperación no solo Sur-Sur, sino también con socios estratégicos como Estados Unidos, la Unión Europea o China, además de su participación en UNASUR, CELAC, ALBA, CAN (Comunidad Andina de Naciones), OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), la OEA o la ONU. La creación de bloques regionales a través de este tipo de organizaciones se destaca como un instrumento estratégico para afrontar las negociaciones con las grandes potencias, en especial en el campo económico. Quizá tener un libro más actualizado que el resto de países es lo que lleva a Ecuador a ser el único país en señalar el posible debilitamiento de UNASUR debido a la falta de apoyo de muchos Estados miembros y debido a las diferencias sobre el mejor tipo de políticas económicas y sociales para fomentar el desarrollo en la región.

⁴³ Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador (2018) *Política de Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Quito, diciembre, 2018.

A nivel global, el *Libro* expone un cambio de paradigma en el conflicto tradicional para dar paso a amenazas asimétricas, en un entorno donde los Estados comparten escena con actores no estatales. Para abordarlos de manera efectiva, el terrorismo, el narcotráfico, los ciberataques, el crimen transnacional o la explotación ilegal de los recursos marítimos exigen una cooperación interestatal avanzada. Entre los riesgos globales —que se diferencian de las amenazas— aparecen el desempleo, los precios de la energía, los eventos climáticos extremos, las catástrofes naturales, la gobernanza fallida o la inmigración, entre otros.

Las amenazas propias para Ecuador son una eventual agresión armada por parte de las FFAA de otro Estado; la existencia de grupos irregulares armados (especialmente en zonas fronterizas) y el crimen organizado asociado al narcotráfico, el contrabando o el tráfico de armas y personas. Entre los riesgos del país se señalan los flujos migratorios irregulares, los ciberataques, cibercrimen y ciberespionaje; la degradación ambiental a través de la extracción ilegal de recursos naturales como minerales, madera, especies silvestres, hidrocarburos o pesca; la ruptura del orden constitucional, la polarización política o la corrupción.

Entre los objetivos estratégicos de Ecuador, el documento señala el control efectivo del territorio nacional, la protección de la población en desastres, el fortalecimiento de las capacidades estratégicas conjuntas de las FFAA, la cooperación internacional y la cooperación, investigación e innovación en las industrias de la defensa. Asimismo, los intereses destacados en el documento se encuentran la investigación, el desarrollo y la innovación en la industria militar como medio para reducir la dependencia tecnológica externa, además del desarrollo de políticas y medios para la ciberseguridad, la ciberdefensa y la defensa aeroespacial en las FFAA.

También la seguridad marítima y antártica ocupan un lugar destacado en el documento. Se sitúa el mar en el epicentro del desarrollo y la supervivencia de la humanidad no solo por sus limitados recursos, sino también por la necesidad de controlar actividades ilícitas en el mar, como el tráfico de armas, de drogas, de personas, los actos de violencia contra la navegación, la piratería o la pesca ilegal, considerada una de las principales amenazas a la economía marítima global. Por todo ello, se evidencia necesario visibilizar al Estado en el espacio marítimo de Ecuador, fortalecer la inteligencia marítima o participar en ejercicios multinacionales con otras Armadas para ayudar a crear un entorno seguro y disuadir el delito.

Igualmente, la Antártida es importante para Ecuador tanto por la reclamación histórica sobre su soberanía como por razones medioambientales y el interés geoeconómico que despiertan los recursos renovables y no renovables existentes en el continente que se han encontrado gracias a la investigación científica y que en un futuro podrían explotarse⁴⁴.

En el *Libro* también se dibuja un escenario para 2030, del que se puede destacar una creciente inversión en defensa a nivel mundial, una reducción de los recursos naturales que llevará a un aumento de los conflictos sociales, un incremento de amenazas y riesgos relacionados con el narcotráfico o el terrorismo o un mayor número de alianzas estratégicas con las potencias en el ámbito de la ciencia y la tecnología que resultará en un mayor acceso a las tecnologías militares por parte de los países en la región.

⁴⁴ *Íbid.*

1.7. Paraguay

Paraguay publicó su *Primer Libro de la Defensa* en 2013, en el que destaca una especial preocupación por la preservación de los recursos naturales, fuente de la riqueza del país⁴⁵. Su posición central en Suramérica le convierte en un país de tránsito habitual en los intercambios entre la orilla del Atlántico y el Pacífico, una posición geoestratégica que Paraguay trata de amortizar en ausencia de una salida al mar.

En el *Libro*, el país renuncia a la guerra, asume el Derecho Internacional, pero al igual que hacen todos los países de la región, no por ello renuncia a la legítima defensa en la protección de sus intereses y/o recursos estratégicos. Esto es interesante porque buena parte de la electricidad del país procede de la energía hidroeléctrica de las represas Itapú y Yaciretá que comparte con Brasil y Argentina respectivamente, lo que convierte al país en altamente dependiente de sus vecinos para garantizar la seguridad energética. La central hidroeléctrica de Itapú es la segunda mayor del mundo y la primera en Latinoamérica, y suministra cerca del 76% de la energía consumida en Paraguay y el 16% de la de Brasil⁴⁶. Esto hace que la defensa y la seguridad de estas instalaciones binacionales en espacio paraguayo sea de interés estratégico para la seguridad nacional y el documento promueva la mejora de la gestión conjunta entre los tres países. La seguridad del tráfico fluvial en los ríos Paraná y Paraguay son igualmente de alto interés estratégico para el país, pues por ellos circula el 80% del comercio internacional de la región⁴⁷.

Asimismo, también se ve como clave para la atracción de empresas extranjeras la seguridad del espacio aéreo, lo que le llevaría a fortalecer los mecanismos y la tecnología que le permitan asegurar una defensa efectiva del mismo. También se menciona la importancia de la tecnología de satélites para aplicar tanto a sectores como el ganadero como al del transporte y la mitigación de desastres. Entre los objetivos de desarrollo tecnológico se encuentra, por ejemplo, la creación de una Agencia Espacial, que vería la luz en 2014 y que ya está trabajando en el lanzamiento de su primer satélite para 2021⁴⁸.

Entre los desafíos que enfrenta el país se encuentran el crimen organizado, el terrorismo, así como el creciente aumento del conflicto relacionado con los recursos estratégicos y el medioambiente. El narcotráfico se recoge como una de las principales amenazas al Estado que rompe la cohesión social y que debe abordarse con una responsabilidad compartida.

El *Libro* adopta el concepto de seguridad humana e integral con el individuo como usuario final de la seguridad, entendiendo que el riesgo de guerras convencionales clásicas ha disminuido para pasar a un entorno donde hay que hacer frente a conflictos civiles y emergencias internas de carácter político, económico y cultural en los que los mecanismos tradicionales han dejado de ser efectivos. Así, el *Libro*

⁴⁵ Presidencia de la República de Paraguay (2013) *Primer Libro Blanco de la Defensa Nacional de la República del Paraguay*, Ministerio de Defensa Nacional.

⁴⁶ Roca, J. (2018) "Las 10 mayores centrales hidroeléctricas de Latinoamérica" *El Periódico de la Energía* y Itapu Binacional (2019) *FAQ*, consultado en julio 2019. <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>

⁴⁷ Presidencia de la República de Paraguay, *op. cit.*

⁴⁸ Efe (2018) *Paraguay espera poner en órbita su primera satélite para 2021*. Asunción, 20 julio 2018. Consultado en julio 2019. <https://www.efe.com/efe/america/tecnologia/paraguay-espera-poner-en-orbita-su-primer-satelite-para-2021/20000036-3697429#>

también remarca cómo la globalización hace más patente la necesidad de incluir en las políticas de seguridad el bienestar de los ciudadanos y su prosperidad económica. La Defensa es entendida como un bien público que adquiere no solo roles clásicos, sino también de cooperación con las fuerzas de seguridad civil en la gestión de riesgos y amenazas no militares que afecten a la población, principalmente las catástrofes naturales.

El *Libro* también dedica una parte al control de armas de destrucción masiva y a la política de Paraguay de apoyar su eliminación, pero sin renunciar al derecho de acceso a la energía nuclear para acelerar el desarrollo económico y social en Latinoamérica. Aunque se hacen muchas referencias a los aspectos positivos de la globalización, también se señala cómo han aumentado los desafíos para la seguridad y la defensa de los países, como los ataques cibernéticos, que pueden afectar tanto a las infraestructuras del Estado como a las privadas.

El medioambiente y los recursos naturales son de especial interés a lo largo del *Libro*. La biodiversidad se sitúa como de interés estratégico al ser esencial para la seguridad alimentaria, la calidad de vida, el desarrollo económico y para reducir los efectos de catástrofes naturales de sequías e inundaciones. La degradación del medioambiente se convierte en un desafío directo a la seguridad en tanto que de la preservación del medioambiente depende el acceso del país a la energía limpia y a la producción agrícola y ganadera. También los minerales y tierras raras aparecen en el documento como elementos a tener en cuenta para la seguridad, en especial por el acceso ilegal a los mismos.

De este modo, el desarrollo sostenible del país se convierte en eje fundamental de la seguridad humana, y para ello se apuesta por las inversiones en salud, educación, la investigación y la seguridad alimentaria, que se verá comprometida con el aumento de la población, la demanda del sector industrial o el acceso al agua. La seguridad y la inversión en infraestructuras del país, como carreteras, vías ferroviarias, fluviales o de energía eléctrica se convierten en indispensables para que Paraguay sea un país seguro para la inversión extranjera y así conseguir una mayor integración de la economía paraguaya en la región.

Entre las líneas de acción a adoptar por Paraguay para preservar sus intereses nacionales y hacer frente a sus amenazas y desafíos, el *Libro* destaca entre muchos otros aspectos la modernización y adiestramiento de las Fuerzas Armadas; la mejora de la capacidad de comando, control e inteligencia; de los sistemas de vigilancia y defensa del territorio; el control del tráfico aéreo, terrestre y fluvial; el desarrollo científico y tecnológico o el perfeccionamiento de la Defensa Civil para los casos de desastres. También se señalan tres ejes estratégicos de la Defensa: el fortalecimiento de la profesionalización de las FFAA; el desarrollo de un sistema de inteligencia que permita el conocimiento anticipado de riesgos y amenazas, la modernización de la defensa, el desarrollo industrial y tecnológico de la defensa y la cooperación en materia de defensa y seguridad a nivel regional y global.

1.8. Perú

El último libro blanco de la defensa que hay publicado es de 2005, sin embargo, se lleva unos años trabajando en una nueva versión que debería publicarse a lo largo de 2019. A falta de la misma, en este apartado se utilizará la Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN)⁴⁹ para tener una visión de los desafíos a la seguridad y defensa del país.

Entre los objetivos de la seguridad y la defensa están unas Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, la defensa y la prevención de conflictos; impulsar una cultura de la seguridad nacional en la educación; proteger y conservar la Antártida o garantizar la presencia del Estado en zonas susceptibles de violencia terrorista. Con respecto a esto último hay que destacar la presencia de remanentes terroristas en el país con relaciones cada vez más estrechas con organizaciones criminales de la zona, en especial las vinculadas con el tráfico de drogas, lo que hace que la lucha contra terroristas y criminales sea un objetivo prioritario para Perú⁵⁰.

La Política de Seguridad y Defensa Nacional peruana adopta, al igual que hacen otros países de la región, el concepto de seguridad humana y el de seguridad amplia y multidimensional que se aprobó en la Declaración sobre Seguridad en las Américas en 2003 firmada en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, y que engloba no solo amenazas como las armas de destrucción masiva y el terrorismo, sino la delincuencia, el tráfico de armas o drogas, los desastres naturales, la pobreza o la corrupción.

Entre los focos de interés que destaca el documento están la protección de la Amazonía, la presencia en la Antártida y la minería ilegal. En cuanto a los retos ambientales se encuentra la reducción de la transmisión de enfermedades a través del agua o por la contaminación; y por otro la supervisión de las actividades de empresas extractivas nacionales e internacionales con el fin de asegurar la protección del medioambiente. Una de las actividades que más daño medioambiental causan en Perú es la minería aurífera, que en algunas regiones ha contribuido a la desaparición de miles de hectáreas de bosque tropical, la contaminación de ríos⁵¹ además de a un alto porcentaje de los conflictos sociales del país⁵². La minería ha sido clave en el desarrollo de la economía peruana, constituyendo aproximadamente el 12% del PIB y el 60% de las exportaciones del país⁵³; sin embargo, el lucro de la actividad también ha contribuido al acelerado incremento de la minería ilegal, generando las exportaciones de oro ilegal un valor superior al narcotráfico⁵⁴, lo que convierte a este sector en clave para la seguridad peruana junto con las tareas de vigilancia y control de la Amazonía, enclave de interés mundial junto con la Antártida, donde el país busca profundizar la investigación científica.

Otro objetivo de la PSDN es el fomento de la educación en materia de seguridad nacional en los niveles de educación secundaria, técnica y universitaria para

⁴⁹ Diario Oficial El Peruano (2017) *Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional*.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Junquera, C. (2010) "El impacto de la minería aurífera en el Departamento de Madre de Dios (Perú)", *Observatorio Medioambiental*, 2010, vol. 13.

