

**LA POSICIÓN ARGENTINA ANTE UNASUR EN RELACIÓN AL
TRATAMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN (2008-2015)**

Tesis presentada ante la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Georgetown University (GU) en cumplimiento del programa de la Maestría en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo / M.A. in Development, Management & Policy.

Guido Agustín Álvarez Rossi

Buenos Aires, Argentina

**LA POSICIÓN ARGENTINA ANTE UNASUR EN RELACIÓN AL
TRATAMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN (2008-2015)**

Directora: Mg. Mariana Foglia

Resumen

El crimen organizado constituye hoy uno de las principales amenazas a la seguridad de los estados y los individuos. A partir del fin de la Guerra Fría se inició un proceso donde los conflictos entre estados disminuyeron a la vez que incrementaron los conflictos dentro de los estados. En una región caracterizada por la ausencia de conflictos interestatales, donde la paz y la cooperación entre los diferentes países ha sido una constante durante las últimas décadas; la violencia generada por este fenómeno en sus diversas manifestaciones (tráfico de estupefacientes, trata personas, contrabando, tráfico de armas) merece cada vez mayor atención por parte de los actores públicos y de la sociedad civil.

Sin embargo, pese a la evidencia de su existencia, gravedad y expansión, no existe un consenso generalizado sobre cómo abordar este fenómeno. Es que, en sí mismas, las cuestiones vinculadas a la seguridad encarnan innumerables polémicas, ya en el ámbito de la discusión académica como en los debates públicos o la hora de implementar políticas.

De este modo, se destaca en las últimas décadas un progresivo involucramiento de las fuerzas armadas de diversos estados en tareas de seguridad pública. Lejos de resolver la

problemática de la delincuencia organizada, en muchos casos la violencia, el número de muertes y las violaciones a los derechos humanos se han agravado.

Por el contrario, hay países como Argentina que cuentan con una importante trayectoria en lo que se denominan modelos de seguridad democráticos, cuyos principales ejes son la separación de ambas esferas (defensa y seguridad), el control civil y la conducción política de sus fuerzas de seguridad y la vigencia irrestricta de los derechos humanos en el cumplimiento de la ley.

Asimismo, se observa un incremento de la actividad multilateral en la región durante los primeros años del siglo XXI, dando origen a nuevos foros, espacios y organismos así como fortaleciendo algunos preexistentes. Esta revitalización de la integración regional también fue imprimiéndole un carácter multidimensional a la cooperación: del enfoque puramente económico-comercial predominante hasta el momento, se fueron ampliando las agendas hasta incorporar ámbitos como la seguridad y la defensa, lo cual posibilitó el debate regional respecto de estos temas.

Lo que se propone la presente investigación es dilucidar cuál fue, en efecto, la posición argentina planteada en el ámbito multilateral de UNASUR, a efectos de tratar el crimen organizado y cooperar en su abordaje.

Abstract:

Organized crime is today one of the main threats for people and state security. Since the end of the Cold War, conflicts among states have been decreasing, while conflicts within states have increased. In a region distinguished by the absence of inter-state conflicts, where peace and cooperation among the different countries have been a constant during the last decades; violence derived from criminal activities (like drugs , human and arms trafficking and smuggling) deserves more and more attention from both government authorities and civil society.

However, despite the evidence of its existence, seriousness and expansion during the last years, there is no consensus over a common approach to address the issue of organized crime. As a matter of fact, security issues in general are a source of disputes not only in the academic area but also in public debates or public policy designs and implementations.

It is outstanding that since the past few decades there has been a progressive involvement of the military forces of different states in public security tasks. Nevertheless, far from solving the problem, in many cases the number of casualties, human rights violations and violence itself have increased.

On the contrary, countries like Argentina have an important trajectory in what is called democratic security models, whose fundamental pillars are the division between defense and security issues, civil control and political lead over the security forces and the unrestricted validity of human rights along law-enforcement policies.

Likewise, it is observed that during the first years of the 21th century, multilateral activity has increased in the region, giving birth to new forums and organizations as well as strengthening the existing ones. This has also enabled a thematic expansion over new agendas, including defense and security issues, while printing a multidimensional character to cooperation.

This thesis aims to deconstruct the argentine position at UNASUR multilateral organization to jointly address organized crime and cooperate in its approach.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I: DEFINICIONES PRELIMINARES.....	17
• Las políticas públicas.....	17
• La política exterior y sus perspectivas analíticas.....	22
• La teoría de los dos niveles de juego de Robert Putnam.....	27
• El constructivismo y sus aportes para entender el proceso.....	32
• El campo de la seguridad como política pública.....	36
• De la seguridad nacional a la seguridad regional.....	40
• La criminalidad organizada transnacional.....	44
• El multilateralismo latinoamericano: una caracterización.....	51
• Síntesis del capítulo.....	56
CAPÍTULO II: UNASUR: ANTECEDENTES, CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN INSTUTICONAL.....	57
• La integración regional y sus orígenes en la narrativa latinoamericana.....	57
• Los antecedentes de UNASUR: del viejo al nuevo regionalismo.....	62
• UNASUR como ejemplo de integración post-liberal.....	70
• Institucionalidad y funcionamiento de UNASUR, ¿la emergencia de un nuevo régimen internacional para América del Sur?	77
• Síntesis del capítulo.....	87

CAPÍTULO III: EL ABORDAJE REGIONAL DE LOS TEMAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD.....89

- Antecedentes históricos y marco continental: la evolución del ‘Sistema de Seguridad Hemisférico’89
- Avances y desafíos regionales en torno a la creación de una ‘Comunidad de Seguridad’ en Suramérica.....101
- El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)108
- La creación del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT)113
- Síntesis del capítulo.....121

CAPÍTULO IV: CRIMEN ORGANIZADO, SEGURIDAD Y FUERZAS ARMADAS: EL CASO ARGENTINO, MODELOS DE ABORDAJE Y MARCOS NORMATIVOS COMPRARADOS.....123

- El Modelo Argentino de Seguridad Democrática (MASD)124
- La participación de las fuerzas armadas frente a las ‘nuevas amenazas’ en la región: una mirada comparativa de los diferentes marcos normativos.....133
- Conceptualización y tipificación del crimen organizado en la estructura legal e institucional Argentina.....144
- Síntesis del capítulo.....152

CAPÍTULO V: LA POSICIÓN ARGENTINA (2008-2015) EN RELACIÓN AL TRATAMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO EN UNASUR.....154

- Dimensión sistémica: los condicionantes internos y externos en la formulación de la política exterior.....155
- Dimensión material-institucional: la aplicación del modelo de Putnam al caso de estudio.....165
- Dimensión inmaterial-ideacional: aportes de la teoría constructivista para la comprensión del caso.....172
- El impacto de la posición argentina en la arquitectura institucional de UNASUR.....178
- Síntesis del capítulo.....187

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.....190

BIBLIOGRAFÍA.....195

ANEXO.....207

INTRODUCCIÓN

La globalización imprime un carácter definitivo al mundo del siglo XXI. En toda su dimensión, las transformaciones sociales, geográficas, económicas y culturales¹ modifican el entorno en el que se asentaban las bases teóricas de las relaciones internacionales. Uno de los casos más claros lo constituye el campo de la seguridad, si se tienen en cuenta los nuevos problemas y desafíos emergentes en nuestro tiempo, que exceden las categorías clásicas de poder militar, paz y guerra entre estados (Orozco, 2006).

Según reconocen hace años en la Organización de Naciones Unidas (ONU)², las amenazas a la seguridad hoy en día incluyen una amplia gama de fenómenos como la violencia hacia el interior de los propios estados, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional e incluso la pobreza, enfermedades y la degradación del medio ambiente (ONU, 2004).

En Latinoamérica particularmente, el crimen organizado se consolida como uno de los fenómenos que más vidas afectan, y constituye una problemática cuya complejidad excede las capacidades de abordaje de los estados en forma aislada o individual.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ sobre las implicancias del crimen y la violencia en la región, se estima que América Latina y el Caribe concentran la

¹ La globalización ha producido tanto efectos positivos en las culturas, la comunicación, la creación de zonas e instituciones supranacionales; y efectos negativos como la imposición de políticas neoliberales, problemas ecológicos, violencia cultural y religiosa, inequidad y pobreza, fragilidad democrática (Youngs, 1996).

² Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (ONU, 2004). Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf

³Jaitman, Laura (Ed.), “*Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

tercera parte de los homicidios globales con sólo el 9% de la población mundial, convirtiendo a la inseguridad como la principal preocupación de sus habitantes. El costo del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe se estima entre el 3 y el 3,5% del PBI de la región, que en Centroamérica se dispara a 4,2% (BID, 2017). Dichas cantidades equivalen, según el mismo estudio, a la inversión en infraestructura de la región o al presupuesto social destinado al 30% más pobre de su población.

Sin embargo, no existen respuestas unívocas para enfrentar este desafío creciente. La progresiva militarización de las fuerzas policiales y de sus operativos, en algunos casos; o la asignación de tareas de seguridad interna a las fuerzas armadas para hacer frente a esta problemática, en otros; no han probado hasta el momento su efectividad⁴.

Más bien, esta lógica de intervención ha traído aparejado un incremento en el uso abusivo, indiscriminado e ilegal de la fuerza, incluyendo violaciones a los derechos humanos de la población. Asimismo, el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana ha acentuado en muchos casos la segmentación social y el trato discriminatorio hacia niños y adolescentes, en especial varones, que viven en zonas, barrios y comunidades particularmente afectadas por la violencia y la inseguridad.

No faltan voces que señalan que lo que ocurre en países como México, Colombia, Guatemala, Honduras o El Salvador – por mencionar algunos de los territorios donde el fenómeno en cuestión se encuentra más extendido y más vidas afecta⁵ – no es otra cosa que

⁴ Por ejemplo, en 2006 el presidente mexicano Felipe Calderón sumó a los militares a la lucha contra el narcotráfico. Los muertos por la guerra entre los narcos y la guerra militar ‘antinarco’, a los que se añaden los asesinatos por otros crímenes, llegaron a 234.000 entre 2006 y 2017. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Sistema Nacional de Seguridad Pública de México (2006).

⁵ Según el índice Global de Paz (IGP) de 2015, elaborado por el *Institute for Economics and Peace*, estos cinco países se encontraban entre los más violentos del mundo y registraron las peores marcas del continente.

la materialización de un proceso histórico en el cual se han profundizado el empobrecimiento de ciertos sectores de la población, la precarización del trabajo y la reducción del gasto estatal en servicios básicos como educación, salud y sistemas de pensiones. Ese podría ser uno de los factores que propició que un amplio sector de la sociedad se haya incorporado a actividades ilícitas, fundamentalmente jóvenes.

En lo que hace estrictamente a la región suramericana⁶, persisten profundas diferencias entre los estados con relación a las percepciones de amenazas a su seguridad (Bartolomé, 2009). Como consecuencia, los distintos marcos normativos y doctrinarios definen espacios de intervención divergentes para el accionar de las fuerzas armadas en su territorio y su rol en el abordaje del crimen organizado.

En tal sentido, y frente a la complejidad que presenta la temática (tanto por la diversidad de doctrinas, tradiciones y posturas en la región; como por la densidad de abordajes posibles para el tratamiento del fenómeno), resulta interesante para esta investigación develar cómo resuelve su abordaje la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entendiendo que se trata del ámbito multilateral más representativo de América del Sur durante el período estudiado.

Sucede que, una de las características más salientes en materia de relaciones internacionales de los últimos años en América Latina y el Caribe ha sido, por una parte, el desarrollo de

En orden del más pacífico al más violento: Colombia (146°); México (144°); El Salvador (123°); Guatemala (118°); Honduras (118°). En todos ellos, las fuerzas armadas tienen algún tipo de vinculación con tareas de seguridad interior, específicamente en relación con la lucha contra el crimen organizado. Fuente: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/06/17/latinoamerica-una-region-menos-pacifica-en-2015-segun-indice-de-paz-global/>

⁶ En adelante, se utilizará ‘suramericano/a’ como *adj. natural de Suramérica o América del Sur*, tal como señala el Diccionario de la Real Academia Española. El fundamento o motivo de la preferencia por “suramericano” se debe a que el prefijo *sud-* es de origen francés.

los procesos de integración subregional, y por la otra, la construcción de mecanismos subregionales de cooperación en seguridad pública y defensa.

Desde mediados de la década del 2000, la integración suramericana experimentó profundos cambios que alteraron los lineamientos generales de la cooperación trazada durante el decenio anterior. El regionalismo ‘abierto’ surgido en el periodo de postguerra fría, centrado en la liberalización comercial, mostraba algunos signos de agotamiento hacia el final de los años noventa (Serbin, 2011), y la aparición de nuevos liderazgos regionales dio paso a la exploración de nuevas fórmulas tanto de integración entre los países como de inserción global.

La nueva hoja de ruta de cooperación entre los países de América del Sur vivió por estos años un giro que algunos autores denominaron ‘postliberal’, buscando una convergencia hacia una agenda *multidimensional*, superadora de la lógica económico-comercial predominante. Asimismo, analistas y académicos advirtieron que el fenómeno de la ‘repolitización’ de los aspectos de la integración regional dio paso a la incorporación de cuestiones como la infraestructura física, la energía, la seguridad y la defensa (Sanahuja, 2011).

Se podría enmarcar, a grandes rasgos, a los gobiernos argentinos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner como parte de esta corriente que renovó políticamente a América del Sur a inicios del siglo XXI. Entre las características salientes de este conjunto de nuevos gobiernos generalmente catalogados como ‘progresistas’, se destacan la promoción de un rol activo del estado, la búsqueda de una mayor autonomía respecto de los

mercados sobre las políticas de desarrollo y de actores externos – fundamentalmente Estados Unidos – sobre la política exterior, fortaleciendo los lazos intrarregionales.

Introducido el contexto general en el que se inscribe la presente investigación, es dable enunciar la pregunta que guiará el desarrollo de la misma: *“¿Cuál fue la postura argentina llevada al ámbito multilateral de UNASUR en relación al tratamiento del crimen organizado en la región durante el período 2008-2015?”*.

Y, como pregunta secundaria derivada de la anterior: *“¿Cómo influyó la posición argentina en el diseño institucional de UNASUR y, concretamente, en la creación del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT)?”*.

Para indagar en este interrogante, se tomarán los testimonios recogidos a partir de la realización de entrevistas en profundidad a actores⁷ involucrados en el proceso, que serán complementados con la información recabada de los documentos oficiales de UNASUR (actas, estatutos, resoluciones, etc.) y del marco normativo de la República Argentina (Leyes, Decretos, etc.).

Sin embargo, la información recopilada y sistematizada de las fuentes mencionadas no alcanza por sí misma a brindar un entendimiento descriptivo del caso en toda su dimensión, por lo que resulta necesario servirse de los modelos y herramientas de análisis de política exterior existentes y reconocidos por la bibliografía. En este sentido, el análisis se desagregará en tres (3) dimensiones:

⁷ En todos los casos se respetará la confidencialidad y el anonimato en el uso de la información recabada: no se personalizará ni asociará la información obtenida con el respondente que la brindó y las opiniones serán analizadas en forma agregada, entre todos los entrevistados que participan.

- La *dimensión sistémica*, que aborda los condicionantes internos y externos en la formulación de la política exterior, teniendo en cuenta el contexto regional y global en el que se inscribe, así como el momento (económico, político, institucional) que atravesaba la Argentina por esos años.
- La *Dimensión material-institucional*, a través de la aplicación del modelo de Putnam al caso de estudio, para entender el rol de los actores involucrados (sus preferencias, intereses, etc.) en el proceso de negociación que tuvo como resultado una determinada orientación en la política exterior argentina.
- La *Dimensión inmaterial-ideacional*, que toma los aportes de la teoría constructivista para la comprensión del caso, teniendo en cuenta la ideología de los tomadores de decisión, la identidad del estado argentino en la materia (cristalizada en lo que se denominó el ‘Consenso Básico’ alrededor de un Modelo de Seguridad Democrática⁸) y la influencia de comunidades epistémicas especializadas que aportaron al debate y la elaboración de políticas.

Para el desarrollo escalonado del proceso descriptivo, se propone un recorrido secuencial que va desde lo general a lo particular, desarrollando primero los conceptos, teorías y visiones que servirán de punto de partida o referencia para aplicar más adelante al caso de estudio.

Así, en la primera parte de la investigación, se dará cuenta del marco teórico existente en relación a los principales conceptos involucrados: las políticas públicas, la política exterior

⁸ Si bien se desarrollará este concepto en profundidad en capítulos posteriores, conviene aclarar que se trata de una visión amplia sustentada en ciertos pilares como el fortalecimiento del poder civil sobre las distintas fuerzas de seguridad, el respeto irrestricto de los derechos humanos y la no intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

como una política pública y sus modelos de análisis, la seguridad nacional e internacional, el crimen organizado, el multilateralismo y su expresión en la integración regional.

Posteriormente, se procederá a desarrollar la evolución institucional histórica de la mentada integración regional, hasta centrarse en el organismo y el período de estudio: UNASUR (2008-2015). Esto conduce a un análisis del abordaje regional de los asuntos de defensa y seguridad, en particular, considerando los antecedentes históricos y las diferencias entre organismos creados desde la plataforma de la OEA y los jóvenes Consejos de UNASUR.

A continuación, se expone el caso argentino y su Modelo de Seguridad Democrática, consolidado alrededor de ciertos pilares fundamentales que dieron forma al ‘Consenso Básico’ durante los años de estudio tras más de dos décadas de intensos debates. Se compara este abordaje de los problemas de seguridad pública, con los marcos normativos de los otros países de Suramérica.

Por último, se describe la posición que tomó la Argentina ante UNASUR en relación al tratamiento del crimen organizado en la región, analizando los factores que intervienen en la formulación e implementación de esta política. Esa descripción, junto a los testimonios recogidos y las fuentes consultadas, ayudan también a obtener una impresión final de cómo esta postura tomada por la República Argentina en el foro de UNASUR influyó en la creación de un organismo especializado, denominado Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT), para tratar – en forma diferenciada de la competencia del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) – problemáticas comunes vinculadas al crimen organizado en todas sus versiones.

Con todo, se persigue en esta investigación un enfoque transversal y abarcativo de todas las dimensiones que afectan al fenómeno, con sus diferentes enfoques analíticos dentro de la literatura de la política exterior. Así, la política exterior o posición argentina puede ser analizada a partir de un inter-juego entre los diferentes factores que inciden en su despliegue como política pública, sin constituir aisladamente variables independientes y sin formar entre ellos y la política exterior una relación causal, sino interactiva. Como el presente trabajo tiene expresa vocación descriptiva, se considera que el repaso de los diferentes enfoques enriquecen la observación del objeto de estudio.

Teniendo en cuenta la relevancia actual del tema, y que todos los temas vinculados a la seguridad constituyen en sí un ámbito de disputas académicas y políticas que replican en la definición de agendas y políticas públicas tanto a nivel nacional como regional; el presente trabajo podrá, al menos, representar un aporte en términos de cómo influyen las agendas locales en los abordajes regionales de problemáticas comunes.

Asimismo, se espera que la investigación, al final del recorrido, aporte en la comprensión del desenvolvimiento de la política exterior del gobierno de Cristina Fernández (2008-2015) en el marco multilateral suramericano, específicamente en relación con una de las políticas que más identificaron su gestión: el sostenimiento de una doctrina o modelo de Seguridad Democrática.

Finalmente, es probable que el presente trabajo eche luz sobre el proceso de deliberación y toma de decisiones en UNASUR, que fue dando cuerpo a su creciente estructura institucional.

CAPÍTULO I:

DEFINICIONES PRELIMINARES

Antes de comenzar con el análisis de la toma de posición de Argentina frente a una temática específica y su proyección al ámbito regional, resulta necesario precisar qué se entenderá por cada uno de los conceptos involucrados: políticas públicas, política exterior, política de seguridad, crimen organizado e instituciones multilaterales.

A tal efecto, el presente capítulo presenta el marco teórico dentro del cual se circunscribe la investigación, planteando los vínculos que existen entre cada uno de los conceptos y presentando el contexto actual de la discusión sobre cada ámbito.

- **Las políticas públicas**

La política exterior es, en definitiva, un tipo específico de política pública, signada por su carácter internacional y los factores que condicionan su despliegue⁹. Asimismo, las políticas de seguridad aluden, en términos generales, a la forma en que se estructura en el plano interno la construcción del monopolio legítimo de la violencia, justificado en concepciones políticas que nutren las bases simbólicas, ideológicas y normativas del estado.

⁹ En los siguientes apartados se definirá cada elemento en detalle, de acuerdo con los distintos enfoques teóricos que abordan el análisis de política exterior.

Antes de entrar en cada especificidad, que serán abordadas más adelante, conviene aclarar que el concepto de políticas públicas refiere al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Otros autores agregan que no se trata de un comportamiento simplemente ‘reactivo’ o ‘casual’, sino intencional y generalmente planificado. De ahí que toda política pública implique – al menos – un diseño del programa o propuesta, una puesta en marcha y un impacto (productos, resultados) dados sobre la realidad o lo que se desea abordar.

Aquellas cuestiones sobre las que interviene el estado bajo la forma de políticas públicas suelen ser necesidades o demandas socialmente problematizadas. Es decir: aquellos asuntos que son considerados relevantes y/o urgentes en un momento histórico determinado y entran en la agenda de gobierno. Los mismos, como es de suponer, no están exentos de conflictos, coaliciones, poder, evidencias, argumentaciones (O’ Donnel y Oszlak, 1995).

Una vez que la problemática emerge como tal, el estado toma una posición, diseña iniciativas y respuestas; pero no es el único actor. El hecho de que otros actores tomen su posición respecto de ello implica que el proceso es interactivo y dinámico. Algunos autores, como Aguilar Villanueva (1993), van incluso más allá y plantean que existe una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, ya que esta última “forma parte de la misma definición del problema” (p. 60).

El estudio o análisis de las políticas públicas supone, de este modo, la aplicación de ciertas técnicas, conceptos y estrategias provenientes de distintas disciplinas, que tienen la

intención de mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos (Tamayo Sáez, 1997).

De entre los distintos enfoques que existen para estudiar el tema desde su origen existen principalmente dos corrientes: una 'sociocéntrica', que considera que las políticas públicas tienen origen en los distintos componentes sociales (coaliciones, grupos de interés, etc.); y otra centrada en el estado, que considera a éste un actor con suficiente autonomía y capacidad para formular e implementar las políticas en sentido propio, más allá de los intereses de sectores sociales y económicos con poder.

Ahora, esto último tampoco quiere decir que sean aquellos actores elegidos democráticamente quienes tienen la autonomía y el poder de definir las políticas: los funcionarios, que pertenecen al elenco de la política. Muchas veces, en cambio, son las agencias administrativas (o burocracias) y no la política las que definen 'las políticas'.

Hay autores que incluso van un poco más allá y sostienen que en realidad son las políticas la variable independiente respecto de la política: Lowi (1996) señala que los distintos tipos de políticas (distributivas, regulatorias, redistributivas) inciden de distinta manera en cómo se organiza la política. Pierson (1993) habla de 'retroalimentación': las políticas públicas producen política, ciertos resultados de ellas afectan la dinámica política, por lo que la relación entre ambas es mutua y permanente.

Por lo expuesto, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones que se adoptan en esta instancia, permiten saber quiénes definen y deciden, qué grupos y organizaciones influyen en el proceso, y "cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público" (Aguilar Villanueva, 1993, p. 27).

En una segunda instancia, durante la etapa de implementación de la política, también existen perspectivas divergentes. Siguiendo a Tamayo Sáez (1997), existen distintos modelos para analizar esta fase: el modelo *Top-Down*, según el cual “la esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones” (p. 301); y el modelo *Bottom-Up*, que sugiere que el estudio de la implementación es más provechoso si se empieza por observar lo que sucede en los niveles bajos de la cadena o sistema de implementación, atendiendo al proceso de negociación inherente a la implementación de ciertas políticas.

Para el caso de estudio, resultará relevante entender tanto la fase de problematización como la de implementación. Es decir, describir primero **cómo se definió el problema del crimen organizado¹⁰ en la agenda de la política exterior argentina, a partir del surgimiento del debate en UNASUR. Como se observó anteriormente, la progresiva ampliación de temáticas a abordar en dicho foro multilateral fue incorporando nuevas dimensiones que incluyeron cuestiones de seguridad. Sobre este aspecto resultará de utilidad aplicar a UNASUR el enfoque teórico de la *Escuela de Copenhague*, que analiza en profundidad la *securitización* de ciertas temáticas comunes en el mundo globalizado y aplica perfectamente al caso.**

Y, en segundo orden, cómo se conformó la respuesta estatal con proyección regional, a través de la participación en los debates del foro. **A tal efecto, se utilizarán elementos de la teoría constructivista (identidad del estado, componente ideológico de los decisores**

¹⁰ Resulta importante aclarar que más allá de su emergencia como temática de seguridad regional durante el período estudiado (2008-2015), no se trata de una problemática nueva emergente a nivel local. Los delitos que forman parte de lo que se conoce como crimen organizado ya se encontraban tipificados por el Código Penal Argentino. Y la respuesta estatal para su abordaje ya se encontraba circunscripta por el denominado “Consenso Básico”, plasmado en un ordenamiento jurídico que demarcaba explícitamente los límites de intervención de las fuerzas armadas en la seguridad interior.

políticos, influencia de comunidades epistémicas) y del análisis del juego institucional propuesto por el modelo de Putnam (1984).

Otro aspecto clave a considerar es cómo el estado – sujeto de las políticas públicas –, despliega lo que se denomina ‘capacidades estatales’ a la hora de implementar las políticas. El concepto, ampliamente desarrollado por la bibliografía específica, refiere a la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente.

En el caso de los estados en la región, el concepto es inescindible de cualquier análisis que se haga al respecto de las políticas públicas, puesto que muchas veces se carece de la capacidad para ponerlas en práctica eficaz y eficientemente, es decir, en su dimensión burocrática y legal respectivamente (O’Donnel, 2008).

Más aún: a partir de la llegada de la globalización, no se puede tomar al estado como el actor central o único dentro de un determinado territorio. El creciente poder de los mercados internacionales ha neutralizado o vulnerado la capacidad que antes tenía el estado nacional para ejercer la ‘gobernanza’ – entendida como el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad – al interior de su propio territorio (Peters, 2007).

Este aspecto es particularmente importante para el tema de esta investigación, puesto que la globalización y la creciente interdependencia entre los estados exigen cada vez más la cooperación en ámbitos multilaterales para el abordaje de problemáticas comunes y complejas como el crimen organizado. La globalización y sus consecuencias están hace décadas en permanente debate, pero lo que nadie puede negar es que se trata de uno de los rasgos más destacados y poderosos de nuestro tiempo y que, de alguna manera, ha afectado el accionar estatal.