⁵² OCMAL (2016) *El caso de la minería ilegal en el Perú*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Diario Oficial El Peruano, *op. cit.*

promover la cohesión y paz social, así como la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

La mejora de capacidades para la gestión de desastres, para hacer frente a la inseguridad ciudadana, la inversión en ciencia y tecnología para impulsar el desarrollo del país o la mejora de la ciberseguridad para minimizar las amenazas son todos objetivos de la Seguridad Nacional.

Al ser el desarrollo nacional una prioridad en Perú, la PSDN señala que las Fuerzas Armadas, al igual que en otros países como Bolivia, Chile o México, deben fortalecer sus roles para participar en el desarrollo económico y social del país, combatir organizaciones terroristas y de narcotraficantes o para participar en la gestión de riesgos de desastres.

A nivel regional se establece como objetivo el establecimiento de un sistema de seguridad cooperativa que consolide a Sudamérica como una zona de paz y a fortalecer un crecimiento sostenible que está llevando a la región a convertirse en una potencia emergente en un mundo cada vez más multipolar y donde no existe una potencia hegemónica a nivel mundial⁵⁵.

1.9. Uruguay

Uruguay publicó en 2014 su primera Política de Defensa Nacional donde recoge los desafíos globales, regionales y nacionales del país⁵⁶, destacando la importancia estratégica de fortalecer la integración regional en todos los niveles para hacer frente a las crisis económicas de forma conjunta. El documento señala las vulnerabilidades para la seguridad y la defensa de los Estados derivadas de la interconexión que proporcionan las nuevas tecnologías y amenazas transnacionales como la trata y tráfico de personas, las drogas, el terrorismo, la preservación de los recursos naturales estratégicos, el aumento de la población o las consecuencias del cambio climático.

A nivel regional, también se aboga por la cooperación en materia de defensa a través del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa o el Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR, explicados en mayor detalle en la segunda parte de este trabajo. La integración regional, a través de UNASUR y de MERCOSUR, se convierte para Uruguay en una prioridad estratégica que sirve de plataforma para la política exterior y la visibilidad internacional del país.

El documento uruguayo establece una clara diferencia entre la seguridad pública, de la que se encarga el Ministerio del Interior, centrada en la prevención, disuasión y represión del delito, y la defensa militar, encargada de la vigilancia y control de las fronteras y otros actos militares en el marco de la Constitución. Sin embargo, se da la posibilidad de que en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas puedan realizar otras tareas que les sean asignadas en virtud de su especialización.

Asimismo, el documento hace mención al desarrollo de capacidades para la vigilancia y control de sus fronteras y el fortalecimiento de la cooperación con países vecinos

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Consejo de Defensa Nacional de Uruguay (2014) *Política de Defensa Nacional. Un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*. Montevideo, 29 de abril de 2014.

para la defensa de las riquezas naturales y el medioambiente. También se esboza un escenario para el periodo 2014-2030 caracterizado por un entorno complejo e incierto, con una economía de mercado consecuencia de la globalización, un mayor uso del ciberespacio y por tanto una mayor necesidad de su protección, una mayor competición entre Estados por el acceso a recursos naturales, un aumento de conflictos con actores no estatales, un mayor interés por los espacios vacíos de poder por parte de los Estados y un aumento de las migraciones y del hambre en las sociedades más pobres.

Entre los intereses estratégicos de Uruguay se mencionan, entre otros, el fomento de las relaciones de cooperación y confianza mutua con otros países de la región, el fortalecimiento democrático a nivel regional, la promoción de la investigación científica y la adquisición de tecnología, la protección del ambiente y de los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables, una mayor visibilidad en la Antártida o el establecimiento de una mayor presencia del Estado en espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional⁵⁷.

Entre las amenazas que identifica el documento se encuentra el deterioro del medioambiente, que puede impactar de manera negativa en el desarrollo nacional en forma de un mayor número y agresividad de los desastres naturales, dañando infraestructuras, deteriorando la salud de la ciudadanía o incrementando la inseguridad alimentaria. También se señala la apropiación indebida de recursos estratégicos para Uruguay como los recursos energéticos, minerales, alimenticios, la biodiversidad o el agua potable.

Otras amenazas son las pandemias, el crimen organizado, el terrorismo, el espionaje —que se da por entendido que se produce de forma reiterada no solo por parte de otros Estados, sino también por parte de empresas—, y los ataques cibernéticos como consecuencia de un creciente uso de la tecnología y de la digitalización de la gestión estatal.

El surgimiento de guerras fuera del continente, el uso de armas de destrucción masiva, y el agravamiento de conflictos regionales como en las Islas Malvinas por la presencia en la región de potencias extrarregionales, se destacan por el posible impacto que podrían tener en el desarrollo de las comunicaciones y la actividad económica marítima del país, y por el peligro que suponen para la confianza mutua entre los países suramericanos. De la misma manera, las crisis económicas representan una amenaza, no solo por la ralentización de la economía, sino también por la participación de actores financieros que pueden erosionar los sistemas bancarios con la especulación de productos financieros.

Cada una de las amenazas del documento lleva asociada una acción para prevenirla o enfrentarla. De entre las muchas propuestas concretas que hay, se pueden destacar algunas tales como la protección y fortalecimiento de las infraestructuras vitales relacionadas con la energía, el agua, el transporte y las comunicaciones; la incentivación del desarrollo de las energías renovables y no renovables como el petróleo y el gas; la promoción de marcos normativos y políticas para asegurar la sostenibilidad de la acción industrial y los niveles de consumo; el fomento de la investigación científica y la cooperación con otras naciones en la Antártida; el

⁵⁷ Íbid.

aumento de la profesionalización de las fuerzas de seguridad y defensa; o la protección contra ataques cibernéticos y la promoción del uso de software libre.

1.10. Centroamérica, Caribe y México

Debido a lo obsoletos de los libros de defensa de algunos países de la región centroamericana y Caribe, a la inexistencia de Fuerzas Armadas en otros y por compartir, en general, los mismos tipos de amenazas y desafíos, como el narcotráfico, la extorsión, los secuestros o los habituales eventos meteorológicos extremos como los ciclones, las tormentas tropicales o las erupciones volcánicas, se ha optado por analizar brevemente las amenazas a cada país y por hacer un análisis conjunto de las dinámicas de defensa en la región. Centroamérica, zona de tránsito del sur al norte no solo para emigrantes, sino también para narcotraficantes y redes criminales de todo tipo, ha puesto en marcha un gran número de iniciativas regionales para hacer frente a este tipo de desafíos a través de, entre otros, la OEA. En conjunto, y al igual que ocurre en un buen número de países suramericanos, puede decirse que las Fuerzas Armadas de los países centroamericanos son flexibles y versátiles, encargadas tanto de la defensa del territorio y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU como de tareas de gestión interior en caso de desastres, en la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado o la lacra de las maras.

La región centroamericana se caracteriza por un empeño constante por resolver las diferencias entre Estados de forma pacífica y conforme al Derecho Internacional. La llamada "diplomacia de cumbres", caracterizada por la celebración de un ingente número de conferencias, reuniones y foros, ha ayudado a consolidar los procesos democráticos en la región y a convertir en norma la cooperación y la negociación en casos de controversias, generalmente sobre cuestiones fronterizas. Por su cercanía a Norteamérica, la región centroamericana parece girar más hacia los mecanismos de cooperación en materia de seguridad y defensa de la OEA que el resto de países sudamericanos. No obstante, a los primeros pasos de cooperación en el continente, impulsados por la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, se sumaron otros de carácter regional, como el Tratado de Tlatelolco (1967), que prohíbe el uso de armas nucleares en Latinoamérica, la institucionalización del Sistema de la Integración Centroamericana en 1991 como una evolución de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951, el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) o la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (2002) y las numerosas Cumbres Iberoamericanas, de las Américas, de Presidentes de Centroamérica y Caribe, las Conferencias de Ministros de Defensa, de Comandantes de Fuerzas de América, la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica y un largo etcétera. Todas estas iniciativas fomentan, tanto en la región centroamericana unas de ellas y en toda Latinoamérica otras, medidas de confianza entre países y la transparencia, la cooperación y la integración entre los ejércitos, como la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas o el intercambio de información sobre desastres naturales y la asistencia mutua a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). A través del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA se han mejorado las

capacidades de los Estados Centroamericanos a través del apoyo político y técnico en el área de ciberseguridad, en los controles fronterizos, la financiación del terrorismo, la no proliferación de ADM y el extremismo violento⁵⁸.

La región se ha consolidado como una zona ajena a conflictos interestatales más allá de controversias sobre límites fronterizos, pero que hace frente a desafíos importantes a la seguridad como la delincuencia, la corrupción o el narcotráfico. Es interesante también analizar el papel de las Fuerzas Armadas en estos países, que se han transformado en una suerte de agencia de asistencia de los gobiernos que emplea la coerción para hacer frente a desafíos propios de la seguridad interna como por ejemplo la lucha contra la delincuencia⁵⁹. Ante la falta de recursos civiles, las Fuerzas Armadas son utilizadas en la región de una forma pragmática para dar solución tanto a problemas de seguridad —como puede ser el uso de los ejércitos para combatir el crimen o el narcotráfico— como de gobernabilidad y desarrollo —por ejemplo en la distribución de alimentos o medicinas⁶⁰.

1.11. El Salvador

El último *Libro de la Defensa Nacional* publicado por El Salvador data de 2006 y en el mismo se replican las amenazas recogidas en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003): el terrorismo, la delincuencia organizada, las drogas, corrupción, blanqueo de capitales, desastres naturales, expansión de enfermedades, el terrorismo cibernético o la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros. Todas ellas son amenazas que, sin embargo, se siguen encontrando en las estrategias de seguridad o libros de defensa más actualizados del resto de países de la región. Para enfrentar estos problemas se señala la necesidad de fortalecer el sistema de cooperación a través de la OEA.

El documento también recoge las amenazas regionales, una extensión de las anteriores y a las que hay que añadir de forma específica la corrupción, el narcotráfico, el crimen organizado y el fenómeno de las maras o pandillas. Igualmente, la cooperación regional a través de instrumentos como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica o la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas se establecen como fundamentales para hacer frente de forma conjunta a estas amenazas.

⁵⁸ OEA, 2019 *CICTE: Comité Interamericano contra el Terrorismo*, Consultado en julio 2019. <http://www.oas.org/es>

⁵⁹ Rivas Pardo, P. (2016) Defensa interna de los países de América Central: "El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia". *Estudios Internacionales*, vol. 48 nº 183, Universidad de Chile, enero 2016. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000100004

⁶⁰ Pion-Berlin, D. (2003) "A new civil-military pragmatism in Latin America". *Ponencia del VI seminario sobre investigación y educación en estudios de seguridad y defensa* (Redes 2003) CHDS. Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003. <https://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-pion-berlin.pdf>

1.12. Guatemala

Guatemala es el único país centroamericano con un *Libro de la Defensa* actualizado en 2015. El documento asume las amenazas del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio de la Asamblea General de la ONU⁶¹: amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre Estados; los conflictos internos; las armas NRBQ, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, haciendo un énfasis especial en las dos últimas, que se han hecho más prevalentes a inicios del s. XXI con apoyo de la globalización.

Tomando como referentes los casos de España, Francia y la Política de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea, el *Libro* asume un concepto global de la defensa, en el que las fuerzas armadas adquieren una función polivalente en materia de seguridad y ayuda humanitaria para reducir costes y optimizar recursos. Así, se asume que los recursos militares pueden utilizarse para la seguridad interior como ya han hecho otros países de la región a la hora de hacer frente a amenazas como la lucha contra el crimen organizado o el narcotráfico. El documento también incide en la importancia de dotarse de herramientas que fortalezcan su ciberdefensa para hacer frente a las amenazas del ciberterrorismo y los ciberejércitos.

El país mantiene diferencias con sus vecinos por la demarcación de las fronteras marítimas, lo que hace que el acceso a los recursos marinos pueda derivar en controversias o conflictos. Sin embargo, se asume el Derecho Internacional y se hace énfasis en la participación del país en la Junta Interamericana de Defensa, en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la Comisión de Seguridad de Centroamérica o la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas, con vistas a incrementar la seguridad, el desarrollo y la integración militar en la región.

En el *Libro* se evidencia el interés por consolidar tanto la comunidad de la Defensa en Guatemala como el sistema nacional de la Defensa, centrado en el desarrollo de capacidades flexibles y versátiles para el despliegue en fronteras, operaciones de paz y en la gestión de desastres. Ese desarrollo de capacidades se dirige a la mejora de respuesta en zonas marítimas modernizando la gestión marítima, las capacidades y la investigación; en las comunicaciones estratégicas y tácticas a través de la adquisición de tecnología punta y en la transformación de la estructura organizacional.