- **La política exterior y sus perspectivas analíticas**

Tal como fue señalado anteriormente, la política exterior puede ser definida, en un sentido amplio, como aquella política pública que determina las relaciones y acciones que un estado se propone desarrollar en el plano externo, incluyendo tanto la relación con otros estados como con actores internacionales de diversa naturaleza.

Como toda política pública, la política exterior se despliega a partir de un diagnóstico o comprensión del escenario que nunca es neutro, ya que prefigura las soluciones a los problemas por resolver. La apreciación del escenario internacional no sólo es la función específica de la política exterior, sino que también resulta clave para la definición de otras políticas públicas, como la política de defensa. Este vínculo es analizado en profundidad por autores como Sergio Eissa (2013), basándose en su orientación natural hacia el entorno internacional¹¹.

Además del diagnóstico, la política exterior completa su despliegue cumpliendo las etapas de elaboración, implementación y ejecución. Durante el ciclo completo, se conjugan las líneas de acción orientadas por ‘principios’ u ‘objetivos rectores’ con la negociación política entre actores involucrados en el proceso. Esta investigación pretende aportar claridad sobre ambos aspectos, para lo cual se sirve de diferentes modelos de análisis existentes.

¹¹ En este sentido, retomando lo señalado por Roberto Russell (1991), la política exterior sería una “acción política gubernamental que abarca tres (3) dimensiones – político-diplomática, militar-estratégica, económica – y se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales tanto en el plano bilateral como multilateral” (p. 255). Es decir que así como hay una dimensión militar-estratégica en toda política exterior, hay también una dimensión internacional en toda política de defensa: esto es, una apreciación estratégica del marco internacional.

Aunque la formulación de la política exterior llegó a ser un campo de investigación en sí mismo hace relativamente poco tiempo, las relaciones internacionales y la diplomacia ha sido objeto de estudio desde los comienzos de la historia escrita¹².

Históricamente, los análisis de la política exterior de los estados tendían a simplificar a éstos como unidades monolíticas o unitarias, y por consiguiente omitían factores – externos e internos – causantes de los cursos de acción seguidos por los gobiernos. Esta concepción estado-céntrica de las relaciones internacionales constituyó el eje de interpretación de las principales corrientes clásicas de pensamiento en la materia: realismo e idealismo¹³.

Los modelos explicativos daban por sentada la racionalidad y unicidad del estado en la definición de sus propios objetivos e intereses. Como consecuencia, la política exterior se diseñaba unívocamente en torno a maximizar beneficios en el plano internacional, atendiendo a las necesidades surgidas de las circunstancias históricas, geográficas, políticas, económicas y técnicas (Hazelton, 1998).

Con todo, la política exterior sería el resultado de la acción racional de un estado en relación con la posición que ocupa en el entorno o sistema internacional. Sin embargo, esta noción fue perdiendo vigencia explicativa frente a la aceptación, cada vez más generalizada, de la importancia de los factores internos en la formulación de la política exterior.

¹² Un ejemplo clásico es el del general Tucídides, quien en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* narró el comportamiento de los estados a partir del conflicto en las relaciones entre las dos grandes potencias de la antigua Grecia: atenienses y espartanos en el siglo V a. C.

¹³ A pesar de sus diferencias, ambos enfoques encontraron las determinantes cruciales de la acción estatal exterior en la naturaleza del sistema internacional, específicamente en la condición estructural de “*anarquía internacional*”.

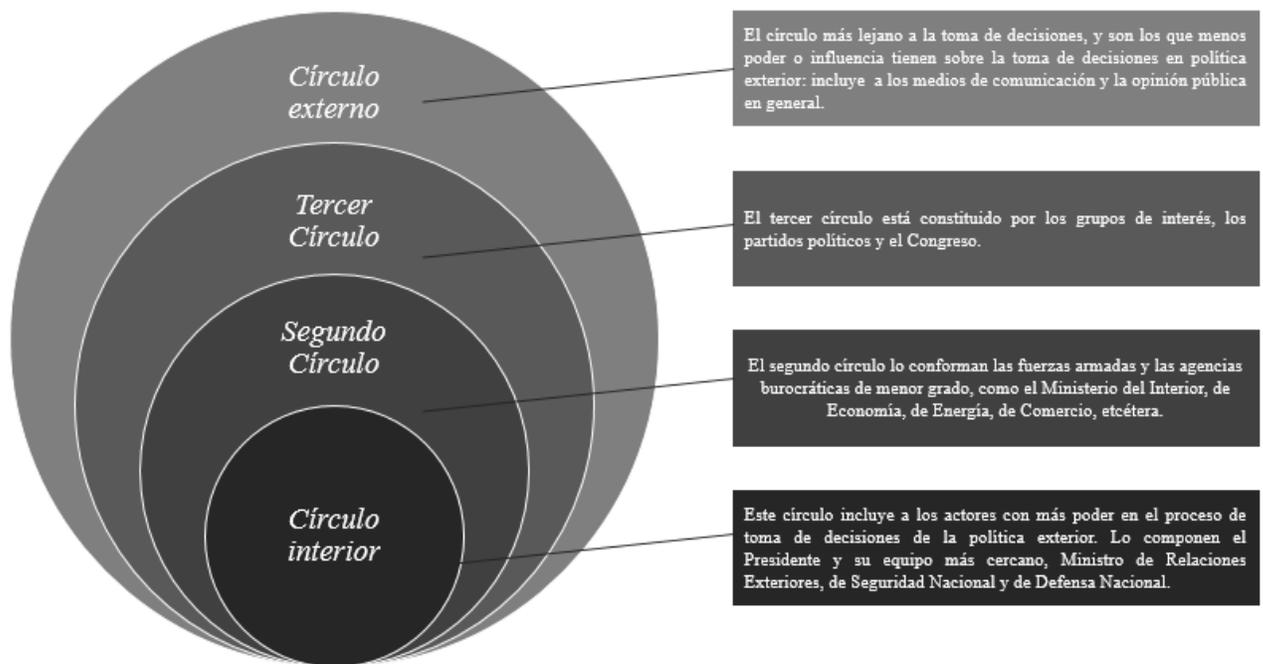
Diferentes autores (Keohane, 1988; Russell, 1991; Zahariadis, 2010) desarrollaron la idea de que la frontera analítica entre política exterior y política doméstica es cada vez más difusa, por lo que la comprensión del caso estudio en toda su complejidad requerirá un enfoque multidimensional que incluya el análisis del rol de las instituciones y de la política doméstica, así como los aspectos ‘ideacionales’ en juego.

Se puede enumerar una larga lista de los factores internos que pueden determinar el comportamiento internacional de un estado: desde el sistema político o régimen de gobierno que formula la política exterior (su sistema económico, si se trata de una democracia o un régimen autoritario, etc.); la visión del país sobre el sistema internacional (sobre la estructura, jerarquía, su propensión o resistencia al cambio, su carácter pacífico o violento); o el marco institucional en el que se formula la política (cómo se conforma el proceso de toma de decisiones: sistema de gobierno parlamentario o presidencialista, unitario o federal, tipo de burocracia, etc.).

En definitiva, no hay un único factor determinante en el proceso de formulación de la política exterior, si no todo un conjunto de interrelaciones entre individuos y organizaciones que puede dar por resultado la elaboración de políticas en este campo.

Una primera aproximación a esta complejidad fue presentada por Graham Allison (1971) y su ‘modelo burocrático’ para explicar el proceso de toma de decisiones. Según esta idea, la política exterior de los estados podría explicarse a partir de las preferencias de los distintos actores sub-nacionales. Los actores, a su vez, se ordenan por su cercanía e influencia sobre la definición de la política exterior:

Gráfico (3): Los distintos ‘círculos’ y su influencia en la política exterior:



Fuente: elaboración propia en base a Graham T. Allison (1971).

Es decir, se reconoce la pluralidad en la toma de decisiones (el estado no es un actor unitario) y la negociación emerge como un rasgo fundamental del proceso: el objetivo es arribar a un consenso, que a su vez se construye abarcando elementos mínimos de cada preferencia.

Allison (1971) también plantea el modelo organizacional, que alude a la existencia de un 'proceso operativo estandarizado' (*SOP*, por sus siglas en inglés) como respuesta ante cualquier contingencia o crisis internacional. Aquí, cada actor tiene una función determinada y las respuestas estandarizadas brindan previsibilidad a la acción, evitando el proceso de identificación y cálculo de las consecuencias de cada posible alternativa. De este modo, los estados responden a estímulos internacionales de forma estandarizada y

burocrática, más que por el cálculo racional de cada acción en función de intereses definidos.

Sin embargo, la toma de decisiones tampoco puede escindirse del medio respecto del cual se toman las decisiones, es decir el contexto internacional. Por lo cual, las teorías centradas exclusivamente en el análisis de los factores internos no son capaces de ofrecer un panorama completo sobre el asunto. De hecho, una corriente mayoritariamente aceptada en nuestros días fue iniciada por James Rosneau (1973) y su concepto de *'linkage politics'*, que trata de enlazar los asuntos internacionales con los domésticos y comprender la naturaleza de esa interacción.

Esta línea de investigación también fue explorada por la corriente institucionalista que se dedicó a estudiar la integración europea: Karl Deutsch (1978) y Ernst Haas (1967), entre otros, intentaron explicar cómo impactaron los partidos políticos y grupos de interés domésticos en el proceso de formación de la Unión Europea, y acuñaron el concepto de *'spillover'* o derrame para explicar la reciprocidad entre el desenvolvimiento doméstico y el del plano internacional.

A esta altura, resulta claro que la interacción entre lo interno y lo externo es una dimensión clave para la comprensión de la política exterior. Algunos autores remarcarán la preeminencia de una sobre la otra, pero en general existe un consenso sobre la idea de utilizar enfoques interactivos para abarcar adecuadamente el fenómeno.

No sólo eso: también es preciso, para la dimensión interna, analizar la política misma detrás de la toma de decisiones y no sólo las características de los regímenes y sus instituciones. Como señala Rosenau (1973), en última instancia, el decisor político es el foco organizador

que no puede escindirse o aislarse de los destinatarios de su comportamiento y las circunstancias bajo las cuales ejerce la decisión.

Así, como sugiere Peter Gourevitch (1978), conviene tener en cuenta el contenido de los intereses que persiguen o la orientación política de las personas que controlan los resortes de poder en el estado. Esto se debe a que, en definitiva, cualquier política adoptada por un gobierno debe obtener el apoyo al menos de una base política y social.

Lo interesante de esta visión es que incorpora la dinámica política del estado, que no es otra cosa que una institución representativa, constantemente sujeta a los cambios en las coaliciones de gobierno que terminan definiendo las políticas según sus preferencias y visiones.

- **La teoría de los dos niveles de juego de Robert Putnam**

Con la idea de ir más allá de la mera observación de los factores domésticos que influenciaron los asuntos internacionales o viceversa, la propuesta de la presente investigación consiste en abordar la formulación de la política exterior siguiendo las líneas de análisis de las principales corrientes teóricas, partiendo del entendimiento de que todas ellas aportan algo valioso a la comprensión del fenómeno.

A tal efecto, el modelo de Robert Putnam (1988) servirá para comprender mejor las dinámicas que tienen como resultado un determinado comportamiento exterior. Según el autor, es inútil debatir si la política doméstica influye o determina las relaciones

internacionales, o si es al revés, dado que la respuesta es ‘ambos, a veces’. Por eso, las preguntas que vale la pena hacer son ‘¿cuándo?’ Y ‘¿cómo?’

En su teoría denominada “El Juego de Dos Niveles”, el autor establece que los estados están influenciados por el nivel internacional (nivel I) y el nivel doméstico (nivel II). La teoría sitúa al gobierno, y concretamente al Jefe de Estado, como principal negociador entre el nivel doméstico y el nivel internacional, con el objetivo de “balancear su estrategia diplomática” y contentar a las dos partes.

Así, la política exterior es el resultado de una negociación en doble nivel donde diferentes actores buscan maximizar sus ganancias. En el frente interno están los partidos políticos, grupos de interés, opinión, pública, etcétera. En el frente externo el estado también recibe la influencia de instituciones u organismos internacionales y otros estados que también pretenden lograr ventajas de las negociaciones y tratados internacionales¹⁴.

Como principio, Putnam plantea que las negociaciones del nivel I siempre estarán condicionadas por el nivel II. En algunos casos, esto obedece a una limitación formal o constitucional¹⁵, en otros la “ratificación” interna refiere a las negociaciones con actores domésticos con peso o poder de presión sobre ciertas discusiones o la propia opinión pública, que juega un papel importante en toda democracia moderna.

Por lo tanto, es casi una condición para alcanzar un acuerdo internacional en el nivel I, conseguir ratificación en el nivel II por parte de los actores relevantes del proceso. En

¹⁴ En el ámbito internacional, los estados deben aceptar reglas como son las políticas económicas, lo cual deja en desventaja a países más dependientes o más débiles frente a una negociación, obligando a que muchas veces las políticas domésticas sean compatibles con la política económica internacional (Putnam, 1998). Esto resultó evidente en diferentes momentos de la historia, cuando a los países menos desarrollados y más dependientes se les impuso cierta receta o doctrina fiscal o monetaria.

¹⁵ Por ejemplo, la ratificación de los Acuerdos Internacionales que deben pasar por el Congreso.

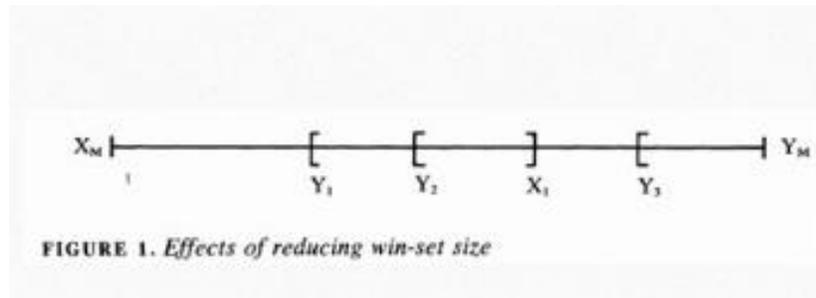
definitiva, son ellos los que colaborarán en su puesta en práctica si entienden que pueden obtener ciertos beneficios, o buscarán la forma de frenarlo si se ven amenazados.

El Jefe de Estado, como negociador principal, buscará balancear entre ambos niveles, procurando siempre maximizar sus beneficios internamente a partir de sus logros en política exterior. Para explicar la dinámica de las negociaciones, Putnam acuña el término ‘*win-set*’ o ‘conjunto ganador’. Esto sería el rango de victoria necesario para alcanzar un determinado acuerdo internacional, o qué están dispuestas a ceder las partes para alcanzar dicho acuerdo.

Está claro que cuanto mayor sea el conjunto ganador¹⁶, más posibilidades de llegar a un acuerdo (dado que éste tendrá más posibilidades de ser ratificado internamente). Sin embargo, es un poco más complejo, ya que no menos cierto es que si un estado tiene espacio o poder suficiente para imponer con holgura la negociación internamente, su amplio conjunto ganador puede ser percibido internacionalmente como una debilidad. Al revés, si un Jefe de Estado se encuentra constreñido internamente – en minoría legislativa, con la opinión pública en contra, etcétera –, su posición en el plano internacional se volverá más inflexible y por lo tanto su debilidad se transforma en una ventaja (Putnam, 1988).

Gráfico (4): El conjunto ganador o ‘*win-set*’ de las negociaciones:

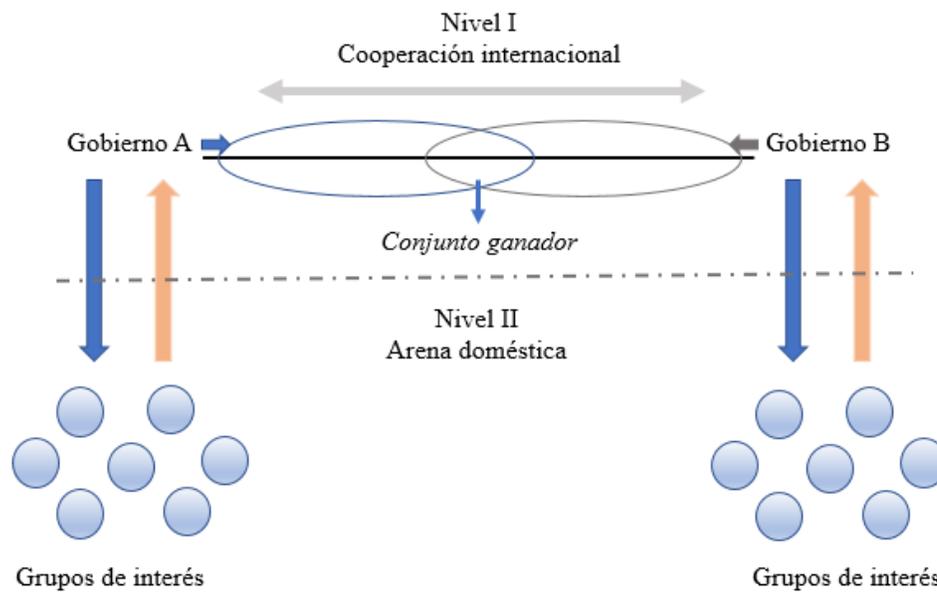
¹⁶ Las ganancias pueden no ser exclusivamente de orden material (recursos, económicos), También puede referir a cuestiones ideológicas o identitarias según otras teorías que explicaremos más adelante.



Fuente: Putnam, 1988, p.441.

Entre Y_1 y X_1 estaría el área de acuerdos posibles, donde se superponen los *win-sets* o conjuntos ganadores de ambos jugadores (X e Y).

Gráfico (5): Cooperación y negociación en dos niveles:



Fuente: elaboración propia en base a Putnam (1988).

Para entender la complejidad del juego, Putnam establece ciertos postulados o principios generales, que llama ‘determinantes del conjunto ganador’. Es decir, el conjunto ganador de todo acuerdo o negociación entre estados dependerá de:

1. Las preferencias y coaliciones del nivel II.
2. Las instituciones políticas del nivel II
3. Las estrategias del negociador en el nivel I

El primer postulado alude a la composición interna de los grupos de interés involucrados en el nivel interno del estado (si se encuentran unidos por los mismos intereses o son heterogéneos; si apoyan o rechazan mayoritariamente el acuerdo; si están interesados por la temática en discusión o no), y el carácter de la negociación (si se encuentra politizada y por tanto capta la atención de todos; si se trata de un acuerdo global con distintos componentes, donde las preferencias de uno pueden compensar las de otro, etc.).

El segundo, refiere a los procesos de ratificación formales de cada acuerdo. Por ejemplo, resultará más difícil alcanzar un acuerdo si para ratificarlo la constitución de ese país exige la aprobación del Poder Legislativo (a veces, esto podría implicar el voto de una mayoría agravada de $2/3$ de sus representantes). Estos constreñimientos, naturalmente, reducen el tamaño del conjunto ganador para el país que está negociando en la arena internacional.

Las estrategias del negociador principal o Jefe de Estado es clave también para determinar ese conjunto ganador. Como regla general, conviene que el conjunto ganador de la contraparte sea lo más amplio posible, ya que esto le permitirá ser más flexible en el nivel internacional. Al contrario, respecto del conjunto ganador propio, conviene que sea lo más estrecho posible, lo que limita en gran medida las posibilidades de ceder en un acuerdo

internacional y, por tanto, fortalece la posición negociadora. El tercer postulado también alude a los ‘pagos colaterales’ con los que el Jefe de Estado seduce a los actores internos para la ratificación de determinado acuerdo y forman parte de la lógica política interna de ese país. Idealmente, todo negociador busca maximizar el costo beneficio de las concesiones que debe hacer para alcanzar el acuerdo internacional, y lo mismo con las demandas y exigencias internas.

- **El constructivismo y sus aportes para entender el proceso.**

Más allá de la complejidad del modelo propuesto por Putnam, se incorporará al análisis otra perspectiva para entender aquellos aspectos que no aborda ni la lectura del contexto internacional (realismo) ni el estudio del rol de las instituciones (liberalismo): el constructivismo.

Surgido en la teoría de las relaciones internacionales como un enfoque ‘disidente’, el constructivismo se distingue de los enfoques ‘hegemónicos’ o ‘tradicionales’¹⁷. A partir de la década de 1980, la nueva fractura ubicó por un lado a ‘racionalistas’, que consideran posible juzgar objetivamente los comportamientos (esto agrupa a los herederos de la tradición realista y liberal por igual). Y, por el otro, a lo que Keohane (1989) llamó teorías ‘reflectivistas’, que tienen en común su desconfianza hacia los modelos científicos

¹⁷ Por enfoques ‘tradicionales’ se hace referencia a las dos grandes corrientes de pensamiento que dominaron el *corpus teórico* de las relaciones internacionales durante gran parte del siglo XX: realismo y liberalismo. Desde su confrontación clásica hasta el más reciente acercamiento entre neorealismo y neoliberalismo, ambas tradiciones hegemonizaron el pensamiento internacional durante varias décadas.

positivos para el estudio de la política mundial, y ponen un mayor énfasis en cuestiones contextuales e históricas, partiendo de la base de que las relaciones internacionales son un conjunto de fenómenos socialmente contruidos.

Dentro de la familia de enfoques reflectivistas, encontramos al constructivismo, la teoría crítica, los postmodernismos y los feminismos¹⁸. Sin embargo, para los propósitos de análisis aplicado a este trabajo, se utilizarán modestamente algunos elementos del constructivismo.

Una de las novedades más trascendentales que aporta el constructivismo, de la mano de Alexander Wendt (1987; 1995; 1999), radica en la noción de que tanto el realismo como el liberalismo, en su pretensión de explicar las relaciones internacionales, no conceden importancia a las identidades y a los intereses de los participantes, sino que los tratan como ‘factores exógenos fijos’, centrándose en la manera en que los actores se comportan y en los resultados de sus acciones.

Pero el constructivismo tampoco niega la racionalidad en la definición de intereses o en la toma de decisiones de un estado en la arena internacional. De hecho, el constructivismo se percibe a sí mismo como complementario a otros enfoques. Por ejemplo, las posiciones institucionalistas se verían reforzadas si contaran con una teoría sistemática que explicara la transformación de identidades e intereses de los actores a partir de los regímenes e instituciones en los que participan (Wendt, 1995).

¹⁸ Como señala Wendt (1995), es posible que el conjunto de enfoques reflectivistas esté más unida por lo que rechaza que por lo que acepta. Esto lo retrata la diversidad de teorías que aglutina. Si bien el énfasis en la idea de que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente contruidas es un rasgo común a todos los enfoques reflectivistas, el “constructivismo” (o “constructivismo social”) se ha diferenciado cada vez más de las otras teorías reflectivistas (Salomón González, 2001).

La propuesta no es una teoría estrictamente hablando, sino un conjunto de hipótesis que enarbolan una agenda de investigación, con el objetivo de evaluar las relaciones causales entre prácticas e interacciones y las estructuras cognitivas en el nivel de los estados individuales y los sistemas de estados (González, 2001).

Los estudios constructivistas se enfocan, en gran medida, en el papel de las organizaciones internacionales en los procesos de reconfiguración de intereses estatales. Algunos incluso se centran más en la construcción de normas que en las instituciones que las producen. Podría señalarse que, en general, los constructivistas consideran que las normas internacionales son algo más que ‘elementos constreñidores del comportamiento de los actores’, como plantea la visión neoliberal. Para el constructivismo, su alcance es más profundo ya que las mismas forman un “consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, constituye (o reconstituye) las identidades e intereses de éstos” (Checkel, 1997, p. 483).

Otro grupo de estudios constructivistas hace hincapié en el papel de ciertos individuos en la difusión de las normas por parte de las instituciones. Aquí surge el concepto de ‘activista moral’ (*moral entrepreneur*) en referencia a individuos comprometidos que se encuentran en el momento y lugar adecuado y consiguen transmitir sus creencias a estructuras sociales más amplias. También el uso de la noción de ‘comunidad epistémica’¹⁹ resultará relevante para la presente investigación, ya que alude no a la acción de un solo individuo, sino a “una red de profesionales que posee reconocida *expertise* y competencia sobre un tema

¹⁹ Acuñado por el autor John Ruggie en 1975, utilizado posteriormente por autores neoliberales en el marco de la teoría de los regímenes internacionales (González, 2001).

determinado y que reclama autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación de políticas vinculadas a ese tema o campo” (Haas, 1992, p. 3).

Emanuel Adler (1992), concibe a las comunidades epistémicas como creadoras de creencias intersubjetivas que actúan como “vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales”, y específicamente a través de la “difusión e internacionalización de nuevas normas constitutivas que puedan acabar creando nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social” (Adler, 1992, p. 103).

En lo que respecta a la formulación de la política exterior, hay autores que –en esta misma línea– sostienen que es imprescindible incorporar otros elementos *subjetivo-ideacionales* para obtener una visión amplia del accionar internacional de un determinado Estado.

Como se mencionó anteriormente, tanto el realismo como el institucionalismo liberal se apoyan en el carácter objetivo-racional de la política exterior. Incluso Putnam, que intentó conciliar ambas visiones. Los realistas y neorrealistas sostienen que las condiciones sistémicas determinan el accionar de las unidades (estados); mientras que el institucionalismo neoliberal explica las relaciones externas de los estados como el resultado de procesos político-institucionales.

Como complemento a estas teorías o puntos de análisis, la corriente constructivista incluye la convergencia o divergencia en torno a determinadas ideas que impactan en la definición de intereses y en el relacionamiento entre los actores internacionales. Se argumenta que, si bien los cálculos racionales que realizan los actores pueden promover o impedir la

cooperación, es preciso observar el proceso contiguo a esta: el relacionamiento formal (normativo) e informal (afinidades, cercanía, identidades).

Los temas identitarios que afectan al estado han sido abordados por la corriente constructivista, que considera las preferencias y consecuentes acciones de un estado como parte de su identidad (Wendt, 1995). Pero esta identidad es de naturaleza cambiante y, por lo tanto, dependerá del contexto histórico, cultural, político y social (Hopf, 1998).

En consecuencia, resulta vital tener en cuenta esta visión para comprender en forma holística la formulación de la política exterior, complementando las otras tradiciones. En particular, el constructivismo resulta útil para develar las motivaciones de los actores detrás de la toma de decisiones de política exterior –más allá del costo-beneficio racional– y, asimismo, entender por qué existen mayores o menores niveles de ideas e intereses compartidos entre los diversos actores internacionales (Álvarez, 2015).

- **El campo de la seguridad como política pública**

Existen diversas concepciones que tratan la cuestión de la seguridad pública como una temática central, tanto en el análisis de la construcción estatal, así también como problema relevante dentro de la agenda pública. El proceso mismo de la construcción estatal implicó la concentración de la capacidad de poner orden al interior de un territorio delimitado.