1.13. Honduras

Honduras publicó su *Libro de la Defensa* en 2006, un documento con una aproximación muy conceptual y genérica sobre la seguridad y los desafíos regionales y nacionales. Además de señalar las distintas controversias sobre límites territoriales que mantiene con Guatemala, El Salvador y Nicaragua por la delimitación de las fronteras marítimas del Golfo de Fonseca y con Belice también por sus límites marítimos, el documento también alertaba sobre conflictos transnacionales causados

⁶¹ Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala (2015) *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala. Evolución*. Guatemala.

por actores no estatales como el lavado de activos, la inmigración ilegal, el terrorismo, el crimen internacional, tráfico de drogas y de armas, la extorsión, los secuestros o el terrorismo cibernético⁶².

También se prevén en el *Libro* amenazas futuras tanto para la región como para Honduras, con base en los escenarios previstos por Naciones Unidas, la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003 y la Comisión de Seguridad de Centroamérica, entre las que destacan algunas de las amenazas ya mencionadas y otras como la pobreza extrema, el acceso a las drogas, la exposición a desastres naturales o la posibilidad de acceso a armas de destrucción masiva.

1.14. Nicaragua

El último *Libro de la Defensa Nacional* de Nicaragua es de 2004 y en él se diferencia entre amenazas tradicionales, como las controversias fronterizas, y no tradicionales, centradas estas últimas en el narcotráfico y el terrorismo. Por su situación geográfica, Nicaragua es especialmente vulnerable a las actividades de narcotraficantes y otros tipos de crimen organizado. También recoge entre sus amenazas no tradicionales el terrorismo, tanto por un posible ataque en el país como por la búsqueda de refugio por parte de terroristas. Entre los riesgos que destaca el documento están la pobreza, los problemas de propiedad y los desastres naturales y antropogénicos. El país es especialmente proclive a sufrir los estragos de diversos fenómenos naturales, que van desde los ciclones y tormentas tropicales hasta los terremotos o erupciones volcánicas. Para hacer frente a estos desafíos, el *Libro* establece una serie de instrumentos como el respeto al Derecho Internacional, el fortalecimiento de las fronteras o el impulso del diálogo y la cooperación con otros Estados de la comunidad internacional, entre otros.

1.15. Panamá y Costa Rica

Tanto Costa Rica como Panamá carecen de Fuerzas Armadas convencionales desde 1949 y 1989 respectivamente. Sin embargo, son dos de los países que más invierten en seguridad en la región centroamericana. Costa Rica invirtió \$949 millones en seguridad en 2016, lo que representa un 1.6% de su PIB, mientras que Panamá invirtió \$1279 millones, un 2.3%⁶³. Otros países de la región como El Salvador, Nicaragua o Guatemala no superan el 0.5% de inversión en defensa (ver anexo 2).

A pesar de la no existencia de un ejército tradicional, ambos países tienen cuerpos de seguridad bajo mando civil que hacen la función de una defensa del territorio y tienen estrategias de seguridad e identificación de los desafíos a los que ambos tienen que hacer frente.

⁶² Secretaría de Defensa Nacional Honduras (2006) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Enero 2006.

⁶³ Resdal, *op. cit.*

En el caso de Costa Rica, en 2018 se aprobó la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública “Sembremos Seguridad”, con el objetivo de identificar de arriba abajo, con la participación de la ciudadanía y las comunidades, los principales desafíos a la seguridad en los distintos cantones del país. La mayoría de esos desafíos tienen que ver con la seguridad interna, como el consumo de drogas, el desempleo, el crimen común o la escasez de policía⁶⁴.

Panamá publicó en 2017 su *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030*, que sigue una metodología similar a la de Costa Rica, basada en un proceso de consulta nacional que recoge percepciones y opiniones de la ciudadanía y distintos actores públicos y privados⁶⁵, y en la que se recogen problemas como el tráfico de drogas, de armas, los delitos cibernéticos o el crimen común, entre otros.

1.16. República Dominicana

A pesar de no contar con un Libro de la Defensa, en abril de 2019 se aprobó la *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional* que arroja luz sobre algunas de las amenazas para el país. La nueva ley, con la que ya se especulaba en 2007⁶⁶, aprueba el establecimiento de un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, integrado por un Consejo de Seguridad y Defensa Nacional como órgano consultivo del presidente y sistemas de defensa nacional, seguridad interior, inteligencia, de ciberseguridad y un sistema para la prevención, mitigación y respuesta ante desastres. El documento recoge como objetivos nacionales de alta prioridad mencionados explícitamente: el combate contra las actividades criminales transnacionales, la creación de sistemas eficaces que prevengan o mitiguen los daños ocasionados por desastres naturales y tecnológicos, y la creación de un instrumento para defender el país contra ciberataques⁶⁷.

⁶⁴ Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica (2017) *Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. AISEC 2017. San José. http://ns.msp.go.cr/ministerio/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2017/san_jose/inf_final_san_jose.pdf

Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica (2018) *Sembremos Seguridad*. Municipalidad de Alajuela. http://ns.msp.go.cr/ministerio/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2018/alajuela/inf_final_alajuela.pdf

Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica (2019) *Sembremos Seguridad*. Análisis Cantón de Turrialba. http://ns.msp.go.cr/ministerio/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2019/turrialba/inf_final_turrialba.pdf

⁶⁵ Ministerio de Seguridad Pública de Panamá (2017) *Estrategia Nacional de Seguridad Nacional*. Panamá.

⁶⁶ La Directiva de Seguridad y Defensa Nacional de abril de 2007 ya recogía en su artículo 3 la necesidad de aprobar una Ley de Seguridad y Defensa Nacional que incluyera la figura del Consejero de Seguridad Nacional, una modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, la publicación del Libro de Defensa y la creación del Sistema Nacional de Inteligencia, entre otros. Fuente: Presidente de la República Dominicana (2007) *Directiva de Seguridad y Defensa Nacional*. Decreto Número 189-07 de fecha 3 del mes de abril del 2007.

⁶⁷ Senado República Dominicana. Presidencia (2018) *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional*.

1.17. México

El último libro blanco de México es de finales de 2018, una suerte de estado de la cuestión que entregó el gobierno de Peña Nieto al presidente entrante López Obrador. Sin embargo, sin estar el documento clasificado formalmente, es de circulación restringida, por lo que solo se ha tenido acceso al mismo a través de fuentes secundarias. Debido al creciente interés de México por sus relaciones con Estados Unidos, para este país se ha recurrido a esas fuentes secundarias y a otros documentos primarios como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de 2018.

La Secretaría de Defensa Nacional —equivalente al Ministerio— fue creada en 1937. México no cuenta con un Estado Mayor de la Defensa, si bien su creación es una sugerencia que aparecería en el Libro de la Defensa, para mejorar la eficiencia del aparato militar⁶⁸. También se sugiere el aumento de las Fuerzas Armadas en unos 47.800 efectivos; la adquisición de medios modernos para hacer frente a amenazas como la ciberseguridad, la ciberdefensa e incluso un eventual ataque militar, o el fortalecimiento del Servicio de Búsqueda y Rescate o medios marítimos para garantizar la soberanía mexicana (buques patrulla, submarinos y aeronaves, sistemas de vigilancia por radar, etc.), entre muchos otros⁶⁹. Sin duda, lo que el *Libro* parece sugerir es una mayor inversión en Defensa a todos los niveles y una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas, lo que no es de extrañar si se tiene en cuenta que México invierte en Defensa un 0.5% de su PIB y es uno de los países latinoamericanos que menos ha aumentado su presupuesto en Defensa en la última década, a pesar de contar con el segundo mayor número de efectivos y el segundo mayor presupuesto de toda Latinoamérica (ver anexos 1 y 2).

Otro documento de acceso restringido es el Plan Militar de Defensa Nacional Conjunto, también de 2018, en el que se sitúa como primera amenaza una intervención por parte extranjera (amenaza que todos los demás países latinoamericanos sitúan como algo posible pero improbable), el terrorismo, las ADM, la existencia de grupos antisistema, la delincuencia organizada, el narcotráfico o los ataques cibernéticos⁷⁰. Parte de estas amenazas aparecen también en el documento *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*⁷¹, publicado por el gobierno de López Obrador en 2018 y en el que se describen las prioridades que se adoptarán en la nueva presidencia. Si bien está centrado en amenazas a la seguridad (no a la defensa), hay elementos interesantes que anticipan un cambio en la gestión de algunos desafíos a los que se enfrenta México. Además del narcotráfico, el crimen organizado y los delitos comunes, se mencionan el empleo, la pobreza y la educación como áreas de interés. El documento anuncia un nuevo paradigma para combatir la inseguridad basado en el respeto a los derechos humanos, en la regeneración ética y en la reformulación del papel de las FFAA en la seguridad pública. Por ejemplo, se anuncia la creación de una Guardia Nacional, de un Sistema Nacional de Inteligencia,

⁶⁸ Camacho, Z. (2018) "Libro Blanco: Fuerzas Armadas demandan a López Obrador triplicar presupuesto". *Contralinea.com.mx*, 5 diciembre 2018. Consultado en julio 2019 <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/12/05/libro-blanco-fuerzas-armadas-demandan-a-lopez-obrador-triplicar-presupuesto/>

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Réyez, J. y Camacho, Z. (2018) "Intervención militar extranjera, la mayor vulnerabilidad de México". *Contralinea.com.mx*, 22 octubre 2018. Consultado en julio 2019 <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/10/22/intervencion-militar-extranjera-la-mayor-vulnerabilidad-de-mexico/>

⁷¹ Gobierno de México (2018) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*.

la mejora de las capacidades tecnológicas de investigación en el ámbito de la seguridad pública e interior, la formación en derechos humanos de todas las fuerzas de seguridad y la necesidad de reorientar a las FFAA.

La Estrategia destaca, contrario a la definición de riesgos en el *Libro de la Defensa*⁷², que México no enfrenta amenazas militares externas y se señala que, en caso de un hipotético conflicto con Estados Unidos, no podría resolverse por medios militares convencionales debido a la evidente asimetría de recursos entre ambos.

El documento elogia a los integrantes de las Fuerzas Armadas por su disciplina y vocación de servicio público en caso de desastre, y evidencia que tanto el Ejército como la Marina se han visto obligadas a asumir unas funciones de policía que no les correspondían y para las que no estaban formados. No obstante, se reconoce que la incapacidad de las fuerzas policiales para garantizar la seguridad hace que las FFAA tengan que continuar realizando tareas de seguridad pública.

La creación de una Guardia Nacional, a semejanza de la Guardia Civil española y la Gendarmería francesa, es el instrumento primordial del Ejecutivo federal para prevenir el delito, preservar la seguridad pública y combatir la delincuencia en el país. La Guardia Nacional, formada por exmilitares y expolicías, se puso en marcha en julio de 2019, y cuenta con 70.000 agentes que serán desplegados en las 150 regiones más violentas de México y en la frontera sur⁷³. La Guardia Nacional es uno de los instrumentos estrella de López Obrador, hasta el punto de haber confesado que, si de él dependiera, disolvería el Ejército y lo integraría en la Guardia Nacional para garantizar la seguridad y convertir a México en un país pacifista⁷⁴.

⁷² Camacho, op. cit.

⁷³ García, J. (2019) "López Obrador pone en marcha la polémica Guardia Nacional para frenar la violencia del crimen organizado". *El País*, 1 de julio 2019. Consultado en julio 2019, https://elpais.com/internacional/2019/06/30/mexico/1561915360_336017.html

⁷⁴ Medellín, A. (2019) "López Obrador: Si por mí fuera, desaparecería el Ejército y lo convertiría en Guardia Nacional", en *Defensa.com*, 4 de julio 2019. Consultado en julio 2019, <https://www.defensa.com/mexico/lopez-obrador-fuera-desapareceria-ejercito-convertiria-guardia>

2. ¿Un paso atrás de UNASUR a PROSUR? La arquitectura regional suramericana en materia de seguridad y defensa (2009-2019)

2.1. Introducción

El 22 de marzo de 2019 se abrió paso en Santiago de Chile el “Foro para el Progreso de América del Sur” (PROSUR) como nueva experiencia regional a escala suramericana. Fruto de la cumbre de mandatarios suramericanos celebrada en el Palacio de la Moneda, la primera que tiene lugar desde 2014, se aprobó una declaración presidencial que pone los mimbres de esta iniciativa, suscrita por siete presidentes suramericanos —Mauricio Macri (Argentina), Jair Bolsonaro (Brasil), Sebastián Piñera (Chile), Iván Duque (Colombia), Lenín Moreno (Ecuador), Mario Abdo (Paraguay) y Martín Vizcarra (Perú)—, y el embajador de la República de Guyana, George W. Talbot⁷⁵.

Entre los aspectos con carácter prioritario que se pretenden abordar por parte de PROSUR figura la “defensa, seguridad y combate al crimen”, además de infraestructura, energía, salud y prevención y manejo de desastres naturales. Todos ellos, precisamente, son aspectos que han sobresalido en la actividad desplegada por parte de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR).

Desde principios de 2017, UNASUR se encuentra en una situación de parálisis que se ha ido agravando con el paso del tiempo. En un primer momento este aletargamiento se justificó por las dificultades a la hora de consensuar un sucesor a Ernesto Samper como Secretario General, y en abril de 2018 la mitad de sus miembros —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú— suspendieron su participación en el organismo. Como epílogo, a principios de 2019 el presidente colombiano, Iván Duque, y su par chileno, Sebastián Piñera, anunciaron que se estaba trabajando en crear un nuevo organismo que lo sustituyera, PROSUR, convocando a una cumbre en marzo de 2019.

Hasta ese momento, la única información que se tenía sobre PROSUR se limitaba a las declaraciones realizadas por sus promotores iniciales, Piñera y Márquez, en una

⁷⁵ A dicho encuentro también asistieron en calidad de observadores los vicescancilleres de Bolivia, Carmen Almendras, y de Uruguay, Ariel Bergamino, así como el embajador de Surinam en Cuba, Edgar Armaketo.

coyuntura marcada por la crisis en Venezuela y las reuniones del Grupo de Lima. Así, cuando a mediados de enero de 2019 se anuncia por ambos presidentes su lanzamiento, se acompañó de un discurso que justificaba la iniciativa por dos rémoras que arrastraba, según ellos, UNASUR: por un lado, su fuerte "ideologización" al servicio de los intereses de Maduro, y por otro, su anquilosamiento fruto de una "excesiva burocratización".

Más allá de esas críticas a UNASUR, reproducidas durante el transcurso de la cumbre de Santiago, poco más se ha sabido desde entonces en torno a PROSUR, lo que alimenta el escepticismo en torno al enésimo proyecto regional. Desde entonces, solo se ha concretado la salida de UNASUR por parte de Ecuador, país en el que está la sede de este organismo. Ahora bien, como señalan algunos académicos, como José Antonio Sanahuja, es preciso un análisis más fino y riguroso de las experiencias regionales que se han dado en la última década en Suramérica, en aras de aprender de ellas y lograr una profundización en los próximos años⁷⁶.

Nacida en un marco en el que se suceden distintas crisis en la región, y legitimando su razón de ser por la respuesta eficaz que fue capaz de dar en esos primeros pasos, UNASUR ha tenido un importante papel en la geopolítica de Suramérica en los albores del siglo XXI⁷⁷. De especial interés es el proceso de institucionalización que se ha ido configurando en materia de defensa a escala suramericana, y los insumos que han ido produciéndose fruto de él⁷⁸, sin duda, uno de los casos paradigmáticos de cooperación sectorial en la región.

Por ello, a continuación, se analizará el desarrollo de UNASUR en materia de seguridad y defensa desde 2009 hasta 2017, ahondando en las actividades desplegadas por los distintos consejos sectoriales que se han habilitado al respecto e incidiendo en los resultados logrados. Todo ello se contrastará con las críticas realizadas al organismo suramericano para justificar la salida del grueso de los países y la aparición de PROSUR (2017-2019), para acabar analizando qué factores inciden en este viraje en la arquitectura de seguridad y defensa suramericana.

2.2. Estructura institucional en materia de seguridad y defensa

De los 12 consejos sectoriales que ha articulado UNASUR, la dimensión de seguridad y defensa cuenta con dos estructuras permanentes con nivel ministerial: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que dio sus primeros pasos en 2008, y el Consejo Sudamericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la

⁷⁶ Sanahuja, J.A. (2017a) "Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle", en Briceño J. e I. Morales (eds.) *Post-hegemonic Regionalism in the Americas*, Ed. Routledge, New York, pp. 99-124

⁷⁷ Sanahuja J.A. (2010) " La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos M. y J.A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Ed. CIDOB., Barcelona.; Sanahuja, J.A. y F.J. Verdes-Montenegro (2014) "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en *Anuario de la Integración de CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires

⁷⁸ Ruiz, X. "América Latina y el Caribe" en Ayala, J.E. (coord.) "Alianzas y cooperaciones de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI", *Documento de Trabajo Opex* nº 81/2016, Fundación Alternativas, Madrid

Delincuencia Transnacional (CSDOT), el último en haberse aprobado en el seno de la UNASUR en 2012.

Tal y como consta en su estatuto aprobado en diciembre de 2008 en Santiago de Chile, el CDS se habilita como "instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa, en línea con el artículo 3, punto s. Los tres objetivos generales del CDS, tal y como se definen en ese mismo estatuto, son (i) consolidar Suramérica como zona de paz, (ii) construir una identidad suramericana de defensa y (iii) generar consensos para fomentar la cooperación regional en materia de defensa. La planificación que se acuerda en el CDS por el conjunto de países suramericanos se plasma en los Planes de Acción (PA) anuales en los cuales figuran las actividades que se van a llevar a cabo en ese periodo, estructuradas en torno a los ejes de acción del consejo.

Como instancias permanentes de seguridad en la UNASUR, dependientes ambas del CDS, cabe mencionar el Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa (CEED) y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Respecto a este último, no se cuenta con cifras sobre su presupuesto, mientras que el del CEED ronda el 10% del presupuesto total de UNASUR, con unas cifras en 2016 y 2017 equivalentes a 1 millón de dólares.

La creación del CEED se acordó en agosto de 2009, y se puso en marcha en 2011 con la misión de contribuir a la reflexión y a la definición de enfoques estratégicos por y para la región. Los tres objetivos que figuran en su estatuto son: (i) la contribución al análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial; (ii) la promoción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; (iii) y participar en la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes.

La sede del centro se fijó en Buenos Aires, Argentina, quien asumió los costes hasta la entrada en vigor del TC. Su primer Director Ejecutivo fue igualmente argentino, Alfredo Forti, quien ostentó el cargo durante más de dos mandatos (2011-2015). En 2016, el peruano Iván Vega Loncharich tomó el relevo y ejerció su mandato hasta 2018, cuándo el surinamés Mitchell Labadie le sucedió. Como subdirectores, por su parte, han ejercido el cargo el ecuatoriano Pablo Celi (2011-2014) y el chileno Mladen Yopo (2014-2015), sin haberse designado sucesor para ese puesto tras el cese de este último. Además, el centro cuenta con delegados designados por los respectivos Ministerios de Defensa de los países que conforman UNASUR, incentivándose una dinámica de trabajo compartida con productos comunes y una metodología incluyente que recoja la pluralidad de visiones.

En cuanto a la ESUDE, se puso en marcha en la IV Reunión de Ministros de Defensa, realizada en Cartagena de Indias (Colombia) en agosto de 2014, fijándose la sede de la misma en la propia Secretaría General de la UNASUR, en Mitad del Mundo (Ecuador). La finalidad de la escuela es generar unas pautas de formación y capacitación de civiles y militares suramericanos en materia de defensa que contribuya de forma gradual a conformar una visión de seguridad y defensa de alcance regional. Sus objetivos son (i) formar y capacitar tanto a militares como civiles de los países suramericanos; (ii) contribuir a la generación de una identidad suramericana en materia de seguridad y defensa, y (iii) promover la comprensión de

la naturaleza, funciones, objetivos y actividades de la UNASUR y el CDS. Su único Secretario Ejecutivo ha sido el académico brasileño Antonio Ramalho, reelegido en 2016 por un periodo más de dos años y cuya renovación ha quedado paralizada, como el resto del organismo.

Junto con el CEED, esta escuela cumple un rol clave en la generación de un pensamiento propio en la región que deje atrás las agendas y amenazas ajenas que se han asumido tradicionalmente por parte de los países de la región como propias. En ambos casos se está ante las únicas instancias permanentes que se han habilitado desde el UNASUR, exceptuando el Instituto Suramericano de Gobierno y Salud del Consejo Suramericano de Salud (ISAGS-CSS). No deja de merecer una honda reflexión el hecho de que tanto la dimensión de defensa como de salud⁷⁹ sean aquellas que más cooperación sectorial han sacado adelante. Veamos a continuación los motivos por los cuales se ha destacado la labor puesta en marcha en la última década por parte del CDS.

2.3. CDS: Un ejemplo de cooperación sectorial en materia de defensa

La labor desarrollada por el CDS se ha ceñido en buena medida a las actividades plasmadas en los Planes de Acción anuales que aprueba la reunión de Viceministros de Defensa del CDS. Desde el primer plan aprobado en 2009 hasta el de 2017, estos documentos de planificación se han organizado en torno a cuatro ejes de cooperación, en cada uno de los cuales se señala la fecha y lugar de realización cuando procede, y se detallan los países responsables y corresponsables de llevar a cabo la tarea. Los cuatro ejes concretos que estructuran así la labor del CDS en estos años, son: (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, (iii) industria y tecnología de la defensa, y (iv) formación y capacitación.

Cada uno de ellos ha puesto en marcha un conjunto de actividades que en un primer momento han aspirado a ser "iniciativas factibles de realizar en el corto y mediano plazo"⁸⁰. En conjunto estos ejes suman 156 actividades programadas en ocho años, con una media aproximada de alrededor de veinte actividades en cada plan. Conviene precisar, no obstante, que no todas las actividades exigen las mismas capacidades, que la dedicación requerida también es diferente, y que no todas las actividades programadas han llegado a ponerse en marcha, aunque hasta 2015 el nivel de implementación había sido bastante elevado, siendo en 2014 del 80% y en 2013 del 92%. Desde 2016 se constata un freno en la implementación, con un plan de acción para ese año y el 2017 prácticamente similares, incluyendo como única diferencia una actividad más para el más reciente. A estas actividades programadas en el Plan de Acción que han orientado el grueso de la actividad del CDS de UNASUR, hay que añadir unos Grupos de Trabajo (GT) que se han creado desde 2015 y que dan continuidad a actividades que se han considerado relevantes para el CDS, requiriendo más de un año para implementarse.

⁷⁹ Riggiozzi, P. (2015). UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales, en *Estudios internacionales (Santiago)*, nº 47(181), pp. 29-50.

⁸⁰ UNASUR (2009) "Acta de la reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR", San Carlos de Bariloche, 28 de agosto de 2009

En los tres años en los que hay constancia de la existencia de estos grupos de trabajo a través de los Planes de Acción, se puede mencionar cinco grupos: a) ciberdefensa; b) inventario de los recursos naturales de la región en colaboración con el CEED; c) mapa de riesgo de desastres naturales; d) proyecto de diseño, desarrollo y producción de un vehículo aéreo no tripulado (VANT); y d) avión de entrenamiento primario básico (EPB).

Seis países han asumido la puesta en marcha de un número significativo de actividades en el CDS: por orden decreciente, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Respecto a su peso en la región, Colombia es el país que muestra un grado de implicación menor; y Bolivia, Guayana, Paraguay, Surinam y Uruguay quedan a la zaga por cuestiones de escala. Se observa así como el reparto de responsabilidades no ha recaído exclusivamente en un país, quedando mucho más equilibrado y revelando un nivel significativo de apropiación y sentido de pertenencia durante el periodo 2009-2015. Se trata de un hecho significativo, dadas las fracturas políticas e ideológicas que existían en América del Sur y los alineamientos a los que han dado lugar, como la más liberal Alianza del Pacífico, o la más "bolivariana" del ALBA-TCP⁸¹.

La coincidencia de la emergencia de UNASUR con una situación de crisis múltiples en la UE⁸², ha influido en que, a diferencia de otros proyectos regionales latinoamericanos, este no haya querido seguir ni imitar la experiencia europea, e incluso haya tratado de distanciarse. Como se pone de manifiesto en algunas entrevistas realizadas a *policy-makers* de UNASUR, se asocia la crisis en la UE con una excesiva burocratización, de ahí los recelos en no reproducir está en el propio proceso suramericano⁸³. Este aspecto contrasta con el discurso que se ha manejado para justificar la creación de PROSUR, al haberse apelado a una aparente "burocratización" de UNASUR.

A continuación se analizarán las principales actividades que se han desarrollado en el CDS desde 2009 hasta 2017 de acuerdo con esos cuatro ejes y los grupos de trabajo, sin dejar de lado la labor realizada desde las instancias permanentes (CEED y ESUDE).

2.3.1. Políticas de defensa: una miscelánea de actividades

En el periodo 2009-2017, este primer eje ha agrupado actividades heterogéneas, pudiendo diferenciarse entre aquellas más operativas, por un lado, tal y como las destinadas a la institucionalización del CDS y a movilizar los medios materiales que permitan su correcto funcionamiento, habilitar el correo corporativo (@unasurcds.org), la elaboración del Estatuto del Consejo o su reglamento. Y por otro lado, aquellas actividades más de reflexión estratégica o transversales, como los seminarios que se han programado para identificar conjuntamente las amenazas

⁸¹ Verdes-Montenegro, F.J. (2018) "La (de)securitización en UNASUR. Suramérica construyendo su dimensión de seguridad y defensa". Tesis doctoral dirigida por José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, defendida el 10 de julio de 2018 en Madrid

⁸² Sanahuja, J.A. (2012) "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Anuario CEIPAZ 2012-13, CEIPAZ, Madrid, pp. 51-83

⁸³ Verdes-Montenegro, F.J. (2018) *Op. cit.*,

comunes a los países suramericanos de cara a articular una visión común, o la inclusión de una perspectiva de género en el ámbito de la defensa, tareas para las cuales ha cumplido un rol clave el CEED.

En ese sentido cabe citar, por ejemplo, la puesta en marcha de una metodología propia a escala suramericana para la medición del gasto en defensa que ha servido para recopilar y sistematizar la información sobre gasto militar de los países de la región, o la puesta en marcha del Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM), con el que se ha de elaborar un Registro Suramericano de Inventarios Militares (RESIM).