El concepto de ‘seguridad’ tiene un carácter eminentemente polisémico, lo que quiere decir que puede adquirir múltiples significados y aplicaciones. En la vida cotidiana y en el

terreno de las políticas públicas, el término seguridad tiene variadas aplicaciones: se puede hablar de seguridad personal, seguridad jurídica, seguridad social o seguridad económica. Todas ellas refieren a distintos bienes o valores que se desean proteger frente a distintos tipos de amenazas (Ugarte, 2001).

Etimológicamente la palabra proviene del latín *securitas*, que a su vez deriva de *securus* (sin cuidado, sin precaución, sin temor a preocuparse), que significa libre de cualquier peligro o daño. La Real Academia de la Lengua Española coincide en conferir al concepto la “cualidad de seguro”. El término “de seguridad” es el que se aplica a aquella rama de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. Puede decirse, entonces, que se trata al mismo tiempo de un instrumento del poder político. Éste la invoca para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en “peligro” o “amenaza” y que el estado debe proteger.

Si desagregamos esta segunda significación, el ámbito propio de la seguridad tendiente a mantener el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades es la ‘seguridad pública’. Una política de seguridad pública, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es el “conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal” (PNUD, 2005).

La misma, implica un proceso de prevención de los hechos que pudieran resultar delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; la investigación administrativa de los delitos en

desarrollo o consumados; y la persecución penal de los delitos consumados por parte de la justicia criminal (Ugarte, 2001). La seguridad pública, de este modo, se constituye como un ámbito orientado a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público.

A su vez, se denomina ‘seguridad ciudadana’ a aquella tendiente a la protección de las personas frente a agresiones violentas, situaciones de peligro o calamidades públicas. Es decir que incluye no sólo al estado, sino también a las personas y al desarrollo político, abarcando, además de asuntos derivados de conflictos fronterizos, con terceros países o con formas delictivas concretas, algunos temas referidos a la desintegración social, la falta de empleo, accesos a los servicios de salud, condiciones de saneamientos, agua potable, educación, vivienda y sistemas de seguridad social (Ugarte, 2001).

Ambas abordan la seguridad de una sociedad desde dos perspectivas diferentes: la del estado y la de la ciudadanía; pero la seguridad de una sociedad está atravesada también por la dimensión internacional. De hecho, el término ‘seguridad nacional’ comprende un enorme marco conceptual sobre el que viene teorizando la disciplina de las relaciones internacionales hace mucho tiempo. El concepto de ‘defensa nacional’, muy asociado a esta última conceptualización y parte inescindible de la misma, alude a las actividades políticas y militares que desarrollan los estados para prevenir o rechazar amenazas de origen externo.

Los tres niveles básicos de la definición comprenden al individuo, al estado y al sistema internacional. Históricamente, tanto la filosofía política como las ciencias sociales se han encargado de estudiar la relación entre estado y seguridad. “El Leviatán” de Thomas Hobbes (1977) tenía la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al

individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo. Hobbes (1977) nutre la tradición realista de las relaciones internacionales, para cuyos autores el estado de naturaleza anárquico individual era el mismo que se replicaba entre las unidades estatales a nivel internacional.

Para la concepción moderna la condición de estado es inseparable de soberanía; y la soberanía está relacionada a su vez con la capacidad de protegerse a sí mismo: “Sólo el que tiene en sí mismo la razón de su seguridad es capaz de regirse por sí mismo”, señalaba Maquiavelo (1998). En otras palabras, un estado sólo lo es si es independiente. Y ningún estado puede considerarse a sí mismo soberano o independiente si no es capaz de garantizar su propia seguridad.

Charles Tilly (1992), en su obra “Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990”, argumenta que la guerra fue forjando los estados europeos. Coerción y capital se combinan para crear diversos tipos de estados, pero es la creación de fuerzas de coerción propias en reemplazo de tropas de mercenarios lo que dio forma a las actuales fuerzas armadas, que sólo podían ser sostenidas materialmente a través de la recaudación de impuestos.

El clásico concepto de ‘seguridad nacional’ engloba la protección frente a amenazas que pudieran pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e integridad territorial de un estado (Ugarte, 2001). Tradicionalmente, se ha entendido que la amenaza fundamental que pone en riesgo estos valores esenciales y constitutivos del estado-nación son los ataques por parte de otro estado o estados, a través del empleo del poder militar en sus diversas formas.

Por otra parte, la idea de seguridad nacional encierra también ciertos dilemas desde la perspectiva de los estados. Para los países centrales, el énfasis se pone en lo que Hertz (1950) denominó ‘dilema de seguridad’: toda búsqueda de mayor seguridad individual por parte de un estado provoca, irremediamente, inseguridad en otras contrapartes externas. Es decir, si una nación es demasiado fuerte, esto puede ser provocativo. Pero también sucede a la inversa: si una nación es demasiado débil, "grandes peligros surgen si el agresor está convencido de que los poderes del estado son débiles en su capacidad de resolución" (Hertz, 1950, p. 73).

Con mayor precisión, se habla también de ‘dilema de inseguridad’ para los países periféricos, dado que la búsqueda de seguridad estatal también provoca inseguridad interna, en diversos actores sociales. Esto puede deberse a que el estado en cuestión no es suficientemente legítimo, y por tanto su capacidad para proveer orden y paz doméstica es reducida; lo que eleva, al mismo tiempo, inseguridad general de una nación frente a agresiones externas (Tokatlian, 2002).

- **De la seguridad nacional a la seguridad regional**

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y a partir de Guerra Fría, el concepto de ‘seguridad nacional’ adquirió una nueva dimensión en la política internacional. La lógica de confrontación bipolar condicionó y determinó las percepciones de amenazas a la seguridad, llevando a las cabezas de bloque, Estados Unidos y la Unión Soviética, a

establecer sus áreas de influencia. Así, cualquier amenaza a las mismas era considerada como una amenaza a la seguridad de la superpotencia. La concentración de poder político, económico y militar en las cabezas de bloque, forzó a definir la seguridad de los estados periféricos a partir de los principios rectores del bloque al cual pertenecían, al tiempo que los ejes prioritarios de sus políticas debían coincidir con los de la potencia hegemónica.

La idea de ‘seguridad colectiva’ –que surgió en la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz realizada en Chapultepec en 1945 y que primó durante casi toda la Guerra Fría– se basó en el presupuesto de que todos los estados americanos actuarán colectivamente, apoyándose unos a otros y que todas sus preocupaciones o los problemas que consideren éstos como amenazas son legítimas, lo cual implica que la seguridad de cada miembro debe ser garantizada por todos a través de los diferentes instrumentos con los que cuenta el sistema americano (De la Lama, 1998).

En este contexto, el *mainstream* de la Teoría de las Relaciones Internacionales discutía alrededor del problema de la seguridad nacional de los Estados Unidos. “En los trabajos de exponentes de la disciplina como E. H. Carr, Hans J. Morgenthau, Reinhold Niebhur, Henry Kissinger, Morton O. Kaplan, Robert Keohane, Joseph Nye o Kenneth Waltz, por citar algunos ejemplos significativos, no se debate qué se entiende por seguridad, sino que la discusión gira en torno a otras ideas como las de poder, estabilidad o interés nacional como medio o fin para garantizar la seguridad de los estados” (Montenegro, 2015, p. 112).

En América Latina esta conceptualización ha tenido profundas consecuencias en cuanto formaba parte de la zona de influencia de Estados Unidos. Así, la ‘Doctrina de Seguridad Nacional’ aplicada también en estas latitudes consistía, ni más ni menos, en un instrumento

de política exterior de Estados Unidos tendiente a modificar la misión de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos para que se dediquen con exclusividad a garantizar el orden interno a través de la eliminación de elementos subversivos identificados con el comunismo.

Fue a partir de la década de 1980 que, progresivamente, el concepto de seguridad se fue ampliando a nivel global, a medida que las categorías de la Guerra Fría iban perdiendo poder explicativo y ante la emergencia y proliferación de nuevas amenazas.

Como consecuencia de esta nueva conceptualización de la seguridad en el ámbito internacional, la Asamblea General de la ONU delegó en un grupo de expertos la definición de la seguridad. “La SEGURIDAD es una situación en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, con lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso”²⁰ (ONU, 1986). Complementariamente, la ‘seguridad internacional’ sería el resultado de la suma de la seguridad de las partes, es decir: todos los estados que conforman la comunidad internacional.

El paulatino avance del proceso de democratización que se vivía en la región en esta época marcó, sin lugar a dudas, la apertura hacia nuevas discusiones y conceptualizaciones sobre el rol que un estado democrático debía tener en relación a la seguridad y la defensa de la población. Sucede que, con anterioridad, la hipótesis de conflicto permanente tanto interno (subversión y expansión del comunismo) como externo (tensiones con países vecinos)

²⁰ ONU, *Concepts of Security* (A/40/553). New York, 1986. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/99705>

había servido como marco de justificación para las dictaduras del continente y la violencia institucional como ejercicio de gobierno.

Paralelamente, se observa un paulatino proceso de reorientación del concepto de seguridad hacia una visión centrada en el individuo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuñó en 1994 el nuevo concepto de ‘seguridad humana’, reemplazando el viejo enfoque de una seguridad centrada en proteger a los estados por otro que pone a las personas como sujeto central de la seguridad. De este modo se amplía el término a otros campos como el económico, alimentario, de salud, medioambiental, personal, político y comunitario.

El paradigma de la ‘seguridad humana’ asocia las principales amenazas a “la falta de desarrollo humano en educación, salud, desigualdades económicas y falta de respeto a los derechos humanos. Este nuevo concepto responde a dos nuevas ideas: primera, que la seguridad debe centrarse en las personas; y segunda, que la seguridad de las personas se ve amenazada no solamente por la violencia física, sino por otras amenazas como la subsistencia o las condiciones de llevar una vida con dignidad” (Font y Ortega, 2012, p. 170).

El progresivo corrimiento del estado al individuo o ciudadano como depositario y centro de la seguridad, tanto en el debate académico como en las definiciones que hacen al respecto los distintos organismos internacionales, tiene su correlato en el avance del proceso de globalización que tuvo su explosión en las últimas décadas.

En un mundo cada vez más atravesado por la globalización, las amenazas asumen un carácter ‘transnacional’, que excede el marco interpretativo tradicional (local vs.

internacional). Así, mientras las barreras ya no circunscriben la naturaleza de los conflictos, cada vez es más evidente la necesidad de cooperación. La ‘interdependencia’ entre estados indica que “las instituciones regionales están pasando a desempeñar un rol central en la asunción de los mandatos de seguridad” (Flemes, Nolte y Wehner, 2011, p. 112). Sin que esto signifique que se haya disuelto la soberanía del estado como pilar de las relaciones internacionales

En lo que respecta a América Latina en general, sin embargo, la influencia de Estados Unidos a nivel hemisférico (continente americano), es inescindible de cualquier análisis. La visión de Washington es fundamental, como se describe en los capítulos subsiguientes, puesto que su influencia sobre la definición de las agendas de seguridad ha sido históricamente determinante.

- **La criminalidad organizada transnacional**

El otro concepto clave para el desarrollo de la investigación es uno no menos polémico (sujeto de controversias y opiniones de muy distinta índole): el ‘crimen organizado’. El fenómeno ha sido investigado a través de diversos puntos de vista – en su dimensión jurídica, sociológica, política y económica, entre otros –, de modo que lo que se entiende bajo el concepto de ‘criminalidad organizada’ ha ido variado en el transcurso de la historia y representa una expresión difusa que articula y condensa diferentes aspectos. Su

interpretación como fenómeno delictivo abarca, asimismo, tanto su relación con la seguridad, como sus posibles abordajes de política pública.

En primer lugar, cabe señalar un primer elemento que sirve de punto de partida: el hecho de que se trata de un tipo de delincuencia que se diferencia de lo que se denomina ‘delincuencia común’ (Rojas, 2006). Aunque – salvo contadísimas excepciones – todo crimen involucre cierto grado de organización y, en consecuencia, sea organizado por naturaleza; en el fenómeno de referencia se trata de un rasgo distintivo. Así, hay algunos elementos de diferenciación, como son su estructura compleja de tipo empresarial, el rebasamiento de los controles gubernamentales y la búsqueda de beneficios esencialmente económicos a través de la acción violenta organizada.

La política pública cuyo objeto es el crimen organizado se dirime, básicamente, entre criminalizar la asociación o interceptar los activos derivados de la actividad ilícita. Por lo general, existen dos modos de regular el crimen organizado. Por un lado, los que consideran que es necesaria la comisión de un delito individualizado con carácter previo, ya sea tráfico de drogas, extorsión o lavado de activos. Por otro lado, algunos códigos penales condenan la comisión del delito de pertenencia a grupos criminales – o agravan la pena impuesta –, independientemente de los delitos cometidos²¹.

En la década de 1990 emerge el concepto de ‘crimen organizado transnacional’ tanto en la academia como en el discurso popular (mediático y político). Esta terminología surge en una coyuntura histórica donde confluyeron factores sobresalientes, entre los cuales el más importante fue el fin de la Guerra Fría y su reemplazo por un nuevo orden mundial, que dio

²¹ En base a un estudio realizado por la Coalición de Derechos Humanos contra las Estructuras Clandestinas (2004). *Crimen Organizado: una aproximación*. Guatemala, noviembre de 2004.

lugar a un nuevo discurso en materia de seguridad predicando el combate contra el crimen organizado (Cordini, 2017).

Esta ‘emergencia’ del fenómeno en la agenda de seguridad internacional sugiere que su problematización obedece también a una estructura de poder dominante (que ha ejercido históricamente una enorme influencia en la definición del mismo y en el diseño de políticas para enfrentarla²²) y que, tras el fin de la Guerra Fría y las amenazas del mundo bipolar, priorizó su tratamiento.

Así lo reflejan algunos autores al señalar que si bien es cierto que el concepto ha evolucionado con el tiempo, su ‘laxitud’ ha permitido que se transforme en una herramienta útil para camuflar pujas de intereses entre diferentes sectores vinculados a la seguridad, así como para justificar pedidos de fondos o cambios en la legislación de los países. Según M. Beare (1999), la “ventaja” de usar el concepto de crimen organizado es que puede aplicarse a un amplio espectro de fenómenos.

Como consecuencia, en gran medida lo ‘nuevo’ no es el concepto, sino el crecimiento de la industria dedicada a combatirlo. De este modo, se han configurado grupos e individuos que dependen de que las sociedades continúen considerando prioritario el control del crimen organizado y, por lo tanto, de alguna manera también contribuyen a ‘alimentarlo’.

La ‘normativización’ del concepto en el marco de la legislación internacional se consolidó en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional

²² En 1967, una comisión convocada por el Presidente de los Estados Unidos se abocó por primera vez a estudiar el tema del crimen organizado, desarrollando un concepto sobre el cual se viene desarrollando la teoría en la materia. De este modo, la noción de crimen organizado se construyó sobre la base de ciertos elementos fundamentales demarcados por las conclusiones de esta comisión: organización con una estructura de mando y decisión, componente étnico y familiar, explotación de actividades ilícitas (Ferrato, 2014).

Organizada, desarrollada en Palermo, Italia, en el año 2000. Y fue producto de un consenso alcanzado frente a la preocupación de la comunidad internacional en general, y de Estados Unidos en particular²³, en la lucha contra el tráfico de drogas.

En dicha Convención, se estableció el ámbito material de aplicación en torno al fenómeno tratado. Para ello se delinearón dos conceptos centrales que delimitan el objeto de la Convención, ellos son: organización y transnacionalidad²⁴. Como resultado, el grupo delictivo organizado quedó definido como:

“(…) un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directo o indirectamente, un beneficio económico de orden material”. *Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada* (2000), ONU. Palermo, Italia.

De ello se desprenden algunos elementos constitutivos del concepto:

- El elemento subjetivo, que alude a la participación de un grupo de personas (3 o más) organizadas, es decir, se trata de un ‘grupo estructurado’ con el propósito de cometer delitos.

²³ Nadelmann (1993, p. 466-470) subraya el rol dominante que tuvo la política criminal norteamericana en materia de lucha contra el narcotráfico desde los años 1960 en la legislación internacional. Ha habido una americanización de la respuesta de la comunidad internacional a problemática del narcotráfico, construida a partir del marco teórico establecido en las convenciones de Naciones Unidas (ONU). En el ámbito de la ONU se han sucedido tres grandes convenciones en la materia, a saber: a) la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; b) el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y c) la Convención de Las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de Viena de 1988). Fueron establecidas, todas ellas, como resultado de una intensa y continua presión de Estados Unidos de América para liderar la política criminal en la materia.

²⁴ El carácter transnacional como elemento constitutivo también resulta confuso: dirigentes políticos y medios de comunicación tienden a observar al crimen organizado y al crimen transnacional como el mismo fenómeno, configurando un ‘gran paraguas’ bajo el cual se agrupan las actividades criminales más serias y graves (Beare, 2000). Esta ambigüedad distorsiona la definición de la problemática y el diagnóstico para enfrentarla, al tiempo que resulta funcional a la negociación de recursos entre los actores involucrados.

- El elemento material u objetivo, que es la comisión misma de un delito tipificado como ‘grave’ (pena de 4 años o superior) con el objetivo de obtener beneficios financieros u otros beneficios materiales derivados del accionar delictivo. Lo que constituye una empresa criminal.
- El elemento temporal, representado por su continuidad o perdurabilidad en el tiempo. El crimen organizado tiene por sí mismo una naturaleza continua.
- El elemento espacial, vinculado a su transnacionalidad que, si bien es parte de la definición del crimen organizado, no lo es necesariamente de los tipos delictivos a regular (que siguen siendo potestades estatales).

Asimismo, se pueden identificar algunas derivaciones de carácter sociológico de estos elementos, que signan de alguna manera su relación con el entorno social:

En primer lugar, independientemente del grado y nivel de desarrollo económico del país donde se asienta, es a través del capitalismo que se hunde y amplía con mayor fuerza el crimen organizado (Tokatlian, 2002). Ello se presenta más allá del tipo de régimen político – si es democrático o autoritario –, el conjunto de incentivos que presenta el esquema capitalista (materiales, prácticas políticas, conflictos sociales) lo convierte en el ambiente más propicio. La ‘empresa criminal’ no puede florecer en un entorno que no sea el capitalista.

De hecho – y derivado de lo anterior –, por la propia naturaleza de su existencia en el sistema, el crimen organizado está íntimamente relacionado al lavado de activos. Dado que su objetivo es esencialmente material y económico, resulta difícil imaginar el fenómeno sin

rentabilidad, sin la posibilidad de esconder y legitimar las ganancias procedentes de actividades ilegales.

El lavado de dinero es esencial para lograr el funcionamiento efectivo de prácticamente toda forma de delincuencia. También lo es la violencia como parte central de sus actividades. Tanto para establecer el control y la jerarquía entre los propios miembros de la organización, como sobre sus competidores y los mercados ilícitos (independientemente del producto que se esté ofertando: drogas, protección, sexo, tráfico de armas, etc.).

El otro vínculo importante de la delincuencia organizada es con la corrupción para obstruir la justicia. Los sobornos a funcionarios encargados de vigilarlos, desde la policía hasta jueces, fiscales e incluso políticos para seguir realizando su actividad o desvirtuar el accionar de persecución penal y administración de justicia. La corrupción erosiona las capacidades del estado y aumenta la impunidad de las acciones delictivas.

Este elemento sugiere que su fuerza represiva o su capacidad de violencia no son los únicos mecanismos que utiliza. De hecho, la búsqueda de aceptación o reconocimiento por parte de distintos segmentos de la población son necesarias para su vigencia y proliferación.

Incluso algunos autores van más allá y sostienen la búsqueda de poder político y económico está ligada a garantizar e incrementar sus ganancias, su influencia y su seguridad. De ahí que el objeto último del crimen organizado sea asegurar y proyectar su dominación social (Tokatlian, 2002).

Sin embargo, esto no indica que se trate de un fenómeno ideológico. Por el contrario, la ideología no importa demasiado y lo que lo caracteriza es el pragmatismo. Más bien se

apega al *statu quo*, a la preservación de sus privilegios; por eso más que transformar busca convivir o coexistir, perpetuando un esquema sociopolítico que usufructúa. Esta relación de tipo ‘parasitaria’ es la que lo distingue de otros fenómenos que, como el terrorismo, buscan el conflicto y el enfrentamiento contra el poder público. El crimen organizado prefiere evitar el conflicto abierto con el estado y carece de un ‘proyecto político’ como tal.

De cualquier manera, lo que otorga relevancia al fenómeno es la existencia de una organización para la comisión de delitos que amenaza directamente la hegemonía del estado (en materia política y policial) como estructura legítima de control. En otras palabras, el crimen organizado es una forma de gobernanza de los mercados ilegales que los estados definen como amenaza a la seguridad.

A la luz del trazo grueso de los elementos materiales, jurídicos y sociológicos que presenta la problemática, es inevitable hablar de su dimensión internacional. Se suele decir que fenómenos de estas dimensiones ya exceden la capacidad de los estados para enfrentarlos. El crimen organizado es parte de la ‘globalización paralela’: de él participan actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o gobierno; y tampoco se posicionan en un territorio estatal claramente delimitado (Rojas, 2004).

De ahí que se considerará la definición de la Convención de Palermo sobre Delincuencia Organizada Transnacional más allá de las cuestiones propias de la definición de crimen organizado, sino atendiendo al criterio de multiplicidad jurisdiccional en su abordaje debido al alcance de sus actividades. Se tomará esta definición ‘normativa’ del fenómeno y sus dimensiones tan sólo a los fines prácticos y comparativos que facilitarán el análisis de su abordaje en la región suramericana.

- **El multilateralismo latinoamericano: una caracterización.**

La cooperación entre actores que conviven en un sistema internacional que es, de por sí, anárquico y descentralizado, sólo es viable bajo ciertas condiciones. Existe un consenso académico, más o menos generalizado y extendido a las diferentes corrientes de pensamiento, de que la anarquía del sistema internacional genera un vacío para la sujeción a ciertas normas y su cumplimiento²⁵. Sin embargo, esto tampoco significa que el comportamiento de los estados sea necesariamente caótico, o que la cooperación sea inviable.

El concepto de ‘regímenes internacionales’ ayuda a entender la existencia organizada entre las unidades del sistema. Los estados coexisten y cooperan sobre la base de un sistema de principios y normas –frecuentemente institucionalizado– que regula las relaciones entre ellos, frecuentemente institucionalizada (Hoffmann, 1991).

Desde un enfoque ‘institucionalista’²⁶, la “Teoría de los Regímenes Internacionales” de Stephen Krasner (1992) señala que bajo algunas condiciones los estados –y otros actores internacionales– perciben que la obtención de sus propios objetivos se optimiza mediante la coordinación intergubernamental para el establecimiento de normas, reglas y procedimientos formales o informales. Esto da surgimiento a normas internacionales cuya aceptación y legitimidad regulan la conducta de los estados y las relaciones dentro del sistema internacional.

²⁵ Al no existir una entidad supraestatal reconocida por todas las partes y que vele por la seguridad y el cumplimiento de las normas, se presentan diversos dilemas para cooperar.

²⁶ El institucionalismo es una corriente de las relaciones internacionales que está vinculada al liberalismo, y pone el foco en el estudio de las instituciones, muy utilizada en el campo de los procesos de integración. Dentro de ella, a su vez, se distinguen diversos enfoques (funcionalismo, neofuncionalismo, teoría de los regímenes).

Desde esta perspectiva, los acuerdos, reglas, normas y procedimientos dan forma a la interdependencia y son un instrumento para canalizar los comportamientos de los distintos estados (Keohane y Nye, 1998). En este sentido, los organismos multilaterales creados por los estados para tratar conjuntamente ciertas problemáticas pueden ser observados como regímenes internacionales, ya que todos ellos contemplan “principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, en los que las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales²⁷” (Krasner, 1992, p.2).

El multilateralismo es, en esencia, un principio organizacional, una forma institucional como lo pueden ser el bilateralismo o la jerarquía imperial. A través de la búsqueda del equilibrio de intereses, la característica distintiva del multilateralismo es precisamente el coordinar el comportamiento en base a principios generalizados (Ruggie, 1992). De este modo, el multilateralismo comprende las relaciones coordinadas entre varios estados de acuerdo a ciertos principios de conducta.

El tema, por su relevancia en un contexto cada vez más signado por la interdependencia, ha sido abordado desde los diversos enfoques o corrientes teóricas que analizan sistemáticamente las relaciones internacionales: el institucionalismo liberal, el realismo y el constructivismo. También hay teorías críticas que remarcan que las arenas multilaterales son frecuentemente sitios de lucha entre el centro y la periferia, el norte y el sur²⁸.

²⁷ Esta definición distingue un componente sustantivo, compuesto por los principios, normas y reglas que guían la acción; y otro componente procedimental que otorga previsibilidad a la toma de decisiones colectivas.

²⁸ Entiéndase el ‘norte’ en alusión a los países desarrollados, y el ‘sur’ como la periferia de los centros de poder global.

Todas ellas tienen algo que aportar a la comprensión del fenómeno. Los realistas enfatizan las dimensiones de poder existentes tanto al interior como a través de los acuerdos multilaterales. Las instituciones multilaterales se consideran, bajo esta perspectiva, como arenas en las cuales el poder es ejercido por actores con capacidades desiguales (Mearsheimer, 1995). Así, las instituciones del multilateralismo son vistas como meras creaciones de algunos estados buscando su propio interés nacional.

El liberalismo o institucionalismo liberal resalta la cooperación por parte de los estados en búsqueda de reciprocidad en sus acciones, donde se evalúan también costos y beneficios, y en donde se ven obligados a superar problemas de acción colectiva, de información y sobre todo de confianza (Legler y Santa Cruz, 2011).

El constructivismo, por su parte, enfatiza la naturaleza socialmente construida del multilateralismo. Bajo esta perspectiva no existe una lógica única o universal de cooperación multilateral o de búsqueda del poder que sea aplicable de manera uniforme a todas las expresiones del multilateralismo; en lugar de eso, se sugiere que la práctica multilateral varía dependiendo del contexto regional (Achayra & Johnson, 2007).

Desde este punto de vista, los organismos multilaterales no se construyen de la nada y solo sobre el cálculo racional costo-beneficio de los estados que son parte; sino sobre la base de ideas, principios rectores.

Justamente, el discurso y la práctica multilateralista se vieron robustecidos en la región suramericana durante el período estudiado, por lo que un punto de análisis que no merece ser omitido para entender su singularidad es la identidad y las ideas que motivan dichas acciones y discursos. Así, por ejemplo, el ALBA, UNASUR y CELAC representan formas

distintas en las que el multilateralismo se define y es definido por cuestiones de identidad, comunidad y región.

En definitiva, todas las corrientes presentan valiosos aportes y herramientas para la comprensión del fenómeno: la importancia del diseño institucional y los retos a la cooperación que destaca el institucionalismo, la consideración de las múltiples dimensiones de poder involucradas en las relaciones entre estados desiguales que remarca el realismo, la identidad y el discurso en el constructivismo y los aportes de las visiones críticas de la política internacional (marxismo, teoría de la dependencia), donde subyace el análisis de las relaciones de poder capitalista en la ecuación²⁹.

Por último, tampoco se puede soslayar la potencia que determinados líderes nacionales dieron a este proceso. Al respecto, bajando del sistema internacional al nivel de los estados y de los individuos, el surgimiento de nuevos liderazgos ha contribuido también a la nueva dirección del multilateralismo latinoamericano. Muchos autores señalan que ALBA nace de los esfuerzos del presidente Hugo Chávez y de la diplomacia venezolana; UNASUR y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se originaron en gran medida gracias al liderazgo brasileño, primero del presidente Fernando Henrique Cardoso y luego del presidente Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva.

En definitiva, cada proyecto regional tiene características propias, así como la región en su conjunto imprime un carácter al multilateralismo que se diferencia de la cooperación institucionalizada en otras latitudes. Con todo, algunos estudiosos del proceso señalan que, a diferencia de las instituciones multilaterales europeas o aquellas que pretende imponer

²⁹ De significativa importancia para un análisis que excede por su complejidad a la presente investigación, como sería explicar el potencial de las instancias multilaterales para servir no sólo a los intereses dominantes, sino también para fines emancipatorios.

Estados Unidos en el hemisferio, el patrón del multilateralismo latinoamericano se destaca por un marcado presidencialismo, un énfasis en la construcción de foros para el diálogo político y la concertación, y la construcción de instituciones débiles (Legler y Santa Cruz, 2011).

Estas características inciden, indudablemente, en el desenvolvimiento institucional de los organismos. Para el caso que nos interesa, UNASUR, no resulta *a priori* tan ajena esa caracterización: elevado presidencialismo, baja burocratización y centralización.

Dados los retos presentes y la discusión que precede a ponerse de acuerdo entre una docena de países –cuyos recelos, en muchos casos, aún subsisten– sobre temas que afectan o vulneran su seguridad³⁰, resulta llamativa, la evolución y el despliegue de UNASUR en la materia, como se observará más adelante. Sin embargo, cabe la preguntarse –a partir de las características señaladas anteriormente–, sobre la ‘efectividad’ de las entidades multilaterales de la región.

De hecho, muchos investigadores se preguntan: ¿son las entidades multilaterales menos efectivas debido a estas características? ¿Hace falta modificar la matriz de la integración formal a una más sustantiva, para abordar los retos presentes que la gobernanza regional enfrenta?

Otros, por su parte, resaltan que el método de las cumbres presidenciales también tiene sus ventajas: se destaca, por ejemplo, la adaptabilidad y flexibilidad de los nuevos arreglos multilaterales, así como el ser bastante efectivos para lidiar con las crisis recientes de la región, relacionadas a los intentos destituyentes y/o crisis políticas (Sanahuja, 2011).

³⁰ Como se resaltaba anteriormente, un atributo inescindible de la soberanía.

Síntesis del capítulo:

1. La política exterior es un tipo de política pública, caracterizada por su orientación al plano internacional. Como tal, cumple con lo que se denomina “ciclo” de las políticas: proceso que abarca la problematización, la formulación de una respuesta y la implementación de la misma. Durante el mismo, se pueden observar las tensiones políticas y los posicionamientos ideológicos que existen e inciden sobre su desenvolvimiento.
2. Por ello, y para describir lo más acabadamente posible el objeto de estudio, se propone en este trabajo servirse de distintos modelos de análisis, que consideren el contexto internacional (*dimensión sistémica*); los intereses de los actores en la negociación política (*dimensión material-institucional*); y las ideas e identidades en juego (*dimensión inmaterial-ideacional*).
3. La problematización del crimen organizado en la región, y su jerarquización como temática prioritaria a abordar en forma cooperativa, obedece a distintos factores. Algunos de ellos tienen que ver con la propia naturaleza del fenómeno (en su dimensión transnacional, su crecimiento exponencial y su relación directa con las muertes violentas en toda América Latina), otros con tendencias globales (la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos post-guerra fría y su incidencia en América Latina) y regionales (la creación de un ámbito multilateral como UNASUR, que progresivamente fue ampliando la agenda temática de la cooperación, hasta abarcar cuestiones de seguridad pública).

CAPÍTULO II:

UNASUR: ANTECEDENTES, CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN

INSTITUCIONAL

Los procesos de integración han recorrido un largo trecho desde aquella idea de unificar políticamente a América Latina tras el proceso independentista, hasta el acercamiento acelerado de las últimas décadas, impulsado por la democratización y la creciente necesidad de integrarse en bloque al mundo globalizado.

En este capítulo se abordará la integración suramericana a partir de su evolución institucional, con la creación de UNASUR como un punto clave de dos procesos simultáneos: 'regionalismo' y 'regionalización'. Por el primero se entiende la construcción de la identidad regional, en sus aspectos históricos, políticos, culturales y simbólicos. Mientras que la regionalización es un proceso más voluntario que nace a partir del impulso a cooperar para hacer frente a los nuevos desafíos mundiales. Ambos conceptos, son claves para comprender la trama completa de UNASUR: su impulso inicial, el contexto, los intereses de los actores involucrados y su desarrollo institucional.

- **La integración regional y sus orígenes en la narrativa latinoamericana**

Los términos 'integración' y 'regionalismo' evocan inmediatamente ideas de unidad y cohesión entre las partes. La acepción general del término integración refiere a acciones

con fines cooperativos entre distintos países que se encuentran vinculados por diversos factores (principalmente geográficos, pero también políticos, económicos, culturales, etc.). Por eso, el proceso de integración como tal puede abarcar distintos aspectos. El político se asocia básicamente a la toma de decisiones y a la búsqueda de cohesión entre las partes para el abordaje de temas comunes de la agenda pública.

Estrictamente en relación a la política internacional, Ernest Haas (1958) definió la integración como un proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son persuadidos a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.

Sin embargo, la utilización del término integración puede no involucrar, necesariamente, una cesión de competencias y atribuciones por parte de los distintos Estados a una organización internacional. Puede entenderse simplemente como “la creación y mantenimiento de intensos y variados patrones de interacción entre unidades previamente autónomas” (Wallace, 1995, p. 2). La integración regional es, entonces, no una institución sino un proceso de cooperación intensa y prolongada entre actores de una misma región sobre determinado ámbito material (Haas, 1958)³¹. En esta última definición cobra preponderancia el factor económico-comercial por sobre el político.

Para los realistas, por el contrario, la cooperación es inusual, efímera y temporal. Las instituciones internacionales no existen o son irrelevantes. El liberalismo, en cambio, acepta

³¹ La definición de Haas (1958) se inscribe en el enfoque neofuncionalista sobre el proceso de integración europea de posguerra. Esta mirada tiende a asignar un papel preponderante a los especialistas y a las organizaciones para estructurar la agenda e intermediar acuerdos, reduciendo o minimizando el papel de los estados y los diferentes grupos que impulsan las políticas de integración.

la coexistencia pacífica de intereses particulares en un medio anárquico. En tal sentido, los estados enfrentan dilemas económicos, sociales y de seguridad para los cuales la construcción de regímenes internacionales es fundamental, en tanto garantizan compromiso entre las partes, reciprocidad, coordinación y, en el tiempo, expectativas convergentes (Stein, 1990).

Sin embargo, es preciso tener una mirada omnicomprendensiva del fenómeno, que exceda tanto el análisis tecnocrático de las instituciones, así como las relaciones de fuerza o poder entre los estados. El unionismo y la integración en la región han sido por momentos un rasgo de las políticas exteriores a la vez que elementos constitutivos de la identidad, los valores y la cultura política latinoamericana. Desde esta singularidad, cobran mayor precisión explicativa las teorías social-constructivistas, dado que la integración latinoamericana no ha respondido sola ni principalmente, a meros intereses nacionales o a supuestas preferencias racionales (Sanahuja, 2011).

Bernal-Meza y Masera (2008) distinguen entre el concepto de regionalización y el de regionalismo, al señalar que “si la regionalización es el proceso mediante el cual se conforman áreas regionales de comercio en la economía mundial, el regionalismo es tanto el sistema de ideas que actúa como teoría de la diversificación de los espacios de integración en el escenario internacional, como el criterio normativo que permite la formulación de políticas orientadas a la construcción de esquemas institucionales regionales. (...) La regionalización es, entonces, tanto el proceso de creación específica de un espacio común, como el resultado de la puesta en marcha de la integración” (p. 14).

La existencia de ese ‘regionalismo latinoamericano’, enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región, puede rastrearse hasta las narrativas independentistas o post-coloniales a través de sus principales exponentes como Simón Bolívar, José de San Martín, Francisco de Miranda o Juan Bautista Alberdi (Diamint, 2011).

Se observa que ya en el proceso de formación de los estados nación de principios del siglo XIX, el anhelo de una ‘América Unida’ formaba parte del imaginario político de las élites que condujeron los procesos de independencia. Así, por esa época surgían propuestas como la de Bernardo Monteagudo sobre la ‘Federación General entre los Estados Hispanoamericanos’, o la de Simón Bolívar en su Carta de Jamaica de 1815, hablando de los Estados Unidos de América del Sur. También el propio José Martí, que acuñó el concepto de ‘nuestroamericanismo’, constituye un ejemplo de expresiones incipientes de integración regional que de ningún modo coincidían con el sentir de la época en otras latitudes.

Está claro que, desde los inicios, Estados Unidos se constituyó como un factor clave para la configuración de América Latina, tanto como idea e identidad (Sanahuja, 2010). A partir de su pretensión hegemónica en el hemisferio, a fines del siglo XIX Estados Unidos comienza a delinear una férrea política de influencia sobre el resto del continente. Surge así el ‘movimiento panamericano’ y la Conferencia de Washington (1889-1890), donde la incipiente potencia intenta armar el entramado institucional para lo que posteriormente se llamará ‘sistema interamericano’.

No obstante estos antecedentes, es recién a mediados del siglo XX cuando surgen en el continente algunos organismos de integración en sentido moderno. Lo que muchos autores consideran ‘viejo regionalismo’, corresponde a la etapa marcada por el contexto de Guerra Fría. Forman parte de esta institucionalidad temprana todos aquellos intentos que buscaron, fundamentalmente en el plano económico y de las políticas de desarrollo, la integración regional.

Conviene plantear en este punto la distinción entre América “Latina” y “del Sur” como entidad geoestratégica, social y cultural. Esto se debe, entre otras razones, al aumento de la gravitación política y económica de México, América Central y el Caribe en la órbita estadounidense; el creciente papel global —y regional— de Brasil; así como la búsqueda de un orden internacional multipolar y mayores márgenes de autonomía por parte de muchos gobiernos de la región en los últimos años.

Por eso no sólo sus líderes, sino muchos académicos y profesionales comenzaron a considerar a Suramérica como un espacio más idóneo para proyectos políticos y económicos unitarios, así como para una proyección internacional común reforzada³². En ese sentido, para la presente investigación, es preciso señalar que en adelante por ‘región’ se hará referencia directa a Suramérica, debido a que también su objeto de estudio a la evolución institucional de los organismos de integración del marco suramericano en los últimos años.

Según Gardini (2010), se pueden identificar “tres temas claves que han definido la esencia de los intentos de regionalismo latinoamericano o sudamericano desde mediado del siglo

³² Esta perspectiva asume, si no una unidad de propósitos, sí al menos la convergencia en temas claves para alcanzar una “unidad regional cohesionada y consolidada” (Hurrel, 1995, p. 24), presente durante el período estudiado.

XIX, y que aún hoy son válidos: (a) la relación de la unidad regional con Estados Unidos, (b) el papel de Brasil en el marco de la unidad regional, (c) el modelo económico y de desarrollo a adoptar por la unidad regional” (p. 13).

Los bloques regionales que existen en la actualidad en la región presentan principios y objetivos políticos y económicos bastante divergentes entre sí, por lo que podría señalarse que hay una superposición de organismos con diversas orientaciones y cuya convergencia aun está lejos de resolverse. La Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) y la Unión Sudamericana (UNASUR). Todos ellos difieren en su relación con el mundo (fundamentalmente con Estados Unidos), el papel que juega Brasil y el modelo de desarrollo planteado (Gardini, 2010). Asimismo, como se abordará a continuación, la evolución histórica de los procesos fue cambiando el carácter mismo y los objetivos de la integración.

- **Los antecedentes de UNASUR: del ‘viejo’ al ‘nuevo’ regionalismo**

La distinción entre ‘viejo’ y ‘nuevo’ regionalismo hace explícita alusión a dos períodos o etapas diferentes en el desarrollo de la integración regional. En general, se acepta que el quiebre entre uno y otro se dio a mediados de los años ochenta y toma mayor impulso al finalizar la Guerra Fría. Hay autores (Hettne, 1999) que se han dedicado a estudiar y sistematizar el contraste entre ambos.

Así, se observa que mientras el viejo regionalismo se desarrolló en el contexto de Guerra Fría, resultó de alguna manera ‘impuesto’ o creado ‘desde arriba’ (por las superpotencias en pugna) y se caracterizó por promover procesos de integración económica con una orientación hacia adentro y proteccionista. El nuevo, en cambio, es el resultado de un proceso espontáneo ‘desde adentro’ y ‘desde abajo’ (contemplando incluso actores no estatales), la integración económica es generalmente vista como abierta y compatible con una economía mundial interdependiente y sus objetivos son definidos en clave multidimensional (Hettne, 1999).

Tabla (2): diferencias y contrastes entre viejo y nuevo regionalismo:

"Viejo" regionalismo	"Nuevo" regionalismo
Se formó en el ámbito bipolar de la Guerra Fría.	Surge en el contexto de multipolaridad.
Creado "desde arriba": nace como una institucionalidad creada a partir de la división del mundo en dos polos, por parte de dos superpotencias en pugna.	Proceso voluntario que nace de las regiones en formación, donde los estados participantes se sienten impulsados a cooperar por una "urgencia de unirse" para enfrentar los nuevos desafíos.
Proteccionista en términos económicos: orientado hacia el interior.	Se considera "abierto" y por tanto compatible con una economía mundial interdependientes.
Presentaba objetivos específicos (algunas organizaciones estaban motivadas principalmente por la seguridad, otras por aspectos económicos).	Es el resultado de un proceso multidimensional.

Se ocupaba exclusivamente de las relaciones entre los estados-nación.	Forma parte de una transformación de la estructura mundial (globalización) en la que también opera en distintos niveles una variedad de actores no estatales.
---	---

Fuente: elaboración propia en base a Hettne, 1999.

En lo que respecta al continente, los primeros organismos internacionales que desarrollaron instituciones y fijaron políticas estables fueron la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ambos surgidos en 1948. El contexto de posguerra fue también terreno fértil para la ampliación de ámbitos de discusión diplomática a nivel global, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), luego de la trágica experiencia de la Segunda Guerra Mundial y el fracaso de la Liga de Naciones unos años antes.

Debido al peso que tiene la presencia de una potencia como Estados Unidos en el marco multilateral de la región, la OEA terminó casi siempre alineada a los intereses de su política exterior. Previsiblemente, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), no fortaleció las capacidades ni la iniciativa de los estados latinoamericanos en los asuntos continentales. Por el contrario, han sido casi siempre las decisiones y acciones de Estados Unidos las que fueron definiendo y moldeando la agenda de la OEA y la dinámica de temas como seguridad hemisférica, desarrollo o comercio.

La CEPAL, por el contrario, se perfilaba en los años cincuenta como un organismo que proponía rediscutir la economía y el desarrollo regional desde una perspectiva crítica y a

través de un enfoque totalmente diferente a los planteamientos neoclásicos predominantes. Dirigida en ese momento por Raúl Prebisch, en 1959 incorpora el ‘regionalismo’ como modelo económico de sustitución de importaciones. Prebisch consideraba que lo mejor para América Latina en lo que respecta a la solución a sus problemas económicos era la industrialización, porque con el tiempo se observaba un deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, debido a las características de los países de la periferia (países en desarrollo) el proceso se debía hacer mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior y un Estado activo para alentar el desarrollo industrial (Prebisch, 1959).

Fue bajo esta concepción que apareció en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En un principio, la ALALC contribuyó a que la industrialización avanzara y que los países miembros tuvieran tasas de crecimiento positivas. Sin embargo, también generó serios inconvenientes en la balanza de pagos por el aumento considerable de las importaciones, especialmente en las de bienes de capital (Garrido, 2008); además se percibía el atraso tecnológico en América Latina en relación a los países centrales y poco a poco los problemas macroeconómicos derivados de este modelo comenzaron a dejar en evidencia estas dificultades.

Es por eso que en la década de 1970 el deterioro económico regional, su creciente inestabilidad política y los conflictos geopolíticos que operaban hicieron perder fuerza a la ALALC y permitieron la conformación de grupos subregionales como el Grupo Andino o el Mercado Común Centroamericano y el Caribe. Asimismo, los objetivos de la ALALC y su propio paradigma se modificaron, motivando de esta manera su transformación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980.

La década del 1980 fue denominada como la ‘década perdida’ para América Latina³³, que por aquel entonces se debatía entre mantener el desgastado modelo de industrialización dirigido desde el estado o adoptar un modelo de libre mercado. Durante esa transición la tasa de crecimiento real del PBI (Producto Bruto Interno) para la región fue de sólo 2,3% entre 1980 y 1985. Sin embargo, se destacan los avances en términos políticos: fundamentalmente, la apertura democrática que suponía el retroceso de la Guerra Fría y los gobiernos militares en la región.

Este último factor fue clave para el surgimiento de algunos proyectos que buscaron integrar comercial y políticamente a la región, buscando generar lazos estables entre los diferentes estados. En esta etapa, Argentina fue pionera al recuperar la democracia: la política exterior tuvo un importante giro a partir del gobierno de Raúl Alfonsín, fundamentalmente en cuanto al posicionamiento nacional frente al conflicto bipolar todavía en curso. Se dio paso a un relacionamiento externo no estrictamente demarcado según las coordenadas (Este-Oeste) propias de la Guerra Fría, sino bajo las coordenadas Norte- Sur.

Esta nueva orientación de la política exterior argentina supuso el esfuerzo por resolver conflictos limítrofes, apostar a la paz regional impulsando su democratización, impulsar la integración subregional (que comenzó con Brasil) y así ir generando una mayor autonomía y capacidad negociadora frente a los países centrales.

³³ El desplome de los precios de las materias primas y el alza de las tasas de interés en los países industrializados generó una fuga de capitales, lo que provocó una masiva depreciación de los tipos de cambio, aumentando el tipo de interés real de la deuda, situación agravada por la presencia de burocracias excesivamente grandes o el colapso industrial provocado por su incapacidad de competir con productos importados.

Hay que decir que por entonces la legitimidad de la OEA se encontraba erosionada producto, entre otros episodios, de su inacción frente a la Guerra de Malvinas en 1982, cuando se puso en evidencia la fragilidad del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR)³⁴.

A principios de 1985, Alfonsín propuso al presidente electo del Brasil, Tancredo Neves, iniciar un proceso de integración económica entre Argentina y Brasil enfocada en tres pilares: fortalecer la democracia, afrontar la deuda externa y posibilitar la modernización productiva. La propuesta fue recibida con agrado por el mandatario brasileño, que al poco tiempo falleció; pero su sucesor, José Sarney, adoptó con entusiasmo el proyecto de integración. Por eso, a mediados de ese mismo año Brasil se incorporó al Grupo de Apoyo a Contadora y en noviembre, ambos mandatarios suscribieron la Declaración de Foz de Iguazú, piedra basal del MERCOSUR.

El 29 de julio de 1986 se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Mediante este instrumento se estableció el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario.

Durante la década de 1980 comienzan a aparecer indicios de un mundo que estaba a punto de cambiar: el fin del enfrentamiento ideológico de las dos grandes potencias y el advenimiento de la globalización forzaban encaminar la integración a una nueva etapa. El nuevo contexto mundial fomentaba los proyectos regionales, en la medida que éstos

³⁴ Estados Unidos viola uno de los pilares sobre los cuales descansaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) apoyando al Reino Unido: "*Un ataque armado por parte de cualquier Estado americano será considerado un ataque contra todos los Estados americanos*" (Artículo 3°). Esto volvió obsoletas las bases del Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica.

reducían las barreras tradicionales entre los países y favorecían la expansión de la actividad económica (Ibáñez, 1999).

Así, la desregulación competitiva y la liberalización comercial se vuelven casi un mandato hacia fines de los ochenta, con independencia de las convicciones ideológicas de los responsables políticos. A eso debe agregarse que con el colapso del comunismo, cualquier política económica que se alejase de la ortodoxia económica neoclásica sufría un generalizado descrédito. El ocaso del ‘viejo regionalismo’ daba lugar al surgimiento de un nuevo enfoque de la integración regional.

Por esa razón, durante la década siguiente (entre 1990 y 2000) se observa un avance y profundización de estos mecanismos dejando atrás las ideas de la CEPAL sobre integración y desarrollo características de un modelo de regionalismo ‘cerrado’. La síntesis del nuevo recetario económico para la región fue el Consenso de Washington (1989), y los procesos de integración fueron compatibles con esta concepción económica, convirtiéndose en un mero mecanismo para una mejor inserción de las economías latinoamericanas en el mundo³⁵.

Precisamente, la CEPAL realizó por ese entonces sus formulaciones sobre el ‘regionalismo abierto’³⁶ como un proceso de creciente apertura y desregulación, cuyo objeto era aumentar la competitividad de los países de la región (Rosenthal, 1994). La idea apuntaba a compatibilizar las relaciones comerciales y financieras de manera global, sin perjudicar la integración regional a través de la preferencia arancelaria.

³⁵A contramano de lo que planteaba originalmente Prebisch y la CEPAL: el objeto del mercado común debía ser la industrialización regional eficiente, el libre comercio debía ser funcional al objetivo mayor de promover el desarrollo industrial.

³⁶Este concepto fue utilizado para explicar un proceso de liberalización gradual y progresiva de las economías, bajo la predominancia de los modelos neoliberales (Bernal-Meza, 2005).

Por esa razón, el regionalismo abierto comprendía la liberalización comercial intrarregional (CEPAL, 1990). Esto tomó forma a través de la desgravación arancelaria en los distintos esquemas subregionales de integración. Algunos hechos de relevancia que marcaron esta etapa pueden enumerarse desde el establecimiento del MERCOSUR como Unión Aduanera a partir de 1995, la reactivación de los compromisos en el Pacto Andino -proponiendo un Mercado Común subregional para 1994-, la reestructuración del Mercado Común Centroamericano con acuerdos de libre comercio a partir de 1992³⁷, la constitución del Grupo de los Tres entre Colombia, Venezuela y México con el propósito de establecer un área de libre comercio hacia 1995 y la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, según sus siglas en inglés).

Por entonces, en todo el mundo se vivía una tendencia a la formación de bloques económicos y comerciales, y América Latina no era ajena a ese proceso. En sintonía con la ‘Iniciativa Bush para las Américas’³⁸, que establecía como primer punto la progresiva formación de la ‘zona de libre comercio hemisférica’, Estados Unidos buscaba obtener ventajas comerciales en el mercado latinoamericano y reforzar su posición competitiva frente a otros centros económicos mundiales (Porta, 1993).

En síntesis, el ‘nuevo regionalismo’ o ‘regionalismo abierto’ emerge como un proceso que busca conciliar por un lado la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales hacia adentro de la región y, por el otro, la interdependencia global resultante de la liberalización comercial (Garrido, 2008).

³⁷Se establecen metas de unificación de políticas comerciales para fines de ese año. Al año siguiente, a través del Protocolo de Guatemala (1993) se consolida el Subsistema de Integración Económica como instrumento para alcanzar la unión económica de los países de la región.

³⁸ En referencia al “The Enterprise for the Americas Initiative” formulada por el presidente George Bush de Estados Unidos el 27 de junio de 1990.

Una de las principales diferencias entre el nuevo y el viejo regionalismo consiste en que el nuevo regionalismo desmantela el proteccionismo (Bernal-Meza, 2005). Sin embargo, la CEPAL advierte que este regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones por contener un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región (CEPAL, 1994).

Ese modelo, vigente hasta mediados de la primera década de este siglo, entra en crisis debido a sus propias limitaciones como estrategia de mera liberalización comercial (Sanahuja, 2007), y a partir del rechazo expreso de los gobiernos de izquierda que irrumpían en la escena latinoamericana.

- **UNASUR como ejemplo de integración ‘post-liberal’**

El ascenso de un nuevo bloque político conformado por gobiernos de izquierda y centroizquierda en la región –surgido a partir de la implosión del modelo neoliberal–, vino acompañado también por un profundo debate en torno a la integración regional y un cuestionamiento al enfoque centrado en la integración comercialista que, con sus logros y fracasos, había caracterizado la década anterior.

La ambición política de establecer una identidad y una coherencia regionales se consideró un elemento fundamental en esta nueva etapa. Emerge, de este modo, la ‘construcción de la

regionalidad' como proyecto político, siempre en tensión con la globalización debido a las características que ostentaba.

A contramano de la prédica del fin de las ideologías y los gobiernos excesivos, el siglo XXI trajo consigo una importante novedad para América del Sur en términos de regionalismo: el creciente cuestionamiento al neoliberalismo y la búsqueda de autonomía internacional en un mundo cada vez más multipolar, llevaron a una revigorización de la integración y el surgimiento de organismos como ALBA³⁹, CELAC y UNASUR, proyectos marcadamente políticos y con una dimensión económica marginal.

Es por eso que algunos especialistas llaman regionalismo 'post-liberal' (Sanahuja, 2011) a este impulso, que emerge como una instancia donde el consenso en torno a políticas de mercado desaparece y surgen nuevas prácticas y narrativas sobre la integración económica regional y el regionalismo en su sentido más amplio.

Asimismo, como se describió en el punto anterior, la política de injerencia estadounidense en los asuntos latinoamericanos sirvió en muchos casos como catalizador para la integración regional. En tanto elemento de unión, muchas veces los países percibieron ésta como una posibilidad de despliegue autónomo de su política exterior (Sanahuja, 2011).

Precisamente, la pérdida de relevancia estratégica de la región para Estados Unidos tuvo, a partir de la declaración de la 'Guerra Global contra el Terror'⁴⁰ con foco en Medio Oriente, marcó su progresivo distanciamiento. Asimismo, la emergencia de nuevos actores y mercados de relevancia global como es el caso de China y Rusia abrieron interrogantes

³⁹ El ALBA se constituyó esencialmente como una herramienta de la agenda y del activismo regional del presidente Hugo Chávez. En un intento de distanciar a su país de Estados Unidos, Chávez intentó consolidar un papel de liderazgo en el Caribe y entre los países andinos más pobres (Gardini, 2010).