En lo que concierne a los gastos de defensa, tras consensuarse una metodología en 2011, se han publicado ya cuatro informes de Registros Suramericanos de Gastos Agregados en Defensa (RSGAD): (i) 2006-2010; (ii) 2011-2013; (iii) 2006-2015 y (iv) 2014-2016. Si bien la metodología planteada pretendía hacer informes con datos desagregados por países, tras la disconformidad por parte de algunos países, sólo se ha aprobado que los informes publicados incluyan información agregada del conjunto de UNASUR⁸⁴.

A este respecto, como apuntan Vega y Comini, esta iniciativa parte de una experiencia previa entre Argentina y Chile, países que ya en el marco de UNASUR promueven su suramericanización y asumen la conducción del proceso. No debe extrañar pues que, teniendo en cuenta quiénes la impulsan, la concepción que se emplea para definir el gasto en defensa⁸⁵ se base en una aproximación diferenciada entre seguridad interior y exterior, contabilizándose exclusivamente los recursos asignados por el Estado para esta última⁸⁶. Esto es una muestra más de cómo algunos países, como Argentina, lograron a través de UNASUR que cristalizara una aproximación regional apegada a una visión de "diferenciación" y no de "difuminación" en lo que respecta la comprensión de la seguridad y el rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas⁸⁷.

Con la misma finalidad de ir intercambiando información entre los países de la región para ir generando confianza entre ellos, huelga mencionar la línea de trabajo sobre "Institucionalidad de la Defensa" que implica mejorar el conocimiento mutuo sobre

⁸⁴ CEED (2011) "Informe Final Diseño de una metodología común de Medición de Gastos de Defensa", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, La Paz, 29 de julio de 2011; CEED (2014d) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2011-2013)", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires; CEED (2015) "Manual para el uso del Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM)", versión optimizada: modificaciones a la Metodología para Transparentar el Inventario Militar Suramericano realizadas durante el desarrollo de la Videoconferencia entre el CEED y las Delegaciones Nacionales, aprobada en la VI Reunión Ordinaria del Consejo Ministros de Defensa Suramericano, Montevideo, 17 de diciembre de 2015; CEED (2016) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2014-2015)", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires; CEED (2017) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2015)", edición especial, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires; CEED (2018) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2014-2016)", edición especial, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires

⁸⁵ Se define como "Gasto en Defensa" lo siguiente: *Todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación, incluye también la asistencia externa recibida para ese fin (monetaria y no monetaria)*. (CEED, 2018:19)

⁸⁶ Vega, J.M. y N. Comini (2017) "Registro Suramericano de Gastos de Defensa: el legado de UNASUR", en *Documento de opinión del IEEE* n° 129/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 22 de diciembre de 2017.

⁸⁷ Sanahuja, J.A. y F.J. Verdes-Montenegro (2014) "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en *Anuario de la Integración de CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires

las estructuras institucionales, las normativas y el funcionamiento respectivo de las políticas e instituciones nacionales de defensa. Con avances más tímidos, tampoco puede dejar de mencionarse la labor que ha pretendido impulsar el centro sobre género en el ámbito de la Defensa.

Tampoco puede perderse de vista como la labor de reflexión llevada a cabo por el CEED y sus trabajos al respecto fueron decisivos a la hora de impulsar un nuevo consejo sectorial como es el CSDOT. Tal y como se verá a continuación, este centro efectuó un análisis de la situación regional y puso en evidencia la ausencia de una instancia sectorial especializada en cooperación en materia de seguridad pública y lucha contra el crimen organizado transnacional, recomendando la creación del CSDOT.

Como un aspecto que ha destacado por encima del resto, cabe mencionar la reflexión realizada desde el CEED en torno a los recursos naturales estratégicos de la región. Desde 2012 el centro ha celebrado distintos seminarios sobre la cuestión, destacándose el de "Defensa y Recursos Naturales", celebrado en junio de 2014, y el seminario-taller "Defensa y Recursos Naturales en Suramérica", en noviembre de 2016.

A raíz del primer seminario se publicó la primera parte del estudio "Suramérica 2025", que supuso un avance significativo dado que se logró hacer un diagnóstico e inventario de la situación en la región y un análisis prospectivo hasta 2025, dando respuesta a uno de los principales problemas identificados: la falta de información propia al respecto y la dependencia de organismos públicos y privados extrarregionales.⁸⁸ Así, se ha puesto en marcha un inventario de los recursos estratégicos de los países suramericanos —más de 30 activos— y sus capacidades productivas, inversiones y comercio.

La segunda parte del estudio pretendía ser una propuesta consensuada y elaborada sobre cómo proteger a nivel regional los recursos naturales estratégicos. Esta segunda parte fue objeto de varios retrasos, fruto del aletargamiento sufrido por la propia UNASUR, si bien se ha terminado publicando en diciembre de 2018. Con esta segunda aportación se ha terminado por identificar vulnerabilidades y disfuncionalidades para la protección de estos recursos desde el sector de la Defensa, acordando propuestas para garantizar su protección a escala regional⁸⁹.

Por el momento, el consenso que se está fraguando es que los recursos naturales estratégicos representan una amenaza compartida que debe responderse con "regionalidad" e "integralidad". El primero supone reconocer que ningún país suramericano a título individual es capaz de proteger sus recursos naturales estratégicos frente a una amenaza extrarregional, y sólo a través de la cooperación y desde una apuesta multilateral de escala suramericana es posible lograrlo. En cambio, por "integralidad" se entiende que la defensa es el último recurso en la labor

⁸⁸ CEED (2015) Estudio Prospectivo Suramérica 2025, Tomo I y II, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-07-Recursos-Naturales.html>

⁸⁹ CEED (2018) Estudio Prospectivo Suramérica 2025, Segunda parte, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Buenos Aires, diciembre 2018. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RRNN-2P-LIBRO-COMP-ESP.pdf>

de protección de los recursos naturales estratégicos, incluyéndose respuestas de otra índole a contemplar previamente: diplomática, económica, medioambiental, etc.

Por otro lado, en lo que respecta a los mecanismos de confianza mutua habilitados desde el CEED, se han identificado problemas para la obtención de la información. Unas dificultades que no son nuevas y que ya se hallaban en los primeros pasos del centro, si bien estos se han ido agravando desde finales de 2015. A las debilidades en las capacidades que presentan algunos países, y algunas lógicas corporativas de los aparatos castrenses, se puede añadir la menor sintonía política que han supuesto los cambios de gobierno en algunos países clave en la región, como Argentina o Brasil.

Contar con personal permanente en el CEED por parte del conjunto de los doce países, con dedicación exclusiva, y disponer de las capacidades requeridas en materia de investigación son, tal y como se ha recordado en numerosas ocasiones desde la dirección del centro, requisitos fundamentales para que este órgano cumpla las funciones que los propios Estados miembros le han encomendado, y se saque partido al potencial esperado de esta instancia permanente, y por ende, del propio CDS. El viraje de los últimos años se aleja así de este escenario.

Como se observa en el **anexo 3**, de los doce países suramericanos, once han tenido en algún momento, como mínimo, un delegado nacional presente en el CEED a tiempo completo o parcial. Guyana es el único país que en ningún momento ha contado con delegado nacional en la sede del CEED en Buenos Aires, explicado en buena medida por las menores capacidades de este país. Si bien Surinam y Bolivia han tenido una presencia irregular en el centro, la ausencia que más sobresale por las capacidades relativas que posee el país es la de Colombia, segundo mayor presupuesto de la región en materia de defensa y sin delegado asignado al CEED desde 2013. También es sintomático que haya sido el único país, junto con Guyana, que no ha notificado todavía el centro contraparte nacional, tal y como se refleja en el **anexo 4**.

A ello se suman otros hechos que han alimentado el recelo de algunos de sus socios en UNASUR, expresados en distintas entrevistas a delegados nacionales⁹⁰. Entre estos hechos, pueden mencionarse la solicitud de un programa de cooperación entre Colombia y la OTAN, y los vínculos estrechos que mantiene con EEUU la creación de un centro paralelo al CEED de carácter hemisférico: el Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES).

Así, y aunque en ocasiones se fundamente en una cierta incompreensión por parte de los países suramericanos hacia la situación en Colombia, todos estos hechos en conjunto están presentes en la argumentación cuando se explica la desconfianza por parte de sus socios en UNASUR, y la percepción que este país andino representa para muchos de ellos un "Caballo de Troya" o "*pivot country*" de EEUU en la región. De esta percepción emana la interpretación que el impulso inicial a PROSUR por parte de Duque podría representar un capítulo más en ese sentido.

Por otro lado, los cambios políticos que se han producido en la región a lo largo de 2016 han repercutido en el propio CDS. Por ejemplo, los planes de acción de 2016 y 2017 no se han aprobado formalmente, y se ha constatado la menor presencia de

⁹⁰ Verdes-Montenegro, F.J. (2018) *Op. cit.*,

delegados en el CEED, al haberse reducido a la mitad los países con representación en el centro. Nótese, además, la ausencia de un delegado argentino tras la victoria de Mauricio Macri, en contraste con el alto perfil que había demostrado ese mismo país durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

2.3.2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz

Desde la puesta en marcha del CDS, 36 han sido las actividades que se han programado para el eje 2 correspondiente a “cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de mantenimiento de la paz”. Con ello se han puesto en marcha distintas acciones que pueden sintetizarse en torno a estas cuatro líneas de trabajo: (i) conferencias y cursos para el intercambio de experiencias sobre operaciones de mantenimiento de la paz, desminado humanitario o medicina operativa; (ii) la elaboración de un inventario de las capacidades de defensa, y su perfeccionamiento, con los recursos que los países suramericanos tienen disponibles para apoyar acciones humanitarias; (iii) ejercicios combinados a escala regional sobre operaciones de paz y ayuda humanitaria orientados a promover la interoperabilidad; (iv) la elaboración de un mapa de riesgo de desastres.

Respecto a los ejercicios combinados, denominados “UNASUR”, son simulaciones en sede de cuartel general que no comportan despliegues en el terreno, celebrándose ediciones anuales desde 2011 y alcanzando la séptima edición en 2017. Con su realización se aspira a mejorar los estándares de interoperabilidad militar combinada, en especial en sus fases de planeamiento y conducción.

Con la finalidad de poner en marcha un instrumento para la prevención y detección de desastres, en el marco del CDS se está trabajando desde 2013 en el desarrollo de procedimientos técnicos y metodológicos estandarizados para la elaboración de mapas de riesgos de los países suramericanos. Se ha previsto que la plataforma web “SIGRID CDS-UNASUR”, habilitada por Perú, albergue la información suministrada por cada país y, aunque ya habido alguna versión virtual preliminar, se calculaba en cinco años el plazo necesario para tener listo el “Atlas de Mapas de Riesgos de Desastres” que debe generar dicha plataforma, sin haberse registrado novedades a este respecto. Entre los riesgos que contemplarán se encuentran los siguientes: (i) inundaciones, (ii) movimientos en masa, (iii) incendios forestales, (iv) sismos/tsunamis y (v) erupciones volcánicas. Asimismo, se han designado expertos por cada delegación nacional y, al mismo tiempo que se está trabajando en la cumplimentación del Atlas, se ha puesto a disposición una biblioteca virtual para intercambiar materiales de interés⁹¹.

⁹¹ CDS (2016a) “II Reunión del GT encargado de la elaboración del Atlas Suramericano de Riesgo de Desastres ocasionados por fenómenos naturales”, Lima, 11 de mayo de 2016

2.3.3 Industria y tecnología de la defensa

La cooperación en materia de industrias y tecnologías de defensa es el tercer eje del CDS, basado en una visión a largo plazo: lograr una mayor cooperación entre los países suramericanos, al mismo tiempo que se reduce la dependencia de los proveedores tradicionales, Europa y Estados Unidos, al asentar una industria regional viable. Para lograrlo, se entiende que la cooperación regional cumple con las condiciones necesarias, tanto por escala como por tecnología. En este sentido, Brasil es el país con mayores capacidades y visión estratégica, y el más interesado en el desarrollo de esta dimensión de UNASUR.

En estas circunstancias, entre 2009 y 2016, desde el CDS se han puesto en marcha una serie de actividades que pretenden fomentar la cooperación entre los países suramericanos con vistas a lograr mayores sinergias e ir sentando las bases para afianzar una industria de defensa suramericana que pueda lograr una mayor autonomía regional y no depender en tanta medida de la adquisición de equipamientos y tecnologías extrarregionales.

Entre las actividades puestas en marcha, se puede mencionar la elaboración de un primer diagnóstico sobre las industrias y tecnologías existentes en la región, que se pretende mantener al día con un sistema integrado de información y catalogación. Asimismo, se ha elaborado un calendario con las distintas ferias, seminarios y eventos sobre este tema, y se ha impulsado un seminario suramericano de tecnología industrial básica de seguridad y defensa para alentar la cooperación y el intercambio de experiencias. Desde 2015, la única actividad que ha quedado para este eje es la organización de un foro de catalogación para la puesta en marcha de un sistema propio de ámbito suramericano (INFOCATSUR) para el intercambio de información.