⁴⁰ Declarada a partir del atentado a las Torres Gemelas en Nueva York, 11 de septiembre de 2001.

sobre la priorización del vínculo con la potencia norteamericana en las agendas de política exterior. Por último, en el plano estrictamente regional, es de destacar que el antecedente del Mercosur y la entrada de México al NAFTA a principios de los noventa sirvieron como catalizadores para que la política exterior de Brasil, factor fundamental del bloque suramericano, se concentrara en estas latitudes para avanzar en la integración⁴¹.

Comprender la importancia de las especificidades históricas de este nuevo proceso ayudará a dilucidar qué se proponían sus impulsores, así como cuál será el verdadero alcance e impacto de la institucionalización del mismo, en el que conviven una heterogénea gama de países, diferenciados por sus particularidades económicas y políticas.

Se puede caracterizar esta etapa post-liberal de la integración regional a partir de algunos rasgos salientes: la preeminencia de la política por sobre la agenda económica y comercial en las relaciones exteriores; el retorno de las visiones desarrollistas y del protagonismo estatal que se contraponían a las agendas económicas centradas en la liberalización comercial; la búsqueda de autonomía frente a Estados Unidos y otros actores externos; ampliación de los ámbitos de cooperación (ya no sólo enfocado a ámbitos comerciales) a temas sociales, de ciudadanía y de seguridad, entre otros.

Luego de la desregulación que imperó durante los noventa, en la primera década del 2000 se multiplicaban las voces críticas frente al neoliberalismo y la globalización económica. Por eso, en algunos casos la integración regional se redefine como una herramienta al servicio del “Estado desarrollista” (Sanahuja, 2011). En ese mismo sentido, este proceso se

⁴¹ Como afirmara el ex secretario general del Itamaraty Luiz Felipe de Seixas Corrêa. “El MERCOSUR, el más en concebido de todos los mecanismos de integración, apalancó la idea de América del Sur, región de convergencia política y de integración económica, en sustitución a América Latina, desde que México se orientó hacia el norte” (Botelho, 2004, p. 13).

identifica con una menor atención a la agenda comercial y mayor énfasis en los déficits de desarrollo: infraestructura, asimetrías regionales, articulación de mercados, reducción de la pobreza y la desigualdad.

La agenda de la integración regional se renueva para abarcar temas de paz y seguridad, gestión de crisis y coordinación política exterior, como se analizará más adelante. Bajo ese espíritu nace UNASUR, cuyo antecedente inmediato es la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2004, con la intención de integrar los procesos de integración regional desarrollados en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur.

En una reedición de la narrativa unionista latinoamericana –pero sin México y Centroamérica–, se adaptaron aquellos ideales de autonomía regional a las exigencias contemporáneas de la globalización y un mundo multipolar (Sanahuja, 2011).

Sin embargo, entender el proceso en su verdadera dimensión requiere hacer una lectura multicausal. Por eso mismo, no resulta extraña ni ajena a los acontecimientos la visión realista que indica que UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño (Sanahuja, 2010). Sucede que la voluntad brasileña de consolidarse como potencia regional y global coincidió con un momento muy propicio para el despliegue de su política exterior. Por un lado, la redefinición del marco regional en clave suramericana y no latinoamericana lo ubica como líder “natural” de la región. Por otra parte, el Brasil de la primera década del siglo XXI presentaba condiciones internas favorables como estabilidad política, la popularidad del liderazgo presidencial y una economía pujante que se erigía como la de mayor peso en toda la región.

No obstante, un rápido examen de los intereses nacionales en juego durante la demarcación del nuevo organismo multilateral suramericano indica que varios estados estaban interesados en la conformación del bloque, por distintos motivos. Sobresale su potencial rol para atenuar los conflictos interestatales (Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, Chile-Bolivia) y la constitución de un ámbito de diálogo entre las partes, así como la posibilidad de integrar la región suramericana en términos de infraestructura, consolidando el acceso a nuevos mercados no sólo intrarregionales sino globales.

El proceso de reuniones presidenciales iniciado en el 2000, fue el que llevó, en su tercera edición, a la creación de la CSN. Fue en la III Cumbre Sudamericana de Presidentes (2004), en Cusco, que la propuesta tomó forma⁴². Los objetivos establecidos para el incipiente organismo en la Declaración de Cusco iban desde “la coordinación política, la extensión de la zona de libre comercio a toda América del Sur y la integración económica, social, institucional, física, energética y de comunicaciones”.

Esto ya implicaba un ‘ensanchamiento conceptual’ respecto del enfoque exclusivamente comercial que había caracterizado a la integración en décadas anteriores. La robustez de objetivos y aspiraciones no venía acompañada, sin embargo, de mayor institucionalidad. Con la idea de evitar superposición con otros organismos y nuevos gastos, se acordó inicialmente no dotar de estructura institucional al nuevo bloque, dejando establecidas las Cumbres de Jefes de Estado como instancia máxima del CSN y las de cancilleres para las decisiones ejecutivas.

⁴² Lula y su canciller capitanearon la iniciativa, a partir de sugerencia del entonces presidente peruano, Alejandro Toledo de crear la CSN (Botelho, 2008).

Al siguiente año, durante la I Cumbre formal de Jefes de Estado de la CSN en Brasilia, fueron definidos un Programa de Acción y la Agenda Prioritaria, que fija la periodicidad de un año para las cumbres y define el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore en el período entre una y otra reunión presidencial por el país sede de la última.

En 2006, la declaración final de la II Cumbre expresó la idea de “ciudadanía sudamericana”, con “derechos civiles, políticos, laborales y sociales a los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros”. Este principio sirvió de antecedente para el primer acto jurídico internacional emanado de la CSN: un acuerdo de 2006 para la utilización de un documento simple de identificación por parte de todos los ciudadanos de los estados miembros del bloque.

El punto de inflexión entre la CSN y UNASUR es la I Cumbre Energética Sudamericana, celebrada en Venezuela en el año 2007. Allí se decidió crear un consejo específico del área; cambiar el nombre de la CSN por UNASUR; instituir una Secretaría General, en Quito, Ecuador; agregar la Comisión de Altos Funcionarios a esta Secretaría; y determinar la firma del Tratado Constitutivo durante la próxima Cumbre de Jefes de Estado, a celebrarse en Cartagena de Indias, Colombia. (Sanahuja, 2011).

Finalmente, este encuentro terminó teniendo lugar en Brasilia bajo carácter de reunión extraordinaria, en 2008, producto del retraso en la preparación del tratado y de una acción militar colombiana en territorio ecuatoriano. El 23 de mayo del mismo año se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas⁴³, en el cual se designó como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a

⁴³ Disponible en:

<http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/ratado-UNASUR-solo.pdf>

Cochabamba, Bolivia. Sin embargo, su vigencia jurídica se dio recién a partir de marzo de 2011, cuando contó con la ratificación parlamentaria de la mayoría de sus miembros.

La creación de UNASUR ha sido explicada a partir de diferentes variables. Las exógenas, analizadas recientemente, como el distanciamiento relativo de Estados Unidos de la región o el reacomodamiento del sistema internacional a través de la emergencia de nuevos actores. Y otras, propias del marco regional, como el corte producido a partir del alejamiento de México⁴⁴ (por su ingreso al NAFTA), los antecedentes de la CAN y el MERCOSUR para la progresiva integración de América del Sur y la voluntad política de Brasil, el actor preponderante de la región. Sin embargo, no menos relevantes fueron Argentina y Venezuela en el impulso que se le dio a esta etapa.

Como se mencionó anteriormente, distingue a UNASUR de experiencias previas la ‘multidimensionalidad’ en su orientación temática (y no exclusivamente centrada en lo económico-comercial). En el Tratado Constitutivo, las metas económicas y comerciales aparecen diluidas en una agenda amplia de objetivos, de forma tal que se eluden las menciones específicas a la integración económica. Se habla, en cambio, de promover un crecimiento y desarrollo económico que ayude a superar las asimetrías regionales mediante la complementación de las economías, la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza, y la integración industrial y productiva (UNASUR, 2008).

⁴⁴ El hecho de que UNASUR pretenda representar una nueva entidad regional, Suramérica (en oposición a Latinoamérica), hace por un lado que el grupo esté “geográficamente bien definido y sea geoestratégicamente más fácil de aprehender” pero, por el otro, deja fuera a un actor como México cuya importancia comercial y cultural en la región ha sido importante (Gardini, 2010).

Estos acuerdos alcanzados evidenciaban que el incipiente organismo, como expresión del regionalismo ‘post-liberal’, se orientaba preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad. Sin embargo, la convergencia de intereses y expectativas iniciales no suponen necesariamente que existía una visión compartida sobre su diseño institucional, como se analizará a continuación.

- **Institucionalidad y funcionamiento de UNASUR: ¿la emergencia de un nuevo régimen internacional para América del Sur?**

Tal como se mencionó al comienzo de este capítulo, el regionalismo (en este caso materializado en UNASUR) es un proyecto político, y como tal –creado por actores humanos–, puede fracasar. Desde esta perspectiva, las regiones son cuerpos dinámicos que pueden transitar períodos de declive o fortalecimiento: es lo que Hettne (1999) llama ‘regionalidad creciente’ o ‘decreciente’, entendida siempre como un proceso. Las etapas o instancias del proceso, según el mismo autor, son:

- a) Espacio regional: aspecto geográfico-territorial, que delimita una región con sus componentes sociales (habitantes, comunidades, redes de relaciones entre las mismas).
- b) Complejo regional: implica una constante profundización de las relaciones entre los diferentes grupos humanos que compromete a las partes (los estados) a depender entre ellas así como de la estabilidad general del sistema regional. Llevado al

ámbito de la seguridad, esto implica que lo unen de manera paradójica sus conflictos, constituyendo un proceso de regionalización coercitivo.

- c) Sociedad regional: puede ser espontánea u organizada en torno al ámbito cultural, económico, político o militar. Los estados no son los únicos actores sino los dominantes.
- d) Comunidad regional: se conforma cuando un marco organizativo durable propicia y promueve la convergencia de los valores y las acciones en toda la región, creando así una sociedad civil transnacional caracterizada por un vínculo de confianza. En el terreno de la seguridad esto corresponde a lo que Karl Deutsch denomina comunidad pluralista de seguridad.
- e) Sistema regional institucionalizado: posee una estructura más apropiada para la toma de decisiones y una capacidad como actor más sólida. En el terreno de la seguridad, ésta sería una comunidad de seguridad amalgamada, con un acuerdo estable.

La regionalidad suramericana en el período estudiado (2008-2015) podría ubicarse oscilando entre las etapas intermedias: por momentos tímidamente manifestando el carácter de un complejo regional, con todas sus contradicciones; a veces reflejando rasgos de una incipiente sociedad regional; combinada con aspectos de una arquitectura institucional avanzada tendiente a alcanzar el estatus de comunidad regional.

Producto del dinamismo inherente al proceso, resulta interesante complementar esta mirada más sociológica y general con otra que analice aspectos más tangibles como las instituciones mismas. Sucede que para explicar la cooperación entre estados en el contexto internacional es necesario visualizar los incentivos existentes para el desarrollo de

intercambios políticos y sociales, en el marco institucional. Las instituciones son generalmente instrumentos que otorgan estabilidad y gobernabilidad a los mecanismos de cooperación son las instituciones, aunque también pueden ser fuente de conflictos y fricciones entre las partes.

Es interesante retomar la noción del régimen internacional desarrollada por Stephen Krasner (1989), para entender el proceso institucional más allá de la voluntad política de los actores del momento. La cooperación se funda siempre en la complementariedad de intereses, pero es la institucionalización la que la hace fructífera y sólida. Por eso vale la pregunta: ¿alcanzó UNASUR un desarrollo institucional suficiente para hablar de un régimen internacional suramericano? La respuesta más acertada probablemente sea que sí en algunos aspectos, mas no en forma integral.

Volviendo a la discusión teórica, éste es un punto donde el diálogo neorrealismo-neoliberalismo se materializa en una síntesis complementaria: el papel de los regímenes y las instituciones. El neorrealismo concentra su estudio en la forma en que la anarquía afecta las políticas de los estados, mientras que el neoliberalismo se centra en la forma en que la cooperación internacional puede contrarrestar los efectos negativos de la anarquía.

Para los liberales, los regímenes y las instituciones internacionales mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación. Sin negarlo, los neorrealistas consideran exagerado el papel que atribuyen los liberales a regímenes e instituciones. Este diálogo tiene en Steven Krasner y su “Teoría de los Regímenes Internacionales” (1989) su mayor conceptualización. Según este autor, el surgimiento de normas internacionales es el resultado de la acción de estados y otros actores internacionales que,

en un determinado momento, perciben que la obtención de sus propios objetivos se optimiza mediante la coordinación intergubernamental. A tal efecto, se establecen normas cuya aceptación y legitimidad regula la conducta de las partes dentro del sistema internacional.

Como señalan Keohane y Nye (1988): “las relaciones de interdependencia a menudo ocurren dentro de –y pueden ser afectadas por– redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan los efectos. Nos referimos a los conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia conocidos como regímenes internacionales” (p. 22).

Los regímenes internacionales tienen, por tanto, un componente sustantivo (principios, normas y reglas) y un componente procedimental (procedimientos de toma de decisiones): Los principios son convicciones sobre las que se funda y erige el régimen. Las normas son pautas de conducta definidas en términos de derecho y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción, y los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas (Keohane, 1998).

Los tratados, sean generales o particulares, constituyen reglas o normas expresamente reconocidas por los sujetos del ordenamiento jurídico con capacidad suficiente para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones a través del acuerdo de voluntades.

Por su parte, al hablar de ‘expectativas’ se hace referencia a costumbres o prácticas seguidas por los actores internacionales y generalmente aceptadas como derecho. La costumbre está formada por dos elementos: uno material que hace referencia a la repetición

del acto o práctica uniforme de los estados, y un elemento psicológico, relacionado con la convicción por parte de los sujetos del derecho internacional de que la práctica que están llevando a cabo los obliga jurídicamente.

Asimismo, los principios de todo régimen internacional subyacen y subsidian a las reglas convencionales y a las costumbres. En este sentido, los principios generales sirven de supletorios de las normas en el supuesto de laguna o insuficiencia legal.

Por último, todo régimen internacional cuenta con sus propios procedimientos. Los procedimientos de tomas de decisión son prácticas prevalecientes para la formulación y ejecución de alternativas colectivas.

Como a lo largo de todo este trabajo, se procura no perder de vista la perspectiva de análisis constructivista para entender el proceso en toda su integridad. Para esta perspectiva, el fenómeno de la cooperación se concentra en la manera en que las prácticas intersubjetivas entre los actores se convierten en identidades e intereses, forjados por la interacción. Aquí la creación de instituciones implica interiorizar nuevos entendimientos de unos y otros, y asumir nuevos roles de identidad.

Wendt (1992) señala que “el proceso mediante el cual se aprende a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de intereses en términos de compartir compromisos a través del establecimiento de normas sociales” (p. 403). Las normas tienen un alcance más profundo que el constreñimiento de los actores a un orden determinado: reconstituyen las identidades e intereses de éstos a través de la creación de nuevos consensos intersubjetivos.

El caso de UNASUR, caracterizado anteriormente como una organización de cooperación política –y, como tal, expresión del regionalismo post-liberal–, contó con la voluntad expresa de los miembros para establecer una estructura de carácter permanente que promueva el diálogo y la concertación política entre las partes (Sanahuja, 2011).

A tal efecto se define un tipo específico de estructura institucional, encabezada por un Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. Los otros órganos creados son el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General.

Su componente sustantivo (principios, normas y reglas) está dado por el Tratado Constitutivo, que reafirma algunos principios como el respecto a la soberanía y a la inviolabilidad territorial –en tiempos de la tentativa colombiana de importar la táctica norteamericana de acción preventiva–, y metas, como la construcción de un espacio de integración y unión en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura.

Operativamente, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, junto con la Presidencia Pro Témpore (que actúa como representante internacional de UNASUR) representan la instancia máxima del organismo. El Consejo se reúne anualmente y tiene la pauta definida por el órgano ministerial, que, por su turno, depende del Consejo de Delegados para la definición de su propia pauta. La Secretaría General también puede proponer iniciativas y actuar en las reuniones de los demás órganos.

En cuanto al desarrollo progresivo de la institucionalidad del organismo, se establece que podrán “convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel

Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes” (UNASUR, 2008).

En su corta evolución desde que fue creada, UNASUR desarrolló distintos ámbitos de discusión y acuerdos sobre políticas comunes. Estas deliberaciones y acuerdos, en definitiva, se institucionalizaron bajo la forma de Consejos.

En orden jerárquico, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno (constituido por los mandatarios de los países miembros del bloque) es el órgano máximo de UNASUR, cuyo objetivo es establecer “lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos”.

El segundo órgano en importancia es el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que a través de resoluciones adopta las decisiones que toma el anterior, coordina posiciones en temas relevantes a la integración entre los miembros y promueve el diálogo sobre temas de interés regional.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el tercer órgano de UNASUR. Está conformado por un representante de cada estado miembro y se reúne bimestralmente para implementar las resoluciones y decisiones de los Consejos superiores anteriormente mencionados, y conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo.

Finalmente, conforme al artículo 6 del Tratado Constitutivo, existen Consejos Ministeriales Sectoriales que son creados por las Jefas y Jefes de Estado para el tratamiento de temas específicos. Entre ellos, se encuentran el Consejo de Defensa Suramericano; el Consejo de Salud Suramericano; el Consejo Electoral; el Consejo Energético Suramericano; el Consejo

Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Consejo Suramericano de Cultura; el Consejo de Desarrollo Social Suramericano; el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas; el Consejo Suramericano de Educación; el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento; el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En el marco de estos Consejos se problematizan los temas en base a criterios comunes, dimensiones de abordaje y posibles cursos de acción para la cooperación regional en cada uno de los temas. En cierto sentido, se puede hablar de plataformas o recomendaciones sobre las que los estados posteriormente implementan (o no) políticas públicas a nivel nacional.

A nivel procedimental, la dinámica de la toma de decisiones que queda establecida a partir del Tratado es el consenso. En él, se especifica que las normas se adoptan por consenso, pero la deliberación puede ocurrir con la presencia de tres cuartos de los Estados miembros, y son de cumplimiento obligatorio, pero su incorporación a los ordenamientos nacionales, la condición de efectividad, no es automática. Hay la posibilidad de que tres o más Estados miembros desarrollen, sin la participación de los demás, una iniciativa aprobada por la instancia máxima. Los ausentes pueden adherir después.

El mecanismo de consenso consagra la regla de la unanimidad, al tiempo que la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos y autodeterminación de los pueblos definen su carácter intergubernamental (Sanahuja, 2011). No obstante ello, durante su desenvolvimiento, se ha admitido la

posibilidad de cooperación específica reforzada en un área concreta o como mecanismo de gestión de crisis, logrando un papel destacado en la resolución de casos como la violencia desatada en Bolivia (2008), tras el triunfo de Evo Morales en el referéndum revocatorio⁴⁵ o el intento de golpe en Ecuador (2010) tras la revuelta de las fuerzas de seguridad.

En suma, si se analiza UNASUR bajo la categorización de régimen internacional, se observa que están presentes sus pilares fundamentales: un Tratado Constitutivo, con principios generales que animan y dan sentido a las normas; un componente procedimental para la toma de decisiones y el desenvolvimiento del accionar colectivo en áreas de cooperación específicas; y la costumbre internacional (que aquí en el Cono Sur adquiere características y modalidades inherentes al multilateralismo latinoamericano, ya descritas en el capítulo anterior).

Con todo, la fortaleza de UNASUR como régimen internacional mitigó la anarquía fortaleciendo la cooperación regional. Ha servido para contener o desactivar conflictos interestatales y crisis políticas en la región, estableciendo un foro de diálogo político y consenso, algo que no tenía antecedentes en la historia sudamericana. Asimismo, permitió avanzar en ciertas áreas de cooperación específicas, algunas de las cuales fueron desarrolladas más que otras (por ejemplo, el ámbito de la defensa). Complementariamente, desde la perspectiva constructivista valdría la pena analizar si UNASUR logró reconstituir

⁴⁵ En referencia a los enfrentamientos entre el gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente que reclamaban autonomía en el manejo de los fondos derivados de la explotación hidrocarburífera, que desembocó en la denominada “masacre de Pando”. Para ampliar información sobre el tema: https://elpais.com/diario/2008/11/21/internacional/1227222012_850215.html

las identidades e intereses de los diferentes países a través de la creación de nuevos consensos intersubjetivos, más allá de las normas formales⁴⁶.

Probablemente uno de los déficits principales, por otro lado, al compararlo con otros regímenes internacionales del globo⁴⁷, sea que las recomendaciones emanadas del organismo no constituyen un compromiso vinculante por parte de los estados para implementarlo posteriormente vía políticas públicas a nivel nacional. La institucionalidad de UNASUR es débil, y no se caracteriza por haber constituido una voluntad política supranacional definida. El secretariado general funciona casi como mero administrador de la agenda, sin regirla por completo: el organismo careció de una figura institucional con validación propia y reconocimiento por parte de todos los líderes que dé impulso a las distintas iniciativas.

Eso lleva a algunos autores a sostener que UNASUR es más un organismo ‘intergubernamental’ que un organismo multilateral (Diamint, 2013), con mayor preponderancia de actores individuales. Las reglas de juego dependen más de la personalidad de los líderes y las competencias nacionales que de la institucionalidad misma, y el estilo de la construcción regional es consecuencia directa de ello.

⁴⁶ Al margen de las dificultades que se presentarían para medirlo, tal pregunta tampoco obedece a los fines prácticos de la presente investigación. Es por eso que sólo quedará expresada en forma de interrogante abierto.

⁴⁷ La comparación con la Unión Europea (Suramérica es, a excepción de Europa, la región del mundo donde el regionalismo tiene una tradición más larga y donde ha alcanzado las formas más desarrolladas y sofisticadas), puede resultar útil si se entienden las especificidades de cada caso. Por otra parte, el espejo de la Unión Europea como estándar para medir los errores y fracasos de la endeble institucionalidad latinoamericana, no es un parámetro válido en tanto las naciones suramericanas buscaban con UNASUR justamente diferenciarse de él. Entre otras cosas, la ausencia de burocracia y la baja institucionalidad son opciones deliberadas con la finalidad de instrumentar una nueva ‘solidaridad suramericana’ que difiere de los acuerdos implementados bajo concepciones neoliberales.

Además, desde el principio mismo en que se constituyó la Unión estuvieron presentes diferentes visiones y estrategias de relacionamiento con los países vecinos y con el resto del mundo. Esas diferencias han sido expuestas en más de una oportunidad por los líderes regionales y obturaron una evolución institucional más cohesionada.

Síntesis del capítulo:

1. La integración latinoamericana cuenta con una larga trayectoria, que puede rastrearse hasta el período de formación de los propios estados nacionales, durante el proceso independentista. El ‘regionalismo’, en tanto sistema de ideas e identidades comunes estuvo históricamente presente en las relaciones intrarregionales, acompañando los diferentes proyectos de integración, y en permanente tensión con la expansión de la influencia de Estados Unidos y sus instituciones hemisféricas.
2. La materialización institucional de ese regionalismo tuvo diferentes etapas, entre las que la academia distingue: el ‘viejo’ regionalismo, el ‘nuevo’, y el recientemente acuñado regionalismo ‘post-liberal’ (donde podría ubicarse a UNASUR).
3. Pese a tratarse, en definitiva, de un proyecto político (con sus contradicciones, avances y retrocesos), UNASUR constituye una expresión concreta de ese regionalismo, que es posible de ser analizada a la luz de las diferentes teorías que observan las relaciones internacionales y el desenvolvimiento e influencia de los organismos multilaterales en ese contexto:

- Desde el punto de vista realista, que ve en las instituciones internacionales un reflejo de las relaciones de poder entre las distintas unidades o estados que las conforman, UNASUR es el fruto de un impulso geopolítico que tuvo algunos actores principales (fundamentalmente Brasil, y en menor medida Venezuela y Argentina) y otros secundarios, lo que se verá reflejado posteriormente en su diseño institucional así como en la creación de los diferentes consejos temáticos y el abordaje o visión aplicada a cada problemática.
- Para los institucionalistas, que concentran su mirada en los marcos y procesos institucionales, UNASUR presenta importantes falencias (vinculadas también al carácter histórico del multilateralismo latinoamericano): excesiva preeminencia de los actores políticos individuales, dependencia de los liderazgos, institucionalidad todavía débil, ausencia de una voluntad supranacional definida y recomendaciones generales que en muchos casos no son vinculantes para las partes⁴⁸.
- Para los constructivistas, UNASUR podría ser vista como un importante paso hacia la reconstrucción de las identidades e intereses en clave colectiva en América del Sur, que permitieran avanzar hacia nuevos consensos sobre diferentes asuntos.

⁴⁸ Con todo, esas mismas características también presentan aspectos positivos para la atención de ciertas demandas y/o la resolución de algunos conflictos políticos.

CAPÍTULO III:

EL ABORDAJE REGIONAL DE LOS TEMAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

En el continente americano existe un conjunto de instituciones, instrumentos jurídicos y normas establecidas para hacer frente a las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que le son comunes en materia de seguridad.

El desenvolvimiento institucional de UNASUR dotó a la región suramericana de un Consejo de Defensa (CDS) y, posteriormente un Consejo en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT). Sin embargo, antes de analizar su desarrollo, conviene entender cómo se encuadran históricamente los avances en torno a la cooperación en estos ámbitos.

- **Antecedentes históricos y marco continental: la construcción del ‘Sistema de Seguridad Hemisférico’**

Lo que generalmente se define como Sistema de Seguridad Hemisférico (SSH) o Sistema Interamericano de Defensa (SID), no es sino una doctrina de seguridad colectiva con larga trayectoria en el continente. Sobre la base de un pacto de defensa común entre los países del continente en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, este complejo evolucionó hasta la

actualidad abarcando diversos aspectos y sofisticando las percepciones de amenazas a la seguridad de las naciones americanas.

En la práctica, no existe ningún documento ni tratado que formalmente establezca dicho sistema en forma integral, sino una serie de instrumentos y órganos, de adhesión diversa y diferentes grados de vinculación, que no operan necesariamente de manera articulada y sistemática.

Desde los tiempos del proceso de descolonización, los jóvenes estados americanos vislumbraron que la acción unilateral no podría salvaguardar su integridad territorial frente a agresiones extranjeras y/o conflictos entre ellos mismos. Sin embargo, fue recién a partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial que ocurrió la primera acción efectiva para la consolidación de un sistema interamericano de defensa en el ámbito hemisférico, incluyendo América del Norte, Central y del Sur.

Hay muchos autores que sugieren que el SSH fue históricamente una construcción hegemónica de Estados Unidos que, inspirado en la antigua Doctrina Monroe⁴⁹ del siglo XIX, trabajó sobre los supuestos de la teoría de la estabilidad hegemónica hacia adentro y la defensa continental frente a un enemigo externo común.

Existen, alrededor del mismo, antecedentes incluso previos a la conformación de la OEA en 1948. Uno de ellos, la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz, desarrollada en 1936 en Buenos Aires, resulta significativo porque por primera vez

⁴⁹ Concebida originalmente en 1823, establecía que cualquier intervención de los Estados europeos en América sería vista como un acto de agresión que requeriría la intervención de Estados Unidos. La doctrina fue presentada por el presidente James Monroe durante su sexto discurso al Congreso sobre el Estado de la Unión y como una proclamación anti-colonialista en respuesta a la amenaza que suponía la restauración monárquica en Europa y la Santa Alianza tras las guerras napoleónicas.

participó Estados Unidos como un actor interesado en la idea de estructurar una arquitectura defensiva continental⁵⁰. Siguió la Declaración de Lima⁵¹ (1938), que estableció en caso de un ataque externo, el compromiso de todas las repúblicas americanas a prestarse apoyo mutuo, directo o indirecto.

Dos años más tarde, en ocasión de la Segunda Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en 1940 en La Habana, Cuba, fue presentada la preocupación ante la posibilidad de que Alemania reivindique las colonias de los países invadidos, situadas en América. Esa discusión dio origen a la Declaración XV, de "Asistencia Recíproca y Cooperación para la Defensa de las Naciones Americanas", que establecía, por primera vez, el concepto de defensa colectiva del continente, en el cual un ataque a un Estado Americano debería ser considerado como un ataque contra todos los estados americanos.

En síntesis, expresaba que “un ataque de cualquier Estado no continental, contra cualquiera de los Estados firmantes, sería considerado un ataque a todo el continente americano, pudiéndose adoptar las medidas para una defensa cooperativa que se estimasen necesarias” (Art. XV, Segunda Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, 1940).

En la Tercera Reunión de Consulta, realizada en 1942 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, los Ministros de Relaciones Exteriores recomendaron la reunión inmediata de una

⁵⁰ Al comienzo de las deliberaciones de la Conferencia, Cordell Hull, Secretario de Estado de Estados Unidos presentó un amplio plan que aseguraría la solidaridad interamericana frente a la guerra europea o en caso de amenaza a la seguridad continental. El plan del Secretario de Estado estadounidense comprendía tres proposiciones específicas: a) consulta obligatoria entre los Estados americanos en caso de amenaza a la paz del hemisferio, b) creación de un comité de consulta permanente de todos los ministros de relaciones exteriores para determinar la naturaleza de la acción común y c) extensión a América Latina de los principios de neutralidad vigentes en Estados Unidos. *Conferencia Interamericana de consolidación de la Paz*, Buenos Aires, 1936. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/9/9-007.htm>.

⁵¹ Declaración de Lima. Disponible en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-009.htm>

comisión para estudiar y sugerir medidas necesarias para la defensa del continente. Como consecuencia, el Consejo Director de la entonces Unión Pan-Americana decidió la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID)⁵², que tendría carácter permanente y desempeñaría sus funciones en cuanto durase aquella situación de emergencia.

El 30 de marzo de 1942, en la sede de la Unión Pan-Americana, ubicada en el actual Salón de las Américas de la OEA, la JID inició sus actividades, teniendo como principal propósito la realización de estudios y recomendaciones destinadas a preparar gradualmente a los estados americanos para la defensa del continente.

Al finalizar la guerra, se realizó la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz realizada en México, en el año 1945. La misma, sentaría las bases jurídicas del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Dicho esquema establecía la percepción de amenaza tanto en una agresión motivada por un actor externo al continente, como también evidenciaba la intención de evitar que, al interior del continente, los estados más poderosos pudieran afectar la soberanía e integridad territorial de los estados más débiles:

“La seguridad y solidaridad del continente son afectadas de igual forma tanto por un acto de agresión contra cualquiera de los Estados del continente, de parte de un Estado no continental, como por un acto de agresión de un Estado del continente en contra de uno o más Estados americanos”. *Acta de Chapultepec, México, 1945.*

⁵² La JID fue constituida por los mismos 21 estados miembros de la Unión Pan-Americana.

La clave del SSH construido al final de la Segunda Guerra Mundial y en los albores de la Guerra Fría, fue la existencia de una amenaza externa al continente, principalmente de naturaleza militar. Asimismo, la posición hegemónica preponderante de Estados Unidos, imprimió un sello particular a la seguridad hemisférica, atando al resto de los países a sus decisiones.

La asimetría de poderes entre Estados Unidos y los países latinoamericanos –acentuada a partir del término de la Segunda Guerra Mundial–, marcó muchas veces la dinámica de la toma de decisiones hacia adentro del sistema: mientras la principal potencia favorecería acciones de fuerza para lograr sus objetivos, el resto de los países trataría de restringir dicho poder para neutralizar dicha influencia, a través de acuerdos y tratados (Griffiths-Spielman, 2009).

Así, no todos los actores estuvieron de acuerdo en la resolución sobre Guatemala adoptada en 1954; o la expulsión de Cuba en 1961; o el envío de una Fuerza Interamericana de Paz a República Dominicana en 1965. Estas tensiones fueron acrecentándose hasta que, en la década de 1980, como ya se analizó en el capítulo anterior, el TIAR y la posición hegemónica de Estados Unidos en la región tocaron su piso de legitimidad⁵³.

El fin de la Guerra Fría, marcado por el desplome de la Unión Soviética y el estallido de la globalización económica, forzó a los países de Latinoamérica que habían sostenido políticas de no alineamiento frente a las superpotencias, a redefinir sus relaciones con la potencia vencedora. Así transcurre el final de la década de 1980 y la de 1990: hay una

⁵³ La obsolescencia del TIAR a fines del siglo pasado se volvió evidente, tras su virtual “violación” durante la Guerra de Malvinas, entre Argentina y el Reino Unido, aliado a Estados Unidos. La tan proclamada solidaridad frente a un enemigo externo no fue considerada en este caso prioritaria frente a los intereses estratégicos que compartían ambas potencias.

“revaloración de Estados Unidos mediante la búsqueda de acuerdos comerciales, y a ello se agregan los procesos de paz en Centroamérica y de democratización en la gran mayoría de los países. De esta manera, se redefine la ubicación de América Latina en el sistema internacional, y vuelve a renacer el llamado ‘panamericanismo’” (Benítez, 2003, p. 64).

Éste se manifestó a través de un nuevo impulso a los mecanismos de integración y asociación, bajo un sesgo predominantemente comercial. Pero, paralelamente, y acompañado de la generalización de los procesos de democratización y la solución pacífica a los conflictos en la región, los conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países del hemisferio se van *aggiornando*. Producto, en parte, de un cambio de contexto (ya la confrontación entre dos bloques ideológicos deja de ser relevante), y de la percepción de nuevas amenazas a la seguridad de los estados: crimen organizado, narcotráfico, terrorismo.

Esto hace decir a autores como Benítez (2003) que “la democracia en lo político y el libre comercio como tendencia macroeconómica modifican el ambiente de seguridad en el hemisferio” (p. 53), en favor de una mayor integración, aunque también de una normalización de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos.

A comienzos de la década de 1990 los miembros de la OEA comenzaron un proceso de adecuación de la organización a la nueva coyuntura global y regional. De este modo, se da inicio a una serie de consultas sobre seguridad hemisférica que terminaría reemplazando el modelo clásico militar ofensivo-defensivo por el modelo de ‘seguridad cooperativa’ para el hemisferio (Vitelli, 2015).

A diferencia del modelo de ‘seguridad colectiva’ predominante durante la Guerra Fría, que preveía la respuesta directa a la agresión y su derrota; este nuevo modelo tendría como objetivo evitar los conflictos, a través de medidas preventivas. A tal efecto, se propugnaba la eliminación de las armas de destrucción masiva, la configuración defensiva de las fuerzas armadas, la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento o restauración de la paz, la transparencia en las cuestiones de armamentos y la generación de medidas de confianza mutua, entre otras medidas.

Ya en 1991, a través de la adopción del Compromiso de Santiago de Defensa de la Democracia⁵⁴, las amenazas a la seguridad y la estabilidad políticas del hemisferio dejan de interpretarse sólo en el plano militar y comienzan a reconocerse como cuestiones ‘intermísticas’ el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.

En 1995 se crea en el seno de la OEA el Comité de Seguridad Hemisférica que tenía entre sus objetivos promover medidas de confianza mutua entre los países, identificar las nuevas amenazas y definir enfoques cooperativos para enfrentarlas. Así, surgen instancias institucionalizadas como la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA); y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC).

Si las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales, los países estaban obligados a rediscutir los desafíos que enfrentaba el hemisferio en materia de seguridad.

⁵⁴ Disponible en: http://www.oas.org/xxxiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf

Más aún: los atentados del 11 de septiembre de 2001 modificaron la auto-percepción de seguridad de la principal potencia mundial, golpeada al interior de su propio territorio, lo que también generaría cambios en las doctrinas de la defensa.

Así, en los albores del siglo XXI, la OEA decidió acuñar el término ‘seguridad multidimensional’ para abordar la amplia variedad de problemáticas que van desde las amenazas tradicionales, al terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado junto con sus delitos conexos como tráfico ilícito de armas, lavado de dinero o corrupción⁵⁵.

El enfoque desarrollado en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica que tuvo lugar en octubre del 2003 en México, venía no sólo a reemplazar del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, sino también a constituir un nuevo y único foro interamericano donde los gobiernos miembros de la OEA consideraran asuntos relativos a la seguridad regional. Se buscaba modernizar y reformar el ámbito institucional de la seguridad de los países americanos, y arribar a nuevos consensos sobre una nueva conceptualización de la seguridad hemisférica⁵⁶.

En sí, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por los estados miembros de la Organización durante la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, asume una arquitectura flexible, que contempla las particularidades de cada subregión y de cada

⁵⁵ Según ciertos autores y analistas críticos, este ‘estiramiento’ conceptual buscaba nada menos que legitimidad para la imposición de una nueva agenda de seguridad en el continente, fundamentalmente a partir de los atentados del 11-S de 2001.

⁵⁶ Los orígenes de dicho impulso pueden rastrearse hasta la II Cumbre Presidencial de las Américas, en Santiago de Chile (1998) donde se encomendó a la Comisión de Seguridad Hemisférica un análisis sobre los conceptos de seguridad internacional. Unos años más tarde, en la Asamblea General de la OEA celebrada en Bridgetown (2002), se acordó establecer un “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica” (Documento oficial OEA. AG/CG/doc.15/02. AG/DEC.27; XXXII-O/02).

estado. A este respecto se han referido distintos autores, señalando que esa misma flexibilidad consagrada en la arquitectura institucional dificulta la coordinación en las agendas de seguridad y obtura el trabajo conjunto desde la óptica hemisférica⁵⁷ (Hirsrt, 2003).

La Declaración (OEA, 2003) define como amenazas a la seguridad de los estados –además de las ‘tradicionales’– a:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

⁵⁷ Esta descoordinación y falta de consenso resultó evidente en los sucesivos intentos por reformar o complementar el TIAR, darle un mandato claro a la JID, o incluso fortalecer la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH, 1995).

Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA, Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

Como se observa, en este documento se reconoce un amplio catálogo de amenazas de distinta índole: tradicionales (las amenazas que se heredan de la Guerra Fría); nuevas (las de la postguerra fría); y desafíos que, producto de las debilidades económicas y sociales de la región, tienen su impacto en la seguridad, como lo son las condiciones de pobreza o la debilidad institucional de los países (Benítez, 2003). Todas ellas, en conjunto, se denominan ‘multidimensionales’.

Esta definición resalta el carácter transnacional de las nuevas amenazas, que exigen un abordaje conjunto e intersectorial: los desafíos de la seguridad en el hemisferio poseen un carácter asociativo, derivado no sólo del enfoque necesariamente multidimensional, sino del hecho de que se requiere una acción concertada y a lo largo de la cadena que produce las amenazas.

Asimismo, se han señalado los distintos riesgos derivados de este ‘ensanchamiento’ conceptual de la seguridad hacia otros ámbitos no contemplados tradicionalmente. El peligro de la ‘securitización’⁵⁸ de los problemas es la consecuente militarización como respuesta posible para enfrentarlos (G. Chillier y L. Freeman, 2005). Este riesgo existe principalmente por tratarse de una región cuyas instituciones democráticas son en muchos casos endebles y las fuerzas armadas han tenido una fuerte injerencia política interna a través de regímenes autoritarios en el pasado reciente. Pero, además, la política de ‘guerra’

⁵⁸ Este concepto analítico refiere al proceso mediante el cual un determinado problema social comienza a considerarse un problema de seguridad, es decir, un problema de vida o muerte que pone en riesgo a un determinado grupo (un país, una nación, una clase social).

contra el narcotráfico promovida por Estados Unidos⁵⁹ y su asimilación al terrorismo (una nebulosa conceptual cuya derivación última es la utilización del término ‘narcoterrorismo’) también acompaña la tendencia a ampliar el rol de las fuerzas armadas en el cumplimiento de la ley.

En síntesis, se evidencia un quiebre en el SSH a partir de la década del noventa, cuando los instrumentos creados durante la Guerra Fría son reemplazados por otros, más adecuados para enfrentar las amenazas no tradicionales. Mientras el TIAR (1947) se proponía como objetivo último la conformación de una alianza militar continental⁶⁰; los conceptos de seguridad colectiva evolucionaron a fines del siglo XX hacia el concepto de seguridad cooperativa, caracterizada por el cambio de enfoque en el planeamiento: se sustituye el enfrentamiento de las amenazas tradicionales por la prevención del surgimiento de nuevas.

Así es como el SSH fue evolucionando hasta abarcar, en nuestros días, problemáticas tradicionalmente no enmarcadas dentro de la seguridad⁶¹. En el ANEXO (p. 212-216) se encuentran, recapitulados, aquellos instrumentos jurídicos e institucionales que surgieron para hacer frente a las amenazas en cada etapa histórica.

En conjunto, el SSH tiene por objeto poner en marcha un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, evite y contenga las amenazas

⁵⁹ Tras declarar las drogas “una amenaza a la seguridad nacional”, durante la administración Reagan, una parte central de la estrategia ejecutada por Estados Unidos fue insistir en el fortalecimiento de las fuerzas armadas latinoamericanas con el fin de llevar a cabo iniciativas antinarcóticos. Para ello, Estados Unidos ha provisto de entrenamiento y equipamiento a estas fuerzas para sumarlas a esta política (WOLA, 1991).

⁶⁰ Si en el pasado la defensa fue colectiva, en la actualidad tiene características más flexibles, con poca o ninguna subordinación externa y con enfoque en los intereses nacionales y en la defensa de la soberanía de los Estados. Por lo tanto, es natural inferir que, ya en el siglo XXI, muchos países consideran un instrumento obsoleto para enfrentar las nuevas amenazas. Prueba de ello es la salida de México en 2002, y de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela en 2012.

⁶¹ Hay una percepción general de que dichas nuevas amenazas (crímenes transnacionales del narcotráfico, contrabando de armas, ataques cibernéticos, terrorismo, etc.) interfieren en las sociedades nacionales en diferentes intensidades y cada Estado tiene su visión particular sobre los asuntos de defensa y seguridad.

para evitar que éstas deriven en tensiones, conflictos o enfrentamientos entre los propios estados (Rojas y Baloyra, 1994). Pero si bien existe un consenso en torno a necesidad de abordaje integral de las problemáticas bajo el concepto de ‘seguridad multidimensional’, las diferencias en torno a las estrategias sobre cómo hacerlo⁶² minaron en la práctica el desarrollo del sistema hemisférico o SSH.

Fue el surgimiento, a principios de siglo, de gobiernos latinoamericanos resistentes a los mecanismos de integración y cooperación promovidos por Estados Unidos lo que frustró la evolución del SSH y sus mecanismos de coordinación. Muchos de ellos, incluido el argentino, tenían una perspectiva no ‘securitaria’ de los problemas vinculados con el desarrollo y la equidad, partiendo de la premisa que los propios fundamentos del modelo de desarrollo deben resolver gran parte de los problemas de seguridad –o cuando menos contribuir a su mitigación–, por lo que intervenciones específicas pueden concentrarse en aquellas situaciones que el modelo no alcanzó a resolver (Juncal, 2013).

Se advierte entonces que, en términos de diseños institucionales para abordar la problemática integral de la seguridad, el ensanchamiento conceptual inducido por la seguridad multidimensional tuvo un impacto negativo a la hora de concertar medidas entre estados. Las diferentes visiones respecto de las causas de los problemas y las soluciones propuestas en el seno de las instituciones, obturó el avance y la institucionalización de SSH.

⁶² El eje del desacuerdo se basa fundamentalmente en la diferente apreciación sobre la naturaleza y las causas de los problemas (Juncal, 2013). La securitización de problemáticas de diversa índole terminaba afectando el desenvolvimiento autónomo de la diversidad de las agendas políticas, sociales y económicas de cada país.

- **Avances y desafíos regionales en torno a la creación de una comunidad de seguridad en Suramérica**

La Escuela de Copenhague, que acuñó la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (CRS), contribuyó de una manera decisiva a los estudios de seguridad, fundamentalmente para entender los procesos de securitización en un mundo globalizado, con nuevos problemas y desafíos (Orozco, 2015).

Los CRS pueden definirse como conjuntos de unidades cuyos problemas de seguridad se encuentran tan entremezclados que no pueden ser analizados o resueltos por separado o en forma aislada (Buzan y Waever, 2003).

La securitización y desecuritización de un determinado tema o problema está ligada a tres factores que conforman la dinámica de comportamiento al interior del CRS: distribución de poder o polaridad y sus consecuentes relaciones de poder (balance de poder regional); patrones de amistad y enemistad (polarización) y relaciones de poder con actores externos a la región (Buzan y Waever, 2003).

Como se mencionó anteriormente, estos tres aspectos fueron cambiando a partir del siglo XXI en Suramérica. Para el período y el contexto estudiado, es destacable la consolidación de Brasil como actor de peso no sólo regional sino global⁶³, atendiendo a una serie de

⁶³ Al momento de asumir, Lula realizó un diagnóstico que reconocía una multipolaridad política y económica ascendente en el plano global (Lechini, 2009), que se manifestaba a través del ascenso de potencias medias como Rusia, China, India y Sudáfrica. Por el tamaño de su economía, su potencial demográfico y su dimensión territorial (incluyendo recursos naturales), Brasil se consideraba parte de ese grupo en condiciones de trabajar para cambiar la correlación de fuerzas internacionales existentes, y el primer paso era consolidarse como un primus inter pares regional.

factores⁶⁴ en que se apoyó la presidencia de Lula para proyectar su política exterior y redefinir el espacio geopolítico suramericano. Algunos autores señalan que el rol del presidente brasileño fue fundamental para delimitar a Sudamérica como el espacio de la integración y, al mismo tiempo, “construir una lógica de resolución endógena de los conflictos” (Comini y Frenkel, 2014, p. 64).

A su vez, los tipos de CSR se pueden distinguir por su propensión a la paz o al conflicto. En una escala del más conflictivo al más pacífico, podemos encontrar desde complejos de alta propensión al conflicto donde no hay mecanismos formales o reglas capaces de garantizar la seguridad mutua, hasta lo que se define como ‘comunidad de seguridad’, caracterizada por una situación en la cual el recurso de la fuerza para la resolución de problemas no es una opción.

Emmanuel Adler y Michael Barnett (1998) profundizaron este término distinguiendo, al menos, dos tipos de comunidades de seguridad: la primera, es más bien flexible o laxa y la segunda, más rígida y rigurosa. Los complejos que corresponden a la primera categoría suponen un grado de institucionalización menor, ya que los estados soberanos que la componen sólo reducen sus expectativas a cambios pacíficos, mientras que los caracterizados como más rígidos tienen un grado mayor de institucionalización de prácticas y exhiben un principio de ayuda mutua: su objetivo es generar una estructura sólida de gobernanza (Adler y Barnett, 1998).

En el caso de Suramérica, a pesar de que rige una ausencia de violencia interestatal, existe un conjunto de amenazas no-estatales y transnacionales como el crimen organizado o la

⁶⁴ Entre ellos, se destaca la consolidación de Brasil en el plano económico como emisor de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) en otros países de la región (Actis, 2012), fundamentalmente a partir del siglo XXI.

inestabilidad política que, no pudiendo ser resueltas en forma unilateral, propician la cooperación en seguridad.

El Cono Sur en particular (en referencia a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) viene hace tiempo transitando ese proceso hacia la creación de una ‘comunidad de seguridad’⁶⁵. Desde la creación del MERCOSUR, a través de la firma del Tratado de Asunción en 1991, se vienen securitizando temas no militares como la democracia⁶⁶, la estabilidad política y los derechos humanos (Teixeira, 2010). Esta tendencia se inscribe en la percepción, cada vez más generalizada, de que los acuerdos comerciales pueden necesitar de compromisos a nivel político y de seguridad para afrontar las amenazas nuevas (Benítez, 2003).

Sin embargo, si hablamos de América del Sur en su totalidad, se observa un paisaje heterogéneo, en el que otras subregiones como la Andina y la Amazónica presentan mayores signos de inestabilidad. Prueba de ello han sido las crisis diplomáticas entre Colombia, Ecuador y Venezuela (2008), o entre Colombia y Venezuela (2010); así como también las situaciones de inestabilidad política internas: desde el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú (1992), la caída de Carlos A. Pérez en Venezuela (1993), la salida política de Abdalá Bucaram en Ecuador (1997), la secesión en Bolivia contra Evo Morales (2008), entre otros ejemplos.

Con el fin de la Guerra Fría, los gobiernos de la región “tuvieron que afrontar el formidable desafío de democratizar, desideologizar y situar en marcos civiles las visiones y doctrinas de seguridad y defensa dominantes en las décadas anteriores” (Sanahuja y Montenegro,

⁶⁵ Según la definición de Wendt (1995) la misma supone que los estados confían el uno al otro para resolver sus disputas sin la necesidad de guerras.

⁶⁶ Específicamente, el Protocolo de Ushuaia (1998), por ejemplo, prevé mecanismos de acción colectiva contra “atentados a la democracia”. De hecho, instrumentos como éste llevan a considerar a la subregión del Cono Sur como una zona de estabilidad (Buzan y Waever, 2003).

2014, p. 10). Las concepciones tradicionales, centradas en la defensa del territorio nacional y la influencia del enfrentamiento bipolar sobre las doctrinas de seguridad para enfocarla sobre el enemigo interno subversivo, tuvieron que ser reemplazadas por un nuevo enfoque democrático.

Asimismo, frente a la emergencia de las denominadas nuevas amenazas, los diferentes países de la región fueron redefiniendo los ámbitos de aplicación de las fuerzas de seguridad y el instrumento militar: de las tradicionales misiones de las fuerzas armadas asociadas a la defensa frente a agresiones externas de otros estados, a la incumbencia en lo relativo a amenazas protagonizadas por actores no estatales y con una dinámica transnacional⁶⁷ (Bartolomé, 2009).

La globalización y el incipiente regionalismo económico crearon en los años noventa un entorno de confianza que permitió desactivar las lógicas de equilibrio de poder y las carreras de armamentos que habían predominado durante la etapa anterior en el Cono Sur. Esto favoreció la aparición de aproximaciones a la política exterior en clave económica y comercial, menos securitizadas y a su vez bajo visiones de la seguridad menos militarizadas, más amplias y multidimensionales⁶⁸.

Como se señaló anteriormente, el auspicio de la OEA fue fundamental para este proceso de redefinición de la seguridad y la defensa durante la década de 1990 en toda América Latina. Pero es de destacar que la región también venía avanzando, con sus propios mecanismos,

⁶⁷ Esto conlleva a comprender que, para las doce naciones suramericanas que conforman UNASUR, existe una profunda heterogeneidad en cuanto a la concepción en materia de defensa y, por tanto, al empleo de las fuerzas frente a las nuevas amenazas (Bartolomé, 2009), como será abordado más adelante.

⁶⁸ El nuevo regionalismo resultó ser un terreno propicio para avanzar en temas como evitar la proliferación de armamento, adoptar medidas de confianza mutua (MCM), e incorporar nuevas amenazas —narcotráfico, delincuencia transnacional, deterioro ambiental, proliferación de armas, entre otros— a través de enfoques nuevos (Sanahuja y Montenegro, 2014).

en un largo proceso de readecuación de las doctrinas y políticas de seguridad en clave democrática, frente a las viejas doctrinas de seguridad nacional predominantes en el período de la Guerra Fría.

Un primer antecedente regional lo constituye la Decisión N° 7/96 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR⁶⁹, que creó la Reunión de Ministros del Interior o Funcionarios de Jerarquía Equivalente, lo que dio lugar a la conformación de un ámbito de cooperación en seguridad pública con alto grado de conducción política y de institucionalidad, abarcativo de todo tipo de delitos, pero dirigido muy especialmente contra el delito organizado, y limitado a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, excluyendo a las fuerzas armadas. Se estructuró entonces como ámbito diferenciado la cooperación en materia de defensa subregional, aunque ésta no generó mecanismos institucionales específicos más allá de algunas medidas de cooperación y fomento de la confianza⁷⁰.

En este ámbito los países del Cono Sur transparentan sus políticas de defensa y establecen una red de mecanismos de cooperación bilaterales en materia de seguridad. De esta forma,

⁶⁹ Aprobada en la XI reunión del Consejo del Mercado Común en Fortaleza, Brasil, el 17-12-96. Tal Decisión tuvo como antecedente inmediato el Acuerdo Operativo firmado el 18 de mayo de 1996 en Puerto Iguazú por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia de Brasil, en el que se acordó la creación de un Comando Tripartito de la Triple Frontera destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona de la Triple Frontera, desde donde se sospechaba que se habían introducido terroristas que participaran en el atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelí Argentina (18 de Julio de 1994).

⁷⁰ Es importante señalar que mientras la cooperación en seguridad pública avanzó mucho en el MERCOSUR, la cooperación en materia de defensa no trascendió de múltiples medidas de fomento de la confianza y la seguridad, importantes y diversos ejercicios combinados que incluyeron ejercicios sobre hipótesis de combate, mecanismos institucionalizados de reuniones periódicas entre ministros y altos funcionarios entre diversos países de la subregión, colaboración en proyectos puntuales, la participación coordinada de los países integrantes en la MINUSTAH a partir de 2004 (Ugarte, 2008).

hay autores que afirmaron la progresiva construcción conjunta de un ‘régimen cooperativo de seguridad’, o incluso la formación de una ‘comunidad de seguridad’⁷¹ (Hurrell, 1998).

Esto implica que comienza a ser concebible la dimensión regional de la seguridad nacional: como situación de un estado, sin perder las especificidades nacionales, pero en el entendimiento que forma parte de un bloque de países que forman una unidad, con desafíos y objetivos comunes.