Ahora bien, dos son las actividades que más interés han despertado al encaminarse al diseño, desarrollo y fabricación de dos prototipos fruto de la cooperación suramericana: el Vehículo Aéreo No Tripulado (VANT), encabezado por Brasil, y el avión de Entrenamiento Primario Básico (EPB) "UNASUR I", liderado por Argentina y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier General San Martín (FAdeA). Desde 2012 se estuvo avanzando en sus especificaciones técnicas, y por su carácter más continuo en su puesta en marcha han dejado de ser actividades del plan de acción del CDS para pasar a conformar dos GT por la inversión a largo plazo que implicaban ambos proyectos. De haberse alcanzado la puesta en marcha de alguno de estos prototipos, se estaría ante un tipo de cooperación suramericana inédita que resultaría en los primeros equipamientos militares de carácter regional, no bilateral.

En el caso del avión de entrenamiento básico, el proyecto tiene como base el IA 73 de FAdeA e involucró en él a varias empresas de la región, como las brasileñas Akaer y Novaer, la ecuatoriana Dirección de Industria Aeronáutica de la Fuerza Aérea (DIAF), la venezolana Compañía Anónima de Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), y la argentina Redimec, además de la mencionada FAdeA. Entre estas empresas, pertenecientes todas ellas a los países involucrados en el proyecto, se repartirían el diseño y fabricación de componentes que formarían parte del prototipo.

En 2016 el proyecto se encontraba en la fase preliminar de coordinación de trabajos por parte del equipo técnico e industrial, y en el diseño del prototipo. Teniendo en cuenta las cadenas de producción globales y el dominio oligopolístico que existe por parte de unos pocos fabricantes en el segmento de la propulsión de las aeronaves, el motor del avión UNASUR se negoció con una empresa canadiense (Bombardier Inc.). Venezuela participaba activamente en este proyecto ya que preveía la adquisición de un mínimo de 24 aviones UNASUR I para reemplazar a medio plazo (2019) sus modelos EMB 312 Tucano y Aeromacchi SF 260. Teniendo en cuenta la participación de este país, se descartaron empresas de Estados Unidos como proveedoras, ya que Venezuela es objeto de un embargo estadounidense para el suministro de equipamiento militar. Igualmente ocurre con la participación de Argentina y el embargo que Reino Unido mantiene sobre este país.

La caída de los precios del petróleo, con especial incidencia para los cuatro países implicados, y algunos problemas jurídicos entre los países suramericanos vinculados al proyecto, supusieron un estancamiento tanto del proyecto de VANT como del avión de EPB, llegando incluso en el caso del primero a haberse suspendido en 2016. En el caso del avión de EPB, no hay novedades por parte de Argentina desde 2016, y afronta un futuro incierto⁹². En su caso, la ausencia repentina de Ecuador —uno de los tres países junto con Argentina y Venezuela que había manifestado su interés en adquirir 18 unidades de los primeros prototipos del “UNASUR I”— obstaculizó la viabilidad del proyecto al generar complicaciones de calado para la propia financiación del mismo. Por los riesgos y costes que tiene una empresa de este tipo, son precisos consorcios con varios socios estables que hagan viable su producción. Por otro lado, el hecho de que Venezuela haya sido el país a escala internacional que más haya disminuido su presupuesto de Defensa en los últimos años, fruto de la crisis económica y política que atraviesa, no es un factor que coadyuve, como tampoco los cambios presidenciales en Argentina y Brasil, y la reorientación que han asumido en sus políticas exteriores e industriales.

2.3.4 Formación y capacitación

El cuarto y último eje del CDS, correspondiente a “formación y capacitación”, ha puesto en marcha 37 actividades que pretenden impulsar acciones formativas para personal civil y militar suramericano. Entre estas acciones se recogen tres cursos ya consolidados en el CDS: el curso avanzado para altos funcionarios (CADSUL) que se ha celebrado en seis ediciones en la Escuela Superior de Guerra brasileña; el Programa Suramericano de Formación de Civiles en Defensa, con ediciones desde 2012; y el curso suramericano sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, con cuatro ediciones a sus espaldas. La mayor parte de las actividades de este eje de cooperación se trasladan a la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE).

Fruto de la propia coyuntura en la que ha tomado forma este nuevo ente suramericano, los recursos de los que se le ha dotado, así como la propia misión finalmente están en un nivel inferior a lo planteado en un primer momento, reflejado

⁹² CDS (2016b) “Acta de la XIII reunión de instancia ejecutiva del CDS”, Consejo de Defensa Suramericano, Caracas, 23 de noviembre de 2016

todo ello en un diseño institucional más ligero y descentralizado⁹³. En ese sentido, la Escuela ha quedado como espacio exclusivamente de coordinación entre centros contrapartes que, si bien sigue alimentando el proceso de generación de confianza entre países, difícilmente puede con esos medios poner en marcha la labor de articulación de una identidad suramericana de defensa o una doctrina común.

Por el momento se ha habilitado una página web que concentra y difunde información, y una plataforma de educación a distancia. Desde 2016, esta plataforma ofrece cursos sobre diferentes temáticas, como género en las Fuerzas Armadas, Derechos Humanos, o escenarios de seguridad y cooperación en defensa regional, que venían desarrollándose previamente a través del eje 4 del CDS sobre "formación y capacitación". Concretamente, hablamos del "III Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos", el "V CADSUL" para civiles y militares, el "I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico", y el "I Curso sobre Perspectiva de Género en Defensa".

Vemos así como el aprendizaje propio de la escuela se acompaña de un proceso de socialización y aprendizaje entre los asistentes que genera cambios de percepción entre los futuros responsables políticos de los países suramericanos, y que no sólo alimenta la confianza entre ellos sino también una preocupación e interés común. Es de esperar, no obstante, que esta nueva andadura vincule en mayor medida a los expertos civiles, grandes ausentes en el desarrollo del CDS⁹⁴.

2.4 La seguridad ciudadana, justicia y delincuencia transnacional

El CSDOT, de acuerdo con su estatuto, se constituye como una "instancia permanente de UNASUR de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR".

En las primeras reuniones del consejo, por su carácter de organismo permanente y en línea con el Tratado Constitutivo, los primeros debates giraron en torno a la aprobación de los estatutos del consejo y la puesta en marcha del plan de acción. Desde un primer momento, asimismo, se va a señalar la necesidad de coordinación con el Consejo Suramericano del Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)⁹⁵, ya que se constatan solapamientos en la tarea que deben desempeñar ambos consejos.

Respecto a esta relación del CSDOT con el CSPMD, se apuntó la necesidad de aclarar la vinculación entre ambos consejos sectoriales y, para ello, se pidió un informe de evaluación a la Secretaría General para ver cómo articular el trabajo en ambos espacios. A partir de ese informe y de otro realizado por el CEED, se entiende que

⁹³ Frenkel, A. (2016) "Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa, en *Relaciones Internacionales*, nº31, pp. 33-52

⁹⁴ Vitelli, M. G. (2015) "Reflexiones sobre la relación entre la comunidad académica de defensa y el CDS", en *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 2, nº 1, enero-junio, pp. 73-86

⁹⁵ Según el estatuto aprobado, este consejo sectorial toma forma como "instancia permanente de la UNASUR, de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas". Véase UNASUR (2010) "Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas", Quito, Ecuador, abril de 2010

ambos consejos sectoriales responden a una especificidad diferenciada, y por lo tanto, es preciso establecer los mecanismos e instrumentos oportunos por parte de UNASUR para la efectiva prevención y respuesta a los fenómenos que abordan. Asimismo, se justifica esta diferenciación por la existencia de regímenes internacionales diferenciados en el ámbito multilateral, con el problema mundial de las drogas por un lado y la delincuencia organizada transnacional por otro. Se habla así de institucionalidades claramente diferenciadas que implican el reconocimiento de la "independencia" de cada una de ellas, su "autonomía técnica" y "temática"⁹⁶. Sí se reconocen, en cambio, solapamiento en algunos objetivos específicos que serán identificados para explorar vías de trabajo conjunto al respecto que eviten duplicidades y evitando generar nueva institucionalidad.

Tras algunas reuniones conjuntas entre representantes de ambos consejos sectoriales se acordó un mecanismo de coordinación con carácter permanente para abordar las duplicidades y así regular el procedimiento que deben seguir ambos consejos cuando se toca un aspecto vinculado con alguno de los objetivos compartidos. Pese a que lleva activo desde 2014, el mecanismo no ha llegado a funcionar.

Por otro lado, y en línea con los requisitos del Tratado Constitutivo de UNASUR⁹⁷, se han aprobado estatutos y plan de acción del CSDOT. Este último se aprobó para un periodo de cinco años (2013-2017), y la discusión de los estatutos del CSDOT se realizó a partir de las propuestas de dos países, Colombia y Argentina. En el plan de acción figuran tres grandes ejes: (i) seguridad ciudadana, (ii) justicia y (iii) coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional, con sus correspondientes 11 ejes temáticos, 30 "desafíos estratégicos" y 137 acciones a implementar. Más allá de la aparente ambición, se constata desde un primer momento como, a diferencia de los planes de acción del CDS, la periodicidad de este es mucho mayor –quinquenal y no anual–. Otra diferencia es que, en un primer momento, no figura en el Plan de Acción qué país asume el rol de "responsable" y "corresponsable" a la hora de poner en marcha las actividades mencionadas en cada eje.

Entre las líneas de acción se recogen la elaboración de diagnósticos regionales, el fomento de las capacidades institucionales (de los cuerpos especializados, modernización tecnológica, de los sistemas de control interno y externo, etc.), el fortalecimiento de los sistemas de justicia (mejorando el acceso para lograr una asistencia integral y gratuita), el desarrollo de políticas específicas contra la delincuencia transnacional organizada y la puesta en marcha de mecanismos de cooperación para actuar contra el Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT).

Los avances de este consejo en los cinco primeros años de funcionamiento del mismo han sido inferiores a los de otros consejos sectoriales, como el CDS o el Consejo Suramericano de Infraestructuras y Planeamiento (COSIPLAN), si bien se ha

⁹⁶ UNASUR (2014) "Reunión entre la Presidencia Pro Tempore del CSPMD y la Presidencia Pro Tempore del CSDOT", Caracas, 8 de julio de 2014, pág. 7

⁹⁷ UNASUR (2008) "Tratado Constitutivo de la UNASUR", aprobado en Brasilia el 23 de mayo de 2008 y ratificado desde noviembre de 2010, Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>

avanzado en la celebración de seminarios, elaboración de informes a escala regional y con espacios de intercambio de experiencias. Durante la Presidencia Pro Tempore (PPT) venezolana, en 2016, se llevó a cabo una recapitulación de las actividades pendientes del CSDOT y su nivel de cumplimiento hasta ese momento: se computaban 76 actividades a implementar a un año de que finalizara el plazo del Plan de Acción, y el nivel de cumplimiento que se logró de estas superó escasamente el 36%.

Entre las principales medidas que se han adoptado en este periodo, se puede mencionar la puesta en marcha en noviembre de 2016, por iniciativa de Ecuador, de una "Red UNASUR" contra la delincuencia organizada transnacional con la pretensión siguiente: "en el marco de la legislación interna de cada Estado y conforme a los Tratados Internacionales que hayan sido aprobados y ratificados por los Estados, con la finalidad de cooperar en bases voluntarias en el intercambio de información, capacitación, buenas prácticas, mejorando la eficiencia de los países en el combate de este tipo de delitos en la región". Tras su aprobación, se está deliberando en torno al reglamento de la misma que se quería tener listo para enero de 2018.

Además de esta Red UNASUR, se han barajado y están todavía en proceso de deliberación, las propuestas peruana y venezolana de poner en marcha, en el caso del primero, un Centro de Estudios Estratégicos contra la Criminalidad Organizada Transnacional (CEECCOT), que equivaldría a un CEED del CSDOT⁹⁸. Y tras la IV reunión de Ministros celebrada en Caracas, se planteó a su vez la posibilidad de habilitar un Observatorio Suramericano de Seguridad Ciudadana así como una Universidad Suramericana de Seguridad Ciudadana (USSEC).

Con la puesta en marcha de una dirección de Asuntos de Seguridad Ciudadana y Justicia en la Secretaría General de UNASUR, hubo un mayor interés en apostar por ampliar las relaciones extrarregionales y generar contactos con otros socios como la Unión Europea. En la reunión presencial mantenida en 2016, se acordó establecer un contacto que permitiera una mayor coordinación y una instancia contraparte de la UE, en aras de que la región sea una posible partícipe del programa Eurosocial en materia de seguridad. No obstante, pese al mayor interés desde la Secretaría General, existieron reticencias desde los gobiernos suramericanos, mientras que la lentitud de los procedimientos institucionales no ayudó a dar pasos en ese sentido. Sin duda, el ensimismamiento en ambos esquemas regionales, y la falta de diálogo e interlocución interregional, ha desaprovechado la posibilidad de cubrir unos espacios de cooperación para ambas regiones, tanto en materia de delincuencia organizada, tráfico ilícito, y blanqueamiento, como en materia de gestión de crisis y operaciones en el exterior⁹⁹.