En el caso de la CAN, en cambio, se constituyó posteriormente un mecanismo de cooperación totalmente diverso, estructurado sobre un determinado tipo de delitos de interés subregional prioritario: a través de la Decisión N° 5054 (22 de junio de 2001), se constituyó el denominado “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos y el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”, aprobado por Decisión N° 5525 (24 y 25 de junio de 2003). Ambos documentos ponen de relieve el interés subregional en torno a estos delitos, pero no distinguen entre seguridad pública y defensa, ya que incluyen bajo la conducción de los respectivos órganos de relaciones exteriores y defensa, tanto aspectos de defensa como de seguridad pública, incluyendo en este último ámbito a las fuerzas armadas (Ugarte, 2014).

Del contraste anterior podría desprenderse que Suramérica, como región, presenta importantes asimetrías y heterogeneidades en cuanto a la problemática de la seguridad y su abordaje. Mientras el Cono Sur viene avanzando hacia un modelo de seguridad

⁷¹ La confluencia en torno a valores compartidos (derechos humanos, democracia), visiones similares (sobre las misiones de paz de Naciones Unidas), y una percepción de riesgos y problemáticas compartidas (como el paso de desechos nucleares por aguas bajo jurisdicción de estos países) así lo sugieren (Rojas, 2003).

democrática⁷², donde hay una clara subordinación de la acción de las fuerzas armadas a la conducción civil y política; por otro lado, la región andina –ya por subordinación a la agenda de seguridad de Estados Unidos o por la profundidad del problema del crimen organizado–, subsumió en gran medida la lucha contra el crimen organizado bajo la órbita de las fuerzas armadas.

La emergencia de UNASUR como espacio regional autónomo dio paso al abordaje de temas de seguridad y defensa en forma conjunta y sin la influencia de Estados Unidos. En dicho contexto, la principal iniciativa relacionada al ámbito de defensa fue el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), constituido en 2008 como organismo de consulta, cooperación y coordinación en materia de políticas de defensa. Con posterioridad, se constituyeron el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), en 2010, y el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delitos Crimen Organizado Transnacional (CSSCJDOT), creado en 2012.

En síntesis, la institucionalización del modelo de seguridad regional cooperativa en el marco de UNASUR puede leerse como el resultado de un largo proceso de avances tendientes a crear una comunidad de seguridad regional en Suramérica⁷³. Primero redefiniendo los conceptos de defensa y seguridad en el nuevo contexto democrático, luego a través de la progresiva implementación de medidas de confianza mutua y finalmente,

⁷² Hay analistas que caracterizan al Cono Sur como “la subregión más homogénea y adelantada hacia una visión de seguridad moderna” (Cheyre 2002, p. 199), respecto a las bases conceptuales e institucionales del sistema interamericano de seguridad.

⁷³ Algunos casos significativos son la *Declaración de Ushuaia* de 1998 que crea la Zona de Paz del MERCOSUR; la *Carta andina para la paz, la seguridad, limitación y control de gastos destinados a la defensa externa*; la *Declaración de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina* en 2002; la *declaración de Guayaquil sobre la zona de paz y cooperación sudamericana*, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur, también en 2002; y la *Declaración de Bogotá*, adoptada en la conferencia de ministros de defensa de la CSN, en 2006.

reforzando la cooperación a partir del surgimiento del regionalismo revitalizado de la década del 2000, que puso el eje de la integración más allá de los lazos comerciales entre los países.

- **El Consejo Suramericano de Defensa (CDS)**

La creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se remonta a la Cumbre Extraordinaria de UNASUR en Costa do Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008. La decisión de crear el Consejo fue negociada en el ámbito de un Grupo de Trabajo creado e integrado por representantes de los ministerios de defensa y de relaciones exteriores de los doce países, bajo la presidencia de Chile.

La posibilidad de ampliación de la cartera temática de UNASUR, junto al correspondiente desarrollo de la arquitectura institucional específica se amparan en el artículo 5 del tratado constitutivo, que contempla la posibilidad de convocar y conformar las “instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes” (UNASUR, 2008, art. 5).

Basándose en ese principio, y a partir del interés por parte de dos de los actores más preponderantes en la región (Brasil y Venezuela) de constituir un ámbito de integración en materia de defensa – con diferentes matices que serán detallados a continuación –, comenzó a discutirse la creación de un ámbito para manejar los asuntos de defensa.

El nuevo Consejo finalmente fue creado como una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa” (Artículo 1°), lo que para algunos autores significó una victoria de la posición de Brasil (Comini, 2015). Moldeado finalmente bajo el formato de un foro de diálogo y coordinación de políticas, el nuevo organismo se alejaba de la pretensión venezolana de conformar una alianza de seguridad en la región⁷⁴. En realidad, la propuesta brasileña presentaba mayores niveles de consenso y su aprobación era más viable por parte del resto de los miembros de UNASUR.

Luego de algunos meses de negociaciones se puso en marcha el Grupo de Trabajo, en donde Brasil lograría imponer su modelo, complementario a foros e iniciativas ya existentes tanto en el marco bilateral como multilateral. El rol primordial del nuevo Consejo sería la generación de confianza entre las partes, y sus principios estarían orientados a la formación de una identidad común suramericana en materia de defensa⁷⁵, construida sobre la base de la autonomía respecto de las tendencias globales hegemónicas. Así, su estructura y mandato serían ‘minimalistas y flexibles’ (Comini, 2015).

En cuanto a la definición de amenazas comunes en la región, se acordó la sujeción a los ordenamientos jurídicos internos de cada país en lo que respecta a sus abordajes. Esto constituye un punto clave para la presente investigación, y consta que Argentina –junto a Brasil y Chile– presionaron para que así quedara plasmado en el documento⁷⁶ de la Conferencia de Ministros de Defensa (2006).

⁷⁴ El Presidente Hugo Chávez proponía la creación de una especie de “OTAN sudamericana” que apoyara al emergente “bloque geopolítico de poder”, hablando de fuerzas armadas conjuntas y de amenazas externas e internas, en un contexto de confrontación con Estados Unidos (García, 2008).

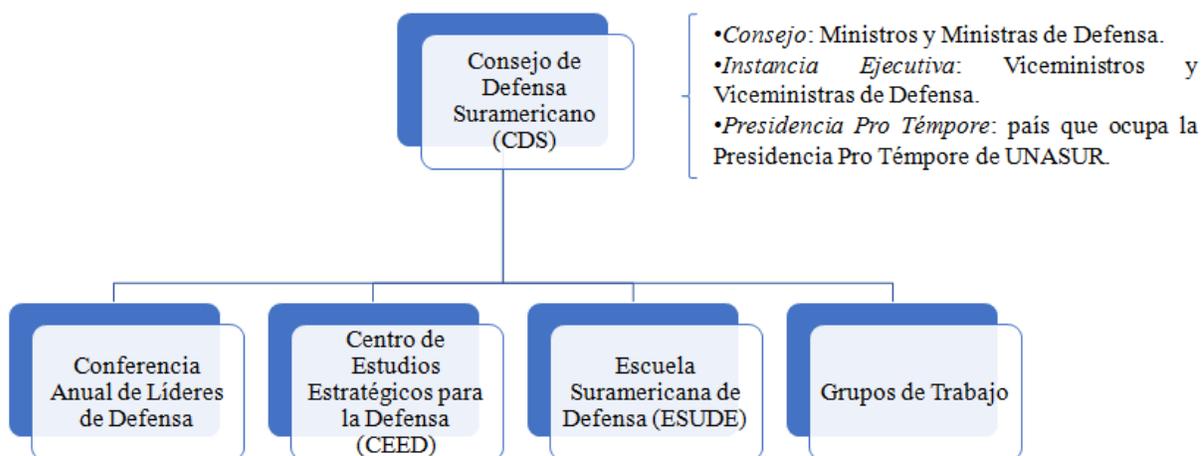
⁷⁵ Según la perspectiva constructivista, las instituciones y los actores estatales se constituyen unos a otros mutuamente (Wendt, 2005).

⁷⁶ Página 12, 2006, 23 de julio.

El CDS fue creciendo y desarrollándose sobre la base del modelo brasileño –es decir, fundamentalmente como foro de diálogo y coordinación de políticas–, a través de iniciativas con foco en el intercambio de ideas y conocimientos, medidas de confianza mutua, y búsqueda de cooperación en aspectos puntuales; tratando de superar la diversidad de conceptos y enfoques existentes entre las subregiones que componen Suramérica. Quedaba claro que no se buscaba la creación de una alianza militar ni el reemplazo de las instancias del sistema interamericano existente.

En cuanto a su composición orgánica, el Consejo está integrado por las Ministras y los Ministros de Defensa de los doce países de UNASUR, que realizan reuniones anuales ordinarias. Además, cuenta con una instancia ejecutiva, conformada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa. La Presidencia, a cargo de coordinar las actividades del organismo, es ejercida por el país que ocupa la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR. La Conferencia Anual de Líderes de Defensa Suramericanos funciona como una instancia militar y de defensa que reúne líderes de las fuerzas armadas de la región. Esta Conferencia, bajo la supervisión del CDS, discute la transformación de las fuerzas armadas regionales para enfrentar las nuevas amenazas y desempeña un rol de inductor en el desarrollo de capacidades militares comunes. Otro organismo que depende del CDS es el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), creado en 2010 con el objetivo de “contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y seguridad regional y mundial”.

Gráfico (6): Estructura del Consejo de Defensa Suramericano:



Fuente: elaboración propia en base a <http://esude-cds.unasursg.org/lecturas/NormativaUNASURCDSCEED.pdf>

La primera reunión del CDS fue en 2009, en Santiago de Chile. Allí, las ministras y ministros de defensa reafirmaron la unidad de propósitos con el objetivo de construir una zona de paz y cooperación en América del Sur. La Declaración de Santiago⁷⁷ (2009) surgida de esa reunión, insta a las partes a cooperar en materia de defensa, identificar nuevas amenazas, superar las diferencias sobre el gasto militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones.

El Consejo se sujeta a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los mandatos y decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR.

⁷⁷ Disponible en: http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/CDS_Declaracion_de_Santiago.pdf

Los principios rectores del CDS son el respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos; la promoción de la paz y de la solución pacífica de controversias; el fortalecimiento del diálogo y del consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia; la salvaguarda de la plena vigencia del Derecho Internacional en concurrencia con los principios y normas de la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la OEA y el Tratado Constitutivo de la UNASUR; el reconocimiento la subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituida; la promoción de la reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los estados miembros de la UNASUR en orden a fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa; el reconocimiento de los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de la UNASUR y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa reconociendo las diferentes realidades nacionales; y la confirmación de la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales.

Los objetivos generales del CDS son: construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Entre los objetivos específicos, se encuentran: avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa;

promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la UNASUR; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza⁷⁸ y difundir las lecciones aprendidas; promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa; y compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales.

- **La creación del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

El Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT) se suma en el año 2012 –como parte de ese progresivo y escalonado avance institucional de UNASUR sobre distintas áreas temáticas–, al conjunto de Consejos especializados ya existentes en otras

⁷⁸ Un ejemplo claro de ello fue la publicación del Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2010), instrumento creado por el CDS que constituye un informe oficial de las erogaciones que realizaron en ese período los países de UNASUR en materia de defensa. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>

materias como energía, educación, salud, infraestructura, economía y finanzas, desarrollo social y defensa.

Con anterioridad, en 2009, se había creado el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, que luego pasó a llamarse Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD). Pero hasta entonces, UNASUR carecía de un espacio institucional para atender cuestiones de seguridad pública y problemáticas vinculadas a la delincuencia organizada transnacional por fuera del narcotráfico (Foglia, 2017).

Fue durante la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores que tuvo lugar en Cartagena, Colombia, que se decidió avanzar en este sentido. Entre los puntos que se decidieron y quedaron establecidos en la Declaración⁷⁹ destacan:

“1. Fortalecer las acciones para la cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus manifestaciones así como los retos en Seguridad Ciudadana.

2. Elevar como recomendación al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la creación de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR.

⁷⁹ Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53251/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_5_p._.pdf-PDFA.pdf?sequence=1

3. Recomendar la creación de un Grupo de Trabajo que elabore con el apoyo de la Secretaría General de UNASUR el estatuto y el Plan de Acción de dicho Consejo. El Grupo evaluará la posible coordinación o la integración de este nuevo Consejo con el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD). La evaluación, el Estatuto y el Plan de Acción, se someterán a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, para la aprobación definitiva del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.”

Acta de la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores. Cartagena D.T.C., Colombia. Mayo de 2012.

Existe una relación entre la creación del CSSCJDOT y ciertas discusiones previas que se venían dando en el marco del CDS. Complementariamente, voluntad política detrás de la iniciativa de Argentina (detallada en los próximos capítulo) resultaron fundamentales para evitar que temáticas que para el país forman parte de la órbita de la seguridad interior (narcotráfico, terrorismo, por ejemplo) quedaran enmarcadas dentro del campo de acción del CDS.

El puntapié de las discusiones puede ubicarse en marzo de 2012, cuando el gobierno colombiano, conforme a una solicitud del CDS, impulsa la reunión de Ministros con la idea de “analizar las amenazas del crimen transnacional organizado y las nuevas amenazas a la seguridad de la región”, según rezaba la convocatoria.

Adicionalmente, Colombia presentó un documento para disparar la discusión conceptual brindando algunas definiciones sobre el crimen organizado transnacional a la luz de la

Convención de Palermo y aludiendo a la seguridad hemisférica, de la Declaración de Seguridad de las Américas (OEA, 2003).

Bajo estos lineamientos, se establecieron tres objetivos para el encuentro: “1) identificar las amenazas del crimen transnacional organizado y las nuevas amenazas en Suramérica; 2) proponer los mecanismos de cooperación para enfrentarlas y 3) establecer el papel de las Fuerzas Armadas y Policiales frente al crimen transnacional organizado y las nuevas amenazas” (Foglia, 2017, p. 68).

La delegación argentina, conformada por representantes de los ministerios de seguridad, justicia, defensa y relaciones exteriores, entendió que el interés de Colombia era retomar la discusión sobre el tratamiento de cuestiones relativas a la seguridad pública y la criminalidad organizada en el marco del CDS. Por ese motivo, una de las primeras cuestiones planteadas fue incluir los conceptos de Seguridad y Defensa que el propio Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) había elaborado, y Colombia había ignorado en su documento.

Se destaca, en el Informe del CEED (2012) al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa, se establece que la seguridad pública “está relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que varían de acuerdo al enfoque político y los objetivos de desarrollo de cada Estado, en relación con los cuales se formulan sus objetivos y percepciones de riesgos y amenazas (...). La conducción y gestión de las actividades de Seguridad Pública

tiende a situar la responsabilidad primaria en ministerios específicos u otras instancias especializadas, distintas de la Defensa Nacional” (p. 4).

Más adelante, aclara: “Con carácter de excepción, se contempla la participación de las Fuerzas Armadas, en condición subsidiaria en acciones de seguridad pública, autorizadas por autoridades políticas responsables y delimitadas por leyes de contingencia; sin que ésta modifique la naturaleza del ámbito ni sus instrumentos institucionales, que son distintos y diferenciados de los que corresponden a la defensa nacional” (CEED, 2012, p. 5).

Y dentro de las recomendaciones del mismo informe respecto este tema, se subraya que “al no corresponder al Consejo de Defensa Suramericano el tratamiento de asuntos de seguridad pública, que además son objeto de definición y gestión de instancias diferentes a los Ministerios de Defensa en la mayor parte de los países, es necesario avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de seguridad pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un Consejo de Seguridad Pública o Interior” (CEED, 2012, p. 5).

Apoyada en estas recomendaciones, la posición argentina se define en contra de considerar las problemáticas relativas a la seguridad pública con los criterios, metodologías, medios e instrumentos propios del ámbito de la defensa (Foglia, 2017). Asimismo, esta postura no asocia el carácter transnacional del delito organizado con la necesidad de incluir a las fuerzas armadas en su abordaje, entendiendo que el instrumento militar no debería exceder la función de apoyo en este tipo de tareas.

Más aún, la delegación argentina en este debate solicitó excluir el concepto de “nuevas amenazas”, por considerarlo *equivoco* en tanto que su amplitud permite considerar, dentro

de la misma categoría, fenómenos tan disímiles como guerras, pobreza, enfermedades, desastres naturales, etc. Y este ensanchamiento o estiramiento conceptual del alcance de la seguridad y de la defensa era considerado peligroso, a tal punto que reeditaba “las bases conceptuales de las doctrinas de seguridad nacional que rigieran en Latinoamérica durante la Guerra Fría” (Foglia, 2017, p. 70).

Finalmente, el Acta⁸⁰ de la reunión preparatoria refleja “la necesidad de habilitar en el seno de UNASUR una instancia sectorial de cooperación en materia de seguridad pública y lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus manifestaciones”, corriendo el eje hacia el aspecto institucional, y dejando atrás la discusión sobre cuáles eran esas amenazas (Foglia, 2017). De este modo, se consolidó un consenso interno para tratar, de forma diferenciada, los asuntos de seguridad y defensa en UNASUR, independientemente de lo estipulado por los ordenamientos jurídicos internos de cada país.

A partir de esa distinción, según Mariana Foglia (2017), restaba aun definir si la instancia sectorial de cooperación mencionada anteriormente debía ser creada como un nuevo Consejo dentro de UNASUR o a partir del mencionado Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD).

Como ya se mencionó anteriormente, éste último atendía específicamente las cuestiones relativas al narcotráfico y problemáticas derivadas de él, pero no incluía los restantes delitos transnacionales y cuestiones relativas a la seguridad pública que los estados buscaban abordar.

⁸⁰Acta de la Reunión Preparatoria a la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de UNASUR. Bogotá, 16 de febrero de 2012. Disponible en: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_REUNION_PREPARATORIA_A_LA_REUNION_DE_MINISTROS_DE_DEFENSA_JUSTICIA_INTERIOR_Y_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR.pdf?noderef=faba8ad7-3877-4409-a7cb-579e759aac1e

La opción de ampliar las funciones de este Consejo permitía ahorrar recursos presupuestarios y humanos. Pero se desatendía una cuestión de fondo, y es que el CSPMD tenía una desde 2010 (a partir de su cambio de nombre) visión integral del problema de las drogas, que excedía largamente los aspectos delictivos e incorporaba cuestiones vinculadas al derecho a la salud y la educación, esenciales bajo el paradigma de reducción de la demanda (Foglia, 2017). De este modo, el problema de las drogas había dejado de ser abordado en UNASUR únicamente desde una óptica de seguridad.

Como consecuencia de ello, volcar nuevamente el tema dentro de un Consejo más amplio centrado en los fenómenos delictivos, implicaría perder la integralidad frente al problema, reduciéndolo nuevamente al narcotráfico. A su vez, el CSPMD ya había dado algunos pasos importantes hacia una institucionalidad propia al contar con un Estatuto y Plan de Acción ya aprobados y en ejecución al momento de la discusión.

Por estas razones, y si bien existían áreas temáticas comunes, se resolvió la creación de un nuevo Consejo:

- Diferenciado del CDS, en la medida en que las cuestiones de seguridad pública y el delito complejo no eran susceptibles ser abordados por instrumentos militares;
- Diferenciado del CSMPD, en la medida en que las cuestiones de seguridad pública y el delito complejo requerían de otro ámbito distinto, que no subsumiera al mismo tiempo los avances en materia de institucionalidad y conceptualización de la problemática de las drogas, interpretada por el CSMPD bajo un paradigma de integralidad y no como una cuestión de seguridad exclusivamente.

Con todo, el CSSCJDOT se constituyó a partir de la Decisión N°14/2012 del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR⁸¹ como una instancia permanente de “consulta, coordinación y cooperación en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT)”.

En consonancia con los principios generales de UNASUR, tiene como *misión* proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación entre los estados con el objeto de contribuir a la seguridad y mejorar la capacidad de respuesta frente a las diferentes formas y manifestaciones de la DOT.

Entre sus objetivos específicos, pueden mencionarse “contribuir a la generación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los Estados miembros de UNASUR en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la DOT; promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas de las entidades rectoras y ejecutoras de políticas; promover una cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a las diferentes formas y manifestaciones de la DOT; formular lineamientos en materia de prevención, aplicación de la ley, rehabilitación y reinserción social; consolidar en cada Estado miembro la coordinación efectiva entre autoridades nacionales responsables de la seguridad ciudadana, las instituciones encargadas de aplicar la ley, los actores sociales y la ciudadanía; promover la intensificación del intercambio sobre formación, capacitación y especialización; promover el uso de nuevas tecnologías y comunicaciones; promover la adopción de

⁸¹Disponible en:

https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO_SURA_MERICANO_EN_MATERIA_DE_SEGURIDAD_CIUDADANA_JUSTICIA_Y_COORDINACION_DE_ACCIONES_CONTRA_LA_DELINCUENCIA_ORGANIZADA_TRANSNACIONAL.pdf?noderef=4821ffb2-8a7f-4670-bfed-a5d0982325bd

procedimientos y medidas que agilicen y fortalezcan la cooperación judicial e investigativa” (UNASUR, 2012) .

Su estructura institucional es similar a la de otros consejos: está integrado por ministras, ministros o máximas autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la DOT, que se reúnen una vez al año; y cuenta con una instancia ejecutiva, integrada representantes de alto nivel de cada estado miembro, que se reúnen dos veces al año. La presidencia del Consejo corresponde al mismo país que ejerza la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

Los acuerdos del Consejo se adoptan por consenso y se requiere que el quórum de las reuniones sea de la mitad más uno de los estados miembros. Una vez aprobado su Estatuto, las delegaciones se abocaron a la elaboración del Plan de Acción del Consejo, para ponerlo en marcha.

Síntesis del capítulo:

1. Existen diversos mecanismos e instituciones en el continente americano que atienden los desafíos a la seguridad de los estados.
2. Tradicionalmente, la influencia de Estados Unidos en esta agenda imprimió un carácter hegemónico en lo relativo a cuestiones de seguridad (doctrina, definición de amenazas, políticas de abordaje), fundamentalmente a través de las instituciones multilaterales en las que participa.

3. Con el fin de la Guerra Fría, a las puertas de un mundo cada vez más complejo y globalizado, las amenazas a la seguridad de los estados trascienden el plano militar y se instalan en el debate hemisférico cuestiones como narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, etc.
4. Esto incide en la agenda de seguridad internacional y se ve reflejado en la acuñación de un nuevo término para referirse a los desafíos: *multidimensionalidad* (OEA, 2003).
5. Paralelamente, la región venía avanzando en forma autónoma a través de los organismos multilaterales en los que no participa Estados Unidos, en la adopción de medidas de confianza mutua; la actualización, democratización y desideologización de las doctrinas de seguridad vigentes en décadas anteriores; y la creación de espacios institucionales para el abordaje conjunto de estas problemáticas (previstos ya en organismos como MERCOSUR o CAN con anterioridad a UNASUR).
6. Al crearse UNASUR, su avance escalonado sobre distintas áreas temáticas enseguida habilitó el abordaje de temas de seguridad, primero creando el CDS y posteriormente el CSSCJDOT.
7. Resulta interesante y es tema de esta investigación cómo el CSSCJDOT se crea a partir de un consenso logrado conforme una propuesta argentina – tal como sucedió con Brasil y el diseño del CDS –, para tratar en forma diferenciada las problemáticas relativas a la seguridad ciudadana o pública y ensayar estrategias para el abordaje del delito complejo transnacional que, no pudiendo ser resueltas en forma unilateral, propician la cooperación en seguridad.

CAPÍTULO IV:

CRIMEN ORGANIZADO, SEGURIDAD Y FUERZAS ARMADAS: EL CASO ARGENTINO, MODELOS DE ABORDAJE Y MARCOS NORMATIVOS COMPARADOS

Como se señaló al principio de esta investigación, con el retorno de la democracia en la región, la discusión acerca de la seguridad comenzó a cambiar la forma de enunciarse: se pasó de hablar de ‘seguridad nacional’ a hablar de ‘seguridad ciudadana’ o ‘seguridad democrática’. Argentina no fue ajena a este proceso de resignificación conceptual, planteándose a partir de 1983 un debate interno con importantes consecuencias normativas e institucionales.

Este capítulo intentará desmenuzar la concepción política⁸² del gobierno argentino (2008-2015) en relación a la esfera de seguridad, que abarca el tratamiento del crimen organizado. Asimismo, resulta relevante –a los efectos de profundizar en el objeto de estudio de esta investigación– inscribirla en el contexto regional, que presenta un paisaje bastante heterogéneo en la materia.

⁸² La concepción política es la que nutre las bases simbólicas, ideológicas y –eventualmente– normativas que impone un determinado estado para hacer frente a una problemática. En el caso del crimen organizado, producto de su naturaleza compleja y transnacional, alude a la forma en la que se estructuran las políticas de seguridad en el plano interno y de cooperación internacional en el plano externo, dado que una sin la otra resulta insuficiente para abordar la problemática en toda su magnitud.

- **El desarrollo del Modelo Argentino de Seguridad Democrática (MASD)⁸³**

Hay dos dimensiones claramente diferenciadas dentro del gran concepto de seguridad de un estado nacional. Algunos autores los han desglosado como ‘seguridad exterior’ (Defensa) y ‘seguridad interior’ (Orden Público⁸⁴). La perspectiva argentina de seguridad aplicada a la defensa tiene como ámbito de actuación exclusivo las agresiones militares estatales de origen externo. Éste es uno de los rasgos constitutivos del caso argentino y su arquitectura político-institucional, puesto que es estricta la separación entre defensa y seguridad interior.

Jorge Battaglini (2011) sostiene que la política de defensa puede ser definida como “el conjunto de acciones que adopta un estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” (p. 243). La discusión acerca de las condiciones de seguridad de un país y la incidencia del sistema de defensa en dichas condiciones es una constante de cualquier sociedad. Es ése debate el que define sus fundamentos, que los gobiernos traducen en una ‘política de defensa’. Comenzando por qué defender, para luego pasar al cómo y cuándo. Por lo tanto, la política de defensa de un país es la que define el rol de las fuerzas armadas en un determinado contexto, en relación a las amenazas externas percibidas.

La subordinación de los militares al poder político y el control civil democrático del instrumento militar constituyen dos de los pilares más sólidos de la democracia argentina contemporánea (Battaglini, 2013). Precisamente, Argentina cuenta con una importante

⁸³ La noción de *Seguridad Democrática* consiste en una visión amplia que se sustenta en ciertos pilares como el fortalecimiento del poder civil sobre las distintas fuerzas de seguridad, la seguridad de las personas y de sus bienes en consonancia y respeto con los derechos humanos, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas (Serbín, 2011).

⁸⁴ La complejidad reside en que el Orden Público y la Seguridad Interior se ven afectados también por factores externos sobre todo por los procesos de carácter transnacional protagonizados por actores con una pertenencia estatal incierta, oculta o velada.

trayectoria en materia normativa al respecto. Desde la recuperación democrática en 1983, la dirigencia política ha forjado un consenso alrededor del asunto que fue cristalizado en los sucesivos gobiernos a través de legislación específica. Así, este consenso se erigió como una de las políticas de estado claves en el proceso de consolidación institucional de la democracia⁸⁵.

El contexto en el que se inscribe esta discusión es una profunda crisis de los sistemas de defensa en América del Sur a fines de los ochenta y principios de los noventa. Mientras se desactivaban en gran medida las hipótesis de conflicto regionales, el auge de la globalización y la desmovilización militar mundial erosionaban el poder de las fuerzas armadas en el continente: a la crisis presupuestaria se sumaba la falta de conducción política clara y la progresiva pérdida de identidad en el nuevo escenario internacional.

En efecto y como resultado de un diagnóstico compartido, el andamiaje jurídico normativo está compuesto por la ley de Defensa Nacional N° 23.554 (1988), que fue producto de un acuerdo entre radicales y peronistas entre 1985-1988; la ley de Seguridad Interior N° 24.059 (1992), resultado de otro amplio debate entre 1990-1991; la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 (1998), también producto de un debate impulsado por el senador Eduardo Vaca entre 1995-1998; y, finalmente, la ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 (2001), debatida en el Congreso entre 2000-2001.

Cabe destacar que estos debates se produjeron durante gobiernos de diferentes signos políticos y todos arribaron a la misma conclusión: la exclusión de las fuerzas armadas de la

⁸⁵ Producto de la violencia extrema generada por el terrorismo de estado durante el gobierno militar (1976-1983), este principio se constituyó como una de las bases fundantes del nuevo sistema político. De ahí que la redefinición de la política de defensa del gobierno democrático haya tenido como prioridad restaurar el control civil sobre los militares y desmantelar la amenaza de su regreso al poder (DerGhougassian, 2011).

persecución de problemas de origen criminal como el terrorismo y el narcotráfico. Esto es lo que se suele denominar el ‘Consenso Básico’⁸⁶.

Este consenso, sin embargo, sufrió numerosos embates por parte de actores políticos y sociales que han intentado militarizar la seguridad interior o presentaron a las fuerzas armadas como una solución posible para garantizar el orden público. A lo largo de la década de 1990 se propuso que las nuevas amenazas constituyeran hipótesis de empleo del instrumento militar; así como con posterioridad al 2001, producto de la crisis económica y social acuciante, se buscó involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad, particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires, o en relación al narcotráfico, muchas veces asociado a una ‘amenaza externa’ (Canelo, 2010).

No obstante ello, el consenso se mantuvo firme durante más de 30 años, más allá de los cambios de los diferentes gobiernos, las presiones de actores políticos y sociales domésticos y factores externos (internacionales), que han cambiado las dinámicas de seguridad en el globo, como por ejemplo el atentado a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001.

Ya adentrados en el siglo XXI, el amplio debate impulsado por el Presidente Néstor Kirchner que culminó en el documento “La defensa nacional en la agenda democrática”, o la reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en 2006 (decreto 727/06), constituyeron nuevos hitos en la profundización de la política de control civil sobre las fuerzas armadas. El decreto reglamentario 727/06 establece con mayor precisión la

⁸⁶ Refiere a la caracterización académica (Saín, 2000) de los principios de la política de defensa que fueron parte de un importante consenso alcanzado entre los actores políticos y sociales en los años ochenta y noventa. La manera en que se ha problematizado la defensa nacional, a partir de los años ochenta, ha supuesto una orientación estratégica para la misma basada consenso entre las distintas fuerzas políticas.

demarcación y las funciones específicas de las fuerzas armadas, y limita su ámbito de actuación a los casos de agresiones armadas por parte de otros estados.

Este límite no sólo hace referencia a sus acciones directas, sino también a todas aquellas actividades previas, o aledañas, como la formación y el entrenamiento, la compra de materiales y equipos. Así, el artículo 3° establece:

“El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24 059 de Seguridad Interior.”

Decreto 727/06, Boletín Oficial de la República Argentina.

El decreto desestima de forma explícita las tendencias internacionales que podrían invocarse para justificar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior:

“Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de “nuevas amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado, organizadas y preparadas a tal efecto, toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la

doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades, distintas de las típicamente policiales.”

Decreto 727/06, Boletín Oficial de la República Argentina.

Al año siguiente, se instaura el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) a través del Decreto 1729/07 abriendo la perspectiva a las nuevas problemáticas que afectan a la seguridad del país. En 2009, se aprobó la nueva Directiva de Defensa Nacional (Decreto 1714/09), que terminó con el enfoque ‘delegativo’ y puso a la conducción política detrás de los objetivos estratégicos del país en materia de defensa, que llevó a los foros multilaterales de la región a través de su política exterior.

Estos cambios estaban orientados por un lado a consolidar una noción de seguridad democrática, a través del fortalecimiento del poder civil sobre las distintas fuerzas de seguridad, enfocándose en la seguridad de las personas y de sus bienes en consonancia y respeto con los derechos humanos; y, por otro lado, a reformular el rol de las fuerzas armadas a partir de una nueva visión estratégica de la inserción Argentina en la región y el mundo (DerGhougassian, 2011).

Paralelamente, en la sociedad civil también había una incipiente organización en torno a este consenso político. Un hito en la materia fue el denominado “Acuerdo por la Seguridad Democrática”⁸⁷, motorizado en 2009 por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y organismos de derechos humanos. Este acuerdo consistió en un consenso pluripartidario y multisectorial en torno a una propuesta que iba más allá de la separación de tareas entre

⁸⁷ Disponible en:

http://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

defensa y seguridad. Se trataba, en síntesis, de una propuesta de diez puntos que concentraba las críticas hacia las respuestas estatales represivas y autoritarias frente al delito, propiciando una política de seguridad bajo la perspectiva de los valores democráticos, con medidas proactivas y fuertemente preventivas.

Sin embargo, como se mencionó antes, también existieron voces que desde distintos sectores (políticos⁸⁸, mediáticos y de la sociedad civil en general) formaron parte de una “escalada punitiva”⁸⁹ que llegó a reclamar un involucramiento activo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior. Y, aunque es cierto que carecieron de fuerza suficiente como para modificar el marco legal existente, sí forzaron algunas políticas que pusieron al límite esta tensión entre defensa y seguridad interior. La justificación, una vez más, fue la necesidad de combatir el tráfico de drogas, que ingresa tardíamente (en comparación con otros países) a la agenda de prioridades de seguridad.

En 2007, se creó el “Operativo Fortín I”, que implicó el despliegue de 1.700 efectivos del Ejército en el norte del país, bajo la premisa de integrar al sistema de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo argentino, aquellos medios disponibles para la vigilancia aérea pertenecientes al Ejército y la Fuerza Aérea (debido la existencia de un *vacío legal* donde ninguna de las cuatro fuerzas de seguridad federales tiene jurisdicción en el espacio aéreo). El objetivo era la interdicción del narcotráfico en los sectores del noroeste y

⁸⁸ Algunos de los casos más notorios tuvieron lugar durante los procesos electorales: en 2009, Francisco de Narváez ganó las elecciones legislativas en la provincia de Buenos Aires utilizando como principal eje de campaña la inseguridad, y proponiendo ciertas medidas para enfrentarla, en general de corte represivo. Cuatro años más tarde, Sergio Massa también ganó en el mismo distrito y en el mismo tipo de elecciones, con un discurso cuya principal bandera ha sido la inseguridad, y con propuestas de la misma índole que las de de Narváez.

⁸⁹ Se inscriben estos discursos en el marco de una nueva forma de problematizar el delito y su castigo, que comenzó en la década del noventa en Argentina, a impartir un mensaje de ‘mano dura’. Este proceso, que se denominó ‘giro punitivo’, tuvo entre sus principales características la incorporación de la cuestión del delito en el discurso político, constituyéndose en un eje central de la competencia electoral (Ayo, 2013).

nordeste del país. Inicialmente, este operativo estaba limitado al apoyo logístico, ya que no existía figura legal que autorizara acciones armadas como el derribo de aviones. Por lo tanto, la información obtenida era suministrada a las fuerzas de seguridad.

Esto posibilitó también algunos reacomodamientos internos de las fuerzas de seguridad, atendiendo a una creciente demanda ciudadana de mayor presencia de efectivos en zonas urbanas “calientes”, así como también orientados a desarticular supuestos vínculos de las fuerzas de la Policía Federal con el delito organizado (Ayo, 2013). Se destacan los operativos “Cinturón Sur”⁹⁰ y “Centinela”⁹¹, desplegados a partir del Decreto 2099/10, que igualmente instruye a las fuerzas de seguridad de la Nación a “profundizar las actividades de prevención para resguardar la seguridad ciudadana”. Concretamente, esta política supuso la relocalización de las denominadas fuerzas intermedias⁹², como Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, en zonas urbanas con altos índices delictivos en Buenos Aires.

En julio de 2011, se amplía el “Operativo Fortín II”⁹³, como complemento al lanzamiento de un plan de mayores dimensiones, denominado “Escudo Norte”, creado a partir del Decreto 1091/11. El mismo, que dispuso la colaboración de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior a través de un amplio despliegue de aviones, helicópteros y radares; se

⁹⁰ Consistió en asignar funciones policiales en la Capital Federal a las fuerzas denominadas ‘intermedias’: Gendarmería Nacional y Prefectura Naval.

⁹¹ El Decreto 2099/2010 instruye a las fuerzas de seguridad de la Nación a “profundizar las actividades de prevención para resguardar la seguridad ciudadana”.

⁹² Definidas como “Fuerzas de Seguridad, de naturaleza Militar con características de Fuerza Intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior”.

⁹³ Ver Resolución 590/11, del Ministerio de Defensa, del 12 de julio de 2011, disponible en www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1934

fundó en la necesidad de emplear todos los medios para combatir la penetración de organizaciones criminales en el norte del país⁹⁴.

Se asume que en el ámbito de la Defensa “reside la responsabilidad primaria de realizar las tareas de vigilancia, identificación, control y reconocimiento de los espacios de jurisdicción nacional”. De este modo, las fuerzas armadas podían informar cualquier ilícito que vieran, pero por las restricciones de la normativa vigente no podían detener sospechosos ni derribar aviones.

Paralelamente, en 2010 se crea en Argentina el Ministerio de Seguridad, como escisión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (anteriormente Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos). Esta creación tuvo como uno de sus ejes centrales el control político de las fuerzas policiales⁹⁵, a partir de la identificación de la necesidad de una política democrática de seguridad por parte del gobierno⁹⁶ (Ayo, 2013). La funcionaria designada a conducir la nueva cartera fue la Dra. Nilda Garré, que había ocupado el cargo de Ministra de Defensa desde 2005.

La orientación que se dio a la puesta en marcha del nuevo Ministerio de Seguridad recoge también la experiencia reciente de los lineamientos planteados en el marco del “Acuerdo por la Seguridad Democrática” (CELS, 2009), anudando la idea de seguridad con la de

⁹⁴ Se justifica, en la letra del decreto, que tanto el noroeste como el nordeste presentan “características orográficas que facilitan especialmente la incursión al territorio nacional de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes” (Decreto 1091/11).

⁹⁵ Esto se vio reflejado en las primeras medidas adoptadas: las reestructuraciones policiales y el *Plan Nacional de Participación Comunitaria*, que propiciaba la creación de “mesas” barriales y zonales⁹⁵ para la incorporación de la ciudadanía a las discusiones sobre asuntos de seguridad pública, formulando necesidades que agregan medidas y contribuyen al desempeño de la Policía Federal Argentina. Fuente oficial: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gplan-nacional-de-participaci%C3%B3n-comunitaria-en-seguridad>

⁹⁶ Hay dos sucesos políticos que contextualizan esta decisión, según Jorge Ayo (2013): “los debates acerca del accionar policial en el asesinato del militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra en octubre de 2010 (...) y la represión policial ante un conflicto social por toma de tierras en el Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires en diciembre de ese mismo año”.

derechos humanos y bajo una perspectiva democrática, en contraposición a las posturas autoritarias y violentas que también cobraron su impulso en el debate político de entonces (Ayo, 2013).

En síntesis, el Modelo de Seguridad Democrática se configura a partir de tres ejes fundamentales, presentes en la gestión a cargo del Ministerio de Defensa y en la creación del Ministerio de Seguridad (2011) con sus planes de acción:

- El control o gobierno político de la seguridad, particularmente de las fuerzas policiales, y de la defensa, a partir de sus fuerzas armadas;
- La explícita división de tareas entre seguridad interior y defensa nacional;
- La promoción de la participación comunitaria en la elaboración de diagnósticos de la seguridad ciudadana;
- La prevención social del delito, a partir de un diagnóstico integral de la problemática y bajo una perspectiva respetuosa de los derechos humanos.

Es evidente que, si bien durante el período estudiado existieron profundos avances en la materia, no hubo un desempeño uniforme en todos los ejes. Podría señalarse que el control civil de las fuerzas de defensa y de seguridad se cumplimentó y sentó bases sólidas para el gobierno político de ambos ámbitos, sin perjuicio de las dificultades que pudieran presentarse a partir de ello.

En relación a la no intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, se evidencia una profundización normativa de aquel “Consenso Básico” como pilar del orden

democrático institucional del país; aunque no puede soslayarse el despliegue de operativos (Fortín I, Fortín II y Escudo Norte) en donde las fuerzas armadas brindaron activamente apoyo logístico en las fronteras del país para combatir el crimen organizado.

Por último, tanto en lo que hace a la prevención social del delito como a la participación ciudadana en la tarea, se destaca la priorización de una mirada destinada a recuperar una preocupación por las causas sociales de las prácticas delictivas, como argumentación oficial frente a las posturas de ‘mano dura’ presentes en los medios de comunicación y fuerzas políticas opositoras del momento. Asimismo, la creación del Ministerio de Seguridad en 2010 y la implementación de algunos programas tendieron a reforzar esta visión.

- **La participación de las fuerzas armadas frente a las ‘nuevas amenazas’ en la región: una mirada comparativa sobre los distintos marcos normativos**

La conceptualización del crimen organizado, como se analizó en el Capítulo I, no está exenta de diferencias y disputas tanto en el plano académico como en el de los discursos políticos, que desembocan en la formulación de las políticas públicas. Al no existir un criterio unívoco para abordar el problema, los márgenes de intervención van desde las estrategias represivas (llegando al extremo de la militarización), a estrategias de corte preventivo (que abarcan enfoques centrados en la atención de las víctimas, la participación ciudadana, etc.). Es incluso probable que un estado combine ambas estrategias en

simultáneo, o inclusive que se adopten diferentes políticas en los distintos niveles de gobierno⁹⁷.

La perspectiva de que las fuerzas armadas cumplan un rol en el mantenimiento del orden público responde a tradiciones regionales, e históricamente se relacionó con su papel en los procesos de conformación de los estados-nación. En general, la participación de las instituciones castrenses en la seguridad interior se justifica en la preservación de un orden amenazado. La naturaleza de la amenaza fue variando a lo largo del tiempo: mientras que en el pasado refería al ‘comunismo’ y la ‘subversión’, en el presente refiere al crimen organizado y el narcotráfico. En ambos casos, la promoción de Estados Unidos fue clave para fomentar la participación militar en las cuestiones domésticas.

Naturalmente, el paisaje regional reviste una importante heterogeneidad en cuanto a marcos normativos e instituciones o agencias responsables de abordar el crimen organizado en todos sus aspectos. Una primera clasificación –que recorre asimismo el trazo del presente trabajo–, alude al involucramiento o exclusión de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior para repeler esta amenaza.

Como se desarrolló anteriormente, el caso argentino (producto del marco normativo vigente a 2015: Ley de Defensa Nacional N° 23.554, reglamentada por el Decreto 727/06; Ley de Seguridad Interior N° 24.059) reviste una particular situación donde las fuerzas armadas están tajantemente excluidas de los avatares políticos internos y de las cuestiones de

⁹⁷ Quizás un ejemplo paradigmático a nivel gobierno local sea el de la ciudad de Medellín y la implementación de sus programas preventivos y participativos, entre los que se destacan el "Observatorio de la Juventud", el "Programa Víctimas del Conflicto Armado", la "Red de Prevención de Agresión", la "Metrojuventud" y el plan "Jóvenes con Futuro" (Vargas, Velázquez y Pinzón, 2008). Todos ellos contribuyeron a una significativa reducción del delito tras la caída del cartel de Medellín, a través de un enfoque inclusivo. La ciudad pasó de tener un total de 380,6 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991 a 34 en 2007 (Ramírez, 2012).

seguridad interior, y marginados explícitamente de las tareas de reunión y procesamiento de la información vinculada a esa esfera (Bartolomé, 2009). Su empleo en estos asuntos se reserva a cuestiones de carácter excepcional⁹⁸, dado que su misión esencial y excluyente son las ‘agresiones de origen externo’ (según Ley de Defensa Nacional N° 23.554), perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro estado (según Decreto 727/06). Debido a esa prescripción, se elimina la posibilidad de tratar como cuestión de interés para la defensa un eventual ataque terrorista, ni mucho menos el accionar de grupos delictivos organizados (Bartolomé, 2009).

Además de Argentina, Chile y Uruguay también tienen normas que establecen la división entre defensa y seguridad y condicionan la actuación militar interna a la existencia de una autorización presidencial, en circunstancias extremas (CELS, 2015). En los tres casos, el empleo del instrumento militar en el mantenimiento del orden interno sólo está previsto bajo el estado de excepción: la misión de las fuerzas armadas está exclusivamente orientada a la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial⁹⁹.

Chile, particularmente, también orienta sus fuerzas armadas a las agresiones exógenas que amenacen o pongan en riesgo sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial¹⁰⁰. Cuestiones como el terrorismo y el crimen organizado

⁹⁸ Sólo puede ocurrir, en lo que se refiere a elementos de combate, tras una previa y comprobada incapacidad de las fuerzas de seguridad y limitada a la zona geográfica donde se produzca el “desborde”, siendo requerida a tal efecto la declaración del Estado de Sitio por el Congreso Nacional.

⁹⁹ No obstante ello, puede señalarse que en los tres casos se han previsto operativos durante los últimos años que insumen un cierto grado de involucramiento (apoyo logístico principalmente) en la custodia de fronteras y el combate al narcotráfico. Tal es el caso del Plan Frontera Norte en Chile (2011), los operativos de frontera en Argentina (Fortín I, Fortín II y Escudo Norte) y la colaboración activa del ejército uruguayo en las zonas de frontera para tareas de seguridad. Asimismo, en 2012 Argentina y Uruguay firmaron un acuerdo para el control aéreo fronterizo.

¹⁰⁰ República de Chile: Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile 2010. Tercera Parte: Política de Defensa Nacional. Disponible en: http://www.defensa.cl/media/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf

quedan reservadas para la intervención de fuerzas de seguridad interna, como Carabineros y Policía de Investigaciones, cuyo control operativo reside en el Ministerio del Interior. No obstante ello, al igual que en el caso argentino, las fuerzas armadas se involucraron en ciertos operativos excepcionales: la armada chilena realizó acciones conjuntas con la PDI de combate al narcotráfico y al contrabando procedente del mar (Bartolomé, 2009).

El caso de Uruguay también reviste una clara demarcación de ambas esferas, en tanto define que las fuerzas armadas tienen como misión “la defensa de la independencia y la paz nacionales, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, actuando bajo mandato presidencial” (Ministerio de Defensa Nacional, 2005)¹⁰¹. En tanto que las cuestiones de seguridad interior corresponden al ministerio del interior, mientras que la participación del instrumento militar en ese ámbito es de carácter excepcional y se enmarca en situaciones de “conmoción interior” o de ataque exterior que exija su intervención. Ni el narcotráfico ni el terrorismo se enmarcan dentro de esta categoría, por lo que la intervención de las fuerzas armadas no es requerida a tal efecto.

A diferencia de estos tres casos, en la mayoría de los estados de Suramérica se prevé algún tipo de participación en tareas de seguridad interior por parte de las fuerzas armadas. En algunos casos, como Brasil, esta perspectiva sobre la función de los militares está reconocida en la Constitución nacional. En Bolivia, Ecuador o Venezuela, las fuerzas armadas actúan como soporte de ‘capacidades estatales’: constituyen una burocracia complementaria o sustituta para una amplia variedad de actividades, que van desde la provisión de planes sociales hasta apoyo en cuestiones de infraestructura (CELS, 2015). En

¹⁰¹ Se trata de un documento con los lineamientos políticos de la Defensa elaborado por esa cartera, bajo el nombre “La Defensa Nacional”, Montevideo 2005.

Perú y Colombia, la subsistencia de un conflicto armado que vincula elementos insurgentes con el terrorismo y el crimen organizado, otorga amplias prerrogativas al instrumento militar para el empleo de la fuerza en su combate.

En *Bolivia*, las fuerzas armadas tienen margen de intervención tanto en la lucha contra el crimen organizado como frente al terrorismo. Así lo establece la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación¹⁰², y recurrentemente se puede constatar su empleo a tales fines. Aunque la responsabilidad primaria es de las fuerzas policiales, en casos puntuales los militares bolivianos son convocados por el gobierno para participar en la lucha contra el narcotráfico, sea integrando unidades conjuntas con la policía, o actuando en forma autónoma bajo mandato presidencial. Se destaca, entre otras medidas, la creación del Comando Militar Amazónico para la región de Pando, en 2008, que sirvió para luchar contra el crimen organizado en sus diversas manifestaciones (migraciones ilegales y tráfico de estupefacientes, madera, químicos y armas).

En cuanto a Brasil, ya la Constitución de 1988 enunciaba como misión de la institución militar garantizar los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y el orden. De este modo, queda implícito un rol interno sin restricciones para las fuerzas armadas y contradictorio en sí mismo, ya que se constituyen como garantes del poder constitucional al que se supone están sujetos al mismo tiempo (Calderón, 2012). En el año 2005, durante la presidencia de Luiz Inacio “Lula” da Silva se aprobó el Decreto N°

¹⁰² En su artículo 3 establece que el estado, mediante las instituciones militares, organizará la seguridad y la defensa como un sistema integrado con el objeto de neutralizar, rechazar o destruir cualquier acción tendiente a vulnerarlas. El artículo 6 de la misma norma establece un largo listado de atribuciones y responsabilidades para las fuerzas armadas, mientras que el art. 8 indica que el Presidente dispone de ellas para, en lo interno mantener el orden público cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultaren insuficientes. República de Bolivia, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación N° 1405 (1992). Disponible en http://www.mindef.gov.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=90

5484 sobre la *Política de Defensa Nacional*, que establece los conceptos de Defensa Nacional y Seguridad, destacando el rol de los militares en la custodia de los intereses nacionales, la soberanía y la integridad territorial. Tres años más tarde, en 2008, se publicó el documento “Estrategia Nacional de Defensa”¹⁰³, donde se destaca el valor estratégico de ciertos espacios geográficos como el Amazonas y Atlántico Sur, jerarquización que implica el despliegue de unidades y la adquisición de equipamiento para su custodia (Bartolomé, 2009). Sin embargo, el documento oficial también reconoce el creciente peso de amenazas protagonizadas por actores no estatales que operan de acuerdo a una lógica transnacional, entre ellas el crimen organizado y el terrorismo, abriendo las puertas al accionar preventivo por parte del instrumento militar.

Las intervenciones de las fuerzas armadas para enfrentar las organizaciones criminales asentadas en los barrios marginales de las principales urbes comenzaron en Brasil en la década del noventa. En 2004 se creó una Fuerza Nacional de Seguridad como unidad de elite conformada por policías, militares y bomberos y entrenada para la violencia urbana extrema. Sus intervenciones en las ‘*favelas*’ de San Pablo y Río de Janeiro, desde entonces, han sido numerosas. Las fuerzas armadas de Brasil también fueron empleadas para prevenir el contrabando y el tráfico de armas y drogas en la Triple Frontera (con Argentina y Paraguay), un punto neurálgico para el desarrollo de estas actividades criminales.

El marco normativo que rige las cuestiones de defensa y seguridad en Colombia, por su parte, data de 2003 bajo el nombre de Política de Defensa y Seguridad Democrática¹⁰⁴. Su

¹⁰³ República Federativa de Brasil: Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil, Ministerio de Defensa, Brasilia 2008. Disponible en http://seguridadregional-fes.org/upload/4511-001_g.pdf

¹⁰⁴ República de Colombia: Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional 2003. Disponible en: http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf

objetivo, en un país marcado por la violencia, era reforzar y garantizar el estado de derecho en todo el territorio, fortaleciendo la autoridad democrática. Para ejercer el control gradual sobre todo el territorio, se emplea en forma intensiva la fuerza pública, constituida por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para enfrentar una serie de amenazas que se consideran conectadas entre sí: el terrorismo, el tráfico de drogas, las finanzas ilícitas (secuestros extorsivos, contrabando, robo) y el tráfico de armas. Como consecuencia de ello, las fuerzas armadas han concentrado sus actividades en la lucha contra el terrorismo protagonizado por diferentes organizaciones como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN); mientras que la Policía Nacional se encarga de enfrentar el negocio de las drogas ilícitas, a través de la Dirección Antinarcóticos (Bartolomé, 2009). Sin embargo, esta demarcación es difusa y regularmente se emplea el instrumento militar en acciones conjuntas de confrontación contra el narcotráfico. Asimismo, se destaca la existencia de una Brigada Antinarcóticos del Ejército colombiano, en cuya organización y entrenamiento cumple un rol destacado el Comando Sur de Estados Unidos.

Ecuador presenta un caso híbrido en el que la defensa (según la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, sancionada en 2007), a través del instrumento militar, responde a los objetivos de mantener la soberanía; defender la integridad territorial, la unidad y la independencia del estado; garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho. Sin embargo, sus fuerzas armadas también pueden intervenir en otros aspectos relacionados a la seguridad nacional como el contrabando. Precisamente a tal efecto, en 2007, se intensificó el involucramiento de las fuerzas en el tema, coordinando su accionar con las autoridades aduaneras del país e iniciando un proceso de modernización y reequipamiento para esa

tarea. Vale señalar que dicha actuación obedece a la relación de esta actividad ilícita en la frontera norte del país con organizaciones de procedencia colombiana, más concretamente las FARC (Bartolomé, 2009).

El sistema de defensa de Guyana cuenta con Fuerzas Terrestres (*Ground Forces*), la Guardia Costera (*Coast Guard*), y los Cuerpos Aéreos (*Air Corps*). Según un informe de la JID (2012¹⁰⁵) las mismas son empleadas en forma temporal y ante situaciones de carácter de ‘emergencia’ para tareas de seguridad interior (p. 88). Es importante remarcar que existe un fuerte vínculo de formación de las *GDF* (Fuerzas de Defensa de Guyana