El carácter multidimensional del Consejo, acompañado de la heterogeneidad de las visiones sobre estas problemáticas plasmada en las reuniones, sin duda, ha sido un factor de ralentización en los avances del consejo. Se recurrirá con regularidad a

⁹⁸ CSDOT (2016) IX Instancia Ejecutiva, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Caracas, 24 y 25 de noviembre.

⁹⁹ Sanahuja, J. A. y F.J. Verdes-Montenegro (2015) "Nuevos Instrumentos de Cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: Riesgos y Oportunidades", *Documento de opinión del IIEE*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid

plantear reservas a las propuestas realizadas, y se apelará a la necesidad de consultas y confirmación por parte del ministerio competente por parte de las delegaciones nacionales. Todo ello se tradujo también en un gran número de ausencias y de retrasos en las decisiones que exige la puesta en marcha del Plan de Acción¹⁰⁰.

2.5 De UNASUR a PROSUR: ¿Cui Bono en materia de seguridad y defensa en Suramérica?

A diferencia de la génesis de UNASUR, una década atrás, la aparición de PROSUR ha sido modesta en iniciativas desde su lanzamiento en la Cumbre de Santiago. En sus primeros meses desde que se presentó, no existe ninguna iniciativa concreta que se haya hecho pública ni ningún eje de cooperación que se esté materializando, más allá de la declaración aprobada. Antes incluso de que se aprobara el Tratado Constitutivo de UNASUR, este organismo ya había dado resultados con su gestión de la crisis en Bolivia, tras la matanza de Pando; y se trabajaba con medidas de confianza mutua para reducir las tensiones de Ecuador y Venezuela con Colombia.

Respecto a los miembros que la componen, PROSUR no aglutina a todos los países suramericanos, como sí lo hizo su predecesora. En este caso, tres de los doce países de la región se han quedado al margen: Bolivia, Surinam y Uruguay. Mientras se ha tachado de "ideologizada" a UNASUR, esta logró reunir y poner en común a mandatarios de distinto signo, como Álvaro Uribe (Colombia), Alan García (Perú) o Hugo Chávez (Venezuela). Como ha apuntado ya algún experto, paradójicamente, se ha demostrado más "ideologizado" el nuevo esquema regional suramericano, al punto que se le ha llegado a calificar de "ALBA de derechas"¹⁰¹.

Por otro lado, y como se ha señalado, la otra principal crítica a UNASUR ha sido su "burocratización", entendida como un exceso de organismos y procedimientos que terminan por minar su eficacia. No deja de ser llamativo a este respecto que, además de las reticencias que siempre hubo a ese respecto por parte de UNASUR y del presupuesto modesto que se manejó respecto a otros organismos regionales, de los doce consejos sectoriales con los que contó, solo dos tuvieron suborganismos permanentes: defensa y salud. Y fueron precisamente estos los que, hasta 2015, han desarrollado en mayor medida una cooperación sectorial a través del CEED en el caso de la cooperación en el ámbito de la defensa, como se ha visto anteriormente, o el ISAGS, para la cooperación en el campo de la política y la gobernanza de la salud¹⁰².

La Declaración de Santiago que da origen a PROSUR apunta que se pretende evitar solapamientos y duplicidades, sin embargo, los ámbitos de "integración" que se señalan son los que ya se abordaban desde algunos de los distintos consejos sectoriales de UNASUR: infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y

¹⁰⁰ Ferreira, M.A. (2016) "Criminality and Violence in South America: The challenges for peace and UNASUR's response", en *International Studies Perspectives*, nº 0, pp. 1-17

¹⁰¹ Sanahuja, J.A.(2019): "La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa", en *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019*, CEIPAZ, Madrid, pp. 107-127

¹⁰² Riggiozzi, P (2014) "Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America, en *Journal Economy and Society*, Vol. 43, pp. 432-454

combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales¹⁰³. Se observa así como lo avanzado por el CDS y CSDOT queda definitivamente paralizado, siendo el caso del consejo sectorial de defensa más preocupante por los avances realizados en poco más de un lustro y la efectividad demostrada.

Dentro de la polarización que se está plasmando en la región a raíz de la crisis venezolana, no deja de llamar la atención que se trate de asociar a UNASUR con una organización al servicio del Gobierno de Maduro, cuando quien abanderó la cooperación en materia de defensa fue Argentina, con un nivel de apropiación elevado por parte del resto de países suramericanos. Los más modestos, por las asimetrías existentes (Guyana, Surinam, Bolivia), tuvieron más dificultades para sumarse a la dinámica de cooperación iniciada, y solo Colombia quedó algo más relegada respecto a las capacidades que atesoraba. Con esos antecedentes, y teniendo presente el desarrollo de UNASUR, sorprende menos que fuera precisamente este país andino quien fuera uno de los que abanderara la creación de PROSUR.

A este respecto, es reveladora la siguiente afirmación de Félix Peña en referencia a Mercosur y extrapolable a los casos que se están analizando sobre UNASUR y PROSUR: "adquiere importancia el poder detectar en cada momento específico si es que las diferencias que, eventualmente, se observan entre los países participantes reflejan una crisis existencial o sólo una crisis metodológica. La existencial se pone de manifiesto cuando uno o más países prefieren retirarse del proceso de integración, o al menos consideran seriamente tal opción. Aparentemente sería hoy el caso del Brexit en la UE. La crisis metodológica, es aquella que se refiere a uno o más aspectos de cómo trabajar juntos, es decir, de cuáles son los objetivos, instituciones, reglas y mecanismos que más conviene -y que sean factibles- utilizar en el esfuerzo conjunto entre los socios"¹⁰⁴. Parece pues oportuno interrogarse si el *Sudamexit*¹⁰⁵, entendido como la salida de UNASUR de más de la mitad de sus miembros, y como plantación de una crisis existencial, era la decisión más eficaz en términos de gobernanza de seguridad y defensa para la región; o si una crisis metodológica —sobre la designación de un Secretario General, por ejemplo— no se podía haber resuelto por otras vías. ¿Cómo se entiende entonces la decisión adoptada respecto a UNASUR y su corolario en PROSUR? ¿A qué responde este viraje en las políticas exteriores hacia la región?

Como se observa a través del caso de la arquitectura regional suramericana, el giro hacia la derecha que ha experimentado la región desde 2015, con los casos paradigmáticos de Macri en Argentina, y Temer y Bolsonaro en Brasil, está minando —e incluso soterrando— la incipiente capacidad de cooperación sectorial que se había articulado en la última década. Con ello se debilita su condición de actor internacional (*actorness*), perdiendo autonomía y allanando el camino para intervenciones externas, en especial de EE.UU. En parte, esto responde a un nuevo realineamiento

¹⁰³ PROSUR (2019) "Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur", Santiago de Chile, 22 de marzo de 2019

¹⁰⁴ Peña, F. (2019) "Realidades y sueños en la construcción de una región. Algunos momentos fundacionales en el largo e inconcluso proceso de desarrollo de la integración latinoamericana", blog de Félix Peña. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2019-03-momentos-fundacionales-proceso-desarrollo-integracion-latinoamericana> [Consultado el 10 de octubre de 2019]

¹⁰⁵ Frenkel, A., & Comini, N. (2016). Unasur: de proyecto refundacional a fantasma del Sudamexit. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (13), pp. 181-207

de la política exterior de estos países con EE.UU., una dinámica de remilitarización¹⁰⁶, y a un cuestionamiento del regionalismo que se sincroniza con el ciclo global de auge del nacionalismo.

Por supuesto, tampoco pueden perderse de vista factores domésticos. A la crisis económica que empezó a sentirse en la región, con la caída de los precios de las *commodities*, hay que sumarle una crisis política desde 2015, con un escenario más polarizado, incierto y que refleja un “malestar hacia la democracia”, con la corrupción y la inseguridad como catalizadores¹⁰⁷. En el superciclo electoral que se ha iniciado en la región durante el trienio 2017-2019, se observa un “voto protesta” en el que pocos mandatarios están siendo reelegidos, y todos ellos con gobiernos en minoría en sus respectivos parlamentos¹⁰⁸. Con ello, se complica la capacidad de poner en marcha reformas estratégicas, a la vez que cuestionar tanto a UNASUR como a CELAC o Mercosur empleando el discurso de que son organizaciones al servicio del chavismo, es una fórmula electoral de bajo coste de las nuevas derechas para la polarización y la deslegitimación de la oposición progresista¹⁰⁹.

Con una UNASUR defenestrada a fuego lento, primero con el bloqueo en la designación del sucesor de Samper como Secretario General, y luego con las suspensiones de membresía, y la posterior creación de PROSUR como organismo que se solapa con su predecesor y que no termina de concretarse en resultados, parece difícil concluir que lo que se pretendía era mejorar la cooperación suramericana. La arquitectura de seguridad y defensa tenía mucho margen de mejora en el seno de UNASUR, tanto a través del CDS como sobre todo del CSDOT; sin embargo no parece que la alternativa que se ha planteado vía PROSUR se esté demostrando mejor, quedando así la región huérfana, y dando un paso atrás a la hora de seguir trabajando en la cooperación hacia dentro y la disuasión hacia afuera.

¹⁰⁶ Verdes-Montenegro, F.J. (2019) “La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región”, *Documentos de Trabajo* nº 14 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

¹⁰⁷ Sanahuja, J.A. (2019a): “América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización”, en *Panorama Estratégico 2019*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid

¹⁰⁸ Zovatto, D. (2019) “Latin America: political change in volatile and uncertain times”, en *IDEA Commentary*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo

¹⁰⁹ Sanahuja, J.A. et. Al (en prensa) “América Latina y el Caribe. Panorama general y análisis específicos”, *Documento de Trabajo*, Fundación Carolina, Madrid

ANEXO 1

Variación del gasto en defensa entre 2008 y 2018 (en millones de dólares constantes)

PAÍS	2008	2018	Variación
ARGENTINA	4278	5337	+24.7%
BOLIVIA	551	598	+8.5%
BRASIL	24184	30769	+27.2%
CHILE	4774	5382	+12.7%
COLOMBIA	8492	10303	+21.3%
COSTA RICA	n/d	n/d	
ECUADOR	2224	2554	+14.8%
EL SALVADOR	194	263	+35.5%
GUATEMALA	241	275	+14.1%
HONDURAS	163	400	+145.3%
MÉXICO	4151	6375	+53.5%
NICARAGUA	44.4	81.3	+83.1%
PANAMÁ	n/d	n/d	+
PARAGUAY	189	379	+100.5%
PERÚ	1765	2689	+52.3%
R. DOMINICANA	339	602	+77.5%
URUGUAY	829	1164	+40.4%
TOTAL	52.418	67.171	+28.1%

Elaboración propia con datos de SIPRI (2018) Sipri Military Expenditure Database
<https://www.sipri.org/databases/milex>

ANEXO 2

Porcentaje de Fuerzas Armadas, presupuesto en Defensa y gasto en personal.

PAÍS	POBLACIÓN	EFFECTIVOS FFAA (y % de la población)	PRESUPUESTO DEFENSA (datos 2016)	% PIB	Incremento gasto personal 2008-2016
ARGENTINA	43.712.000	79.845 (0.18%)	4.287.426.700	0.98%	68%
BOLIVIA	10.904.000	34.078 (0.31%)	568.421.520	1.67%	79%
BRASIL	209.486.000	366.614 (0.17%)	19.978.247.480	1.3%	19%
CHILE	18.276.000	67.683 (0.37%)	4.571.174.008	1.94%	36%
COLOMBIA	48.650.000	265.050 (0.54%)	4.916.946.842	1.94%	5%
COSTA RICA	4.870.000	14.497 (0.29%)	949.094.945*	1.67%	-
ECUADOR	16.385.000	41.403 (0.25%)	2.510.507.785	2.67%	93%
EL SALVADOR	6.324.000	24.023 (0.37%)	146.139.840	0.53%	39%
GUATEMALA	16.703.000	18.181 (0.1%)	264.313.810	0.39%	72%
HONDURAS	8.183.000	15.216 (0.18%)	332.560.070	1.61%	157%
MÉXICO	126.248.000	267.656 (0.21%)	5.978.115.551	0.55%	6%
NICARAGUA	6.152.000	12.793 (0.2%)	72.558.630	0.56%	95%
PANAMÁ	3.991.000	23.105 (0.57%)	1.279.093.620*	2.29%	-
PARAGUAY	6.723.000	16.087 (0.23%)	357.354.910	1.33%	139%
PERÚ	31.776.000	78.296 (0.24%)	2.237.685.498	1.25%	74%
R. DOMINICANA	10.652.000	63.349 (0.59%)	454.610.819	0.64%	82%
URUGUAY	3.443.000	22.316 (0.64%)	770.840.944	1.45%	183%

Elaboración propia con datos de Resdal (2016) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires. <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>

*Efectivos Fuerzas de Seguridad.

ANEXO 3

Evolución de los delegados nacionales destinados en el CEED (2012-19)

<i>País</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016***</i>	<i>2017</i>	<i>2018-19</i>
Argentina	2	2	2	1			
Bolivia	1			2	(1)	(1)	(1)
Brasil	2	2	2	2		1 (2)	(2)
Chile	2	2	2	1		1	
Colombia	1	1					
Ecuador	1	1	1	1			
Guyana							
Paraguay	1	(**)	1	1		(1)	(1)
Perú	1	2	2	2			
Surinam	1*	1	1				(1)
Uruguay	1	1	1	2	(2)	(2)	(2)
Venezuela	1	1	1	1		(1)	(2)

Elaboración propia con datos del CEED.

* Delegado no incorporado al centro

(**) País suspendido por el CJJEG

***Información conseguida a través de entrevista a delegados y fuentes primarias

() Basado en la información que figura en la página web del CEED

ANEXO 4

CNC asignado por los países suramericanos al CEED y ESUDE

<i>País</i>	<i>CEED</i>	<i>ESUDE</i>	<i>Nombre del CNC</i>
Argentina			Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF)
Bolivia			Dirección General de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral (PODECODI)
Brasil			Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra (ESG)
Chile			Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)
Colombia			-
Ecuador			Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Ministerio de Defensa Nacional
Guyana			-
Paraguay			Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE)
Perú			Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN)
Surinam			Departamento de Planeamiento Estratégico de Defensa y Formación
Uruguay			Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN)
Venezuela			Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Militar Bolivariana

Elaboración propia con información del CEED y ESUDE.

Bibliografía

- ALDECOA, F. "Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)", en GARRIDO LÓPEZ, D. (dir), *El Estado de la Unión Europea Los Estados europeos ante la reforma de la Unión*, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, Madrid, 2018.
- Banco Mundial (2018). *Población, total*. Consultado en agosto 2019. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2018&start=1960&view=chart>
- CAMACHO, Z. (2018) "Libro Blanco: Fuerzas Armadas demandan a López Obrador triplicar presupuesto". *Contralinea.com.mx*, 5 diciembre 2018. Consultado en julio 2019 <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/12/05/libro-blanco-fuerzas-armadas-demandan-a-lopez-obrador-triplicar-presupuesto/>
- CEED (2011) "Informe Final Diseño de una metodología común de Medición de Gastos de Defensa", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, La Paz, 29 de julio de 2011.
- CEED (2014) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2011-2013)", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires.
- CEED (2015) Estudio Prospectivo Suramérica 2025, Tomo I y II, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-07-Recursos-Naturales.html>
- CEED (2015) "Manual para el uso del Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM)", versión optimizada: modificaciones a la Metodología para Transparentar el Inventario Militar Suramericano realizadas durante el desarrollo de la Videoconferencia entre el CEED y las Delegaciones Nacionales, aprobada en la VI Reunión Ordinaria del Consejo Ministros de Defensa Suramericano, Montevideo, 17 de diciembre de 2015.
- CEED (2016) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2014-2015)", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires.
- CEED (2017) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2015)", edición especial, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires.
- CEED (2018) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2014-2016)", edición especial, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires.
- CEED (2018) Estudio Prospectivo Suramérica 2025, Segunda parte, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Buenos Aires, diciembre 2018. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RRNN-2P-LIBRO-COMP-ESP.pdf>

- CDS (2016) "II Reunión del GT encargado de la elaboración del Atlas Suramericano de Riesgo de Desastres ocasionados por fenómenos naturales", Lima, 11 de mayo de 2016.
- CDS (2016) "Acta de la XIII reunión de instancia ejecutiva del CDS", Consejo de Defensa Suramericano, Caracas, 23 de noviembre de 2016.
- Consejo de Defensa Nacional de Uruguay (2014) *Política de Defensa Nacional. Un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*. Montevideo, 29 de abril de 2014.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).
- CSDOT (2016) IX Instancia Ejecutiva, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Caracas, 24 y 25 de noviembre.
- Defensoría del Pueblo (2018) *Informe Especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Bogotá, Colombia.
<http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Diario Oficial de la República de Chile (2017) *Ministerio de Defensa Nacional Aprueba Política de Ciberdefensa*, 9 noviembre 2017.
<https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>
- Diario Oficial El Peruano (2017) *Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional*.
- Dirección General de Planificación de Bolivia (2016) *Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Defensa 2016-2020*.
http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/files/Plan_Estrategico_Institucional_2016-2020.pdf
- EFE (2018) *Paraguay espera poner en órbita su primera satélite para 2021*. Asunción, 20 julio 2018. Consultado en julio 2019.
<https://www.efe.com/efe/america/tecnologia/paraguay-espera-poner-en-orbita-su-primer-satelite-para-2021/20000036-3697429#>
- FAUNDES, C. (2016) "Evaluación estratégica de la Política de Defensa de Bolivia", *Military Review*, enero-febrero 2016.
- FERREIRA, M.A. (2016) "Criminality and Violence in South America: The challenges for peace and UNASUR's response", en *International Studies Perspectives*, nº 0, pp. 1-17.
- FRENKEL, A. (2016) "Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa", en *Relaciones Internacionales*, nº31, pp. 33-52.

- FRENKEL, A., & COMINI, N. (2016). Unasur: de proyecto refundacional a fantasma del Sudaméxico. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (13), pp. 181-207
- GARCÍA, J. (2019) "López Obrador pone en marcha la polémica Guardia Nacional para frenar la violencia del crimen organizado". *El País*, 1 de julio 2019. Consultado en julio 2019, https://elpais.com/internacional/2019/06/30/mexico/1561915360_336017.html
- GASTALDI, S. (2015) "La política de Defensa en Bolivia y el rol de las Fuerzas Armadas: Balance de Gestión 2006-2014". *Council on Hemispheric Affairs*. <http://www.coha.org/la-politica-de-defensa-en-bolivia-y-el-rol-de-las-fuerzas-armadas-balance-de-gestion-2006-2014/>
- Gobierno de Colombia (2019) *Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Gobierno de México (2018) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*.
- GUYER, J. (2017) "Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica?" *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 4, nº2, julio/diciembre 2017.
- HARIG, C. (2017) "What's Next for Brazilian Peacekeeping?" *Rising Powers*. Consultado en julio 2019. <http://risingpowersproject.com/whats-next-brazilian-peacekeeping/>
- Itaipu Binacional (2019) *FAQ*, consultado en julio 2019. <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>
- JUNQUERA, C. (2010) "El impacto de la minería aurífera en el Departamento de Madre de Dios (Perú)", *Observatorio Medioambiental*, 2010, vol. 13.
- MEDELLÍN, A. (2019) "López Obrador: Si por mí fuera, desaparecería el Ejército y lo convertiría en Guardia Nacional", en *Defensa.com*, 4 de julio 2019. Consultado en julio 2019, <https://www.defensa.com/mexico/lopez-obrador-fuera-desapareceria-ejercito-convertiria-guardia>
- Ministério da Defesa (2016a) *Livro Branco de Defesa Nacional*.
- Ministério da Defesa (2016b) *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*.
- Ministerio de Defensa de la República de Bolivia (2004) *Libro Blanco de Defensa de la República de Bolivia. La Paz, Bolivia*.

- Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010) *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2017) *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador (2018) *Política de Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Quito, diciembre, 2018.
- Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala (2015) *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala. Evolución*. Guatemala.
- Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica (2017) *Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. AISEC 2017. San José*.
http://ns.msp.go.cr/ministerio/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2017/san_jose/inf_final_san_jose.pdf
- Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica (2018) *Sembremos Seguridad. Municipalidad de Alajuela*.
http://ns.msp.go.cr/ministerio/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2018/alajuela/inf_final_alajuela.pdf
- Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica (2019) *Sembremos Seguridad. Análisis Cantón de Turrialba*.
http://ns.msp.go.cr/ministerio/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2019/turrialba/inf_final_turrialba.pdf
- Ministerio de Seguridad Pública de Panamá (2017) *Estrategia Nacional de Seguridad Nacional. Panamá*.
- OCMAL (2016) *El caso de la minería ilegal en el Perú*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.
- OEA, 2019 CICTE: *Comité Interamericano contra el Terrorismo*, Consultado en julio 2019. <http://www.oas.org/es>
- PION-BERLIN, D. (2003) "A new civil-military pragmatism in Latin America". *Ponencia del VI seminario sobre investigación y educación en estudios de seguridad y defensa* (Redes 2003) CHDS. Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
<https://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-pion-berlin.pdf>
- PNUD (2010) *América Latina y el Caribe: Una superpotencia de biodiversidad*.
- Presidencia de la República de Colombia (2019) *Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*.
<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx> Consultado en junio 2019.

- Presidencia de la República de Paraguay (2013) *Primer Libro Blanco de la Defensa Nacional de la República del Paraguay*, Ministerio de Defensa Nacional.
- Presidente de la Nación Argentina (2018) *Directiva de Política de Defensa Nacional*.
- Presidente de la República Dominicana (2007) *Directiva de Seguridad y Defensa Nacional. Decreto Número 189-07 de fecha 3 del mes de abril del 2007*.
- PROSUR (2019) "Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur", Santiago de Chile, 22 de marzo de 2019
- Resdal (2016) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires. <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>
- RÉYEZ, J. y CAMACHO, Z. (2018) "Intervención militar extranjera, la mayor vulnerabilidad de México". *Contralínea.com.mx*, 22 octubre 2018. Consultado en julio 2019 <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/10/22/intervencion-militar-extranjera-la-mayor-vulnerabilidad-de-mexico/>
- RIGGIROZZI, P (2014) "Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America, en *Journal Economy and Society*, Vol. 43, pp. 432-454
- RIVAS PARDO, P. (2016) Defensa interna de los países de América Central: "El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia". *Estudios Internacionales*, vol. 48 nº 183, Universidad de Chile, enero 2016. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000100004
- RIVAS PARDO, P. (2014) "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: Sistematización de sus críticas y alcances". *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa*, nº 4, diciembre 2014. <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2015/04/ESD04ART05.pdf>
- ROCA, J. (2018) "Las 10 mayores centrales hidroeléctricas de Latinoamérica" *El Periódico de la Energía*.
- RUIZ, X. (2016) "América Latina y el Caribe" en Ayala, J.E. (coord.) "Alianzas y cooperaciones de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI", Documento de Trabajo Opex nº 81/2016, Fundación Alternativas, Madrid.
- SANAHUJA J.A. (2010) " La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos M. y J.A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Ed. CIDOB, Barcelona.
- SANAHUJA , J.A. (2012) "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales, Anuario CEIPAZ 2012-13*, CEIPAZ, Madrid, pp. 51-83

- SANAHUJA, J.A. (2017a) "Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle", en Briceño J. e I. Morales (eds.) *Post-hegemonic Regionalism in the Americas*, Ed. Routledge, New York, pp. 99-124.
- SANAHUJA, J.A. (2019a): "América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización", en *Panorama Estratégico 2019*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- SANAHUJA, J.A.(2019b): "La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa", en *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019*, CEIPAZ, Madrid, pp. 107-127
- SANAHUJA, J.A. y F.J. VERDES-MONTENEGRO (2014) "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en *Anuario de la Integración de CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires.
- SANAHUJA, J. A. y F.J. VERDES-MONTENEGRO (2015) "Nuevos Instrumentos de Cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: Riesgos y Oportunidades", *Documento de opinión del IEEE*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.
- SANAHUJA, J.A.; RUIZ, E. y F.J. VERDES-MONTENEGRO (en prensa) "América Latina y el Caribe. Panorama general y análisis específicos", Documento de Trabajo, Fundación Carolina, Madrid
- Secretaría de Defensa Nacional Honduras (2006) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Enero 2006.
- Senado República Dominicana. Presidencia (2018) *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional*.
- SIPRI (2018) *Military Expenditure Database*. Consultada en agosto 2019. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- TOKATLIAN, J.G. (2019) "Las siete cajas de pandora de la derecha suramericana", en *Crisis*, 19 de julio de 2019
- UNASUR (2008) "Tratado Constitutivo de la UNASUR", aprobado en Brasilia el 23 de mayo de 2008 y ratificado desde noviembre de 2010, Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>.
- UNASUR (2009) "Acta de la reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR", San Carlos de Bariloche, 28 de agosto de 2009.
- UNASUR (2014) "Reunión entre la Presidencia Pro Tempore del CSPMD y la Presidencia Pro Tempore del CSDOT", Caracas, 8 de julio de 2014.

- VEGA, J.M. y N. COMINI (2017) "Registro Suramericano de Gastos de Defensa: el legado de UNASUR", en *Documento de opinión del IEEE* nº 129/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 22 de diciembre de 2017.
- VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2018) "*La (de)securitización en UNASUR. Suramérica construyendo su dimensión de seguridad y defensa*". Tesis doctoral dirigida por José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, defendida el 10 de julio de 2018 en Madrid.
- VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2019) "La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región", *Documentos de Trabajo* nº 14 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- VITELLI, M. G. (2015) "Reflexiones sobre la relación entre la comunidad académica de defensa y el CDS", en *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 2, nº 1, enero-junio, pp. 73-86.
- WWF (2017) *Amazonas: un patrimonio compartido*. Consultado en agosto 2019. <http://www.wwf.org.co/?uNewsID=310350>
- ZOVATTO, D. (2019) "Latin America: political change in volatile and uncertain times", en *IDEA Commentary*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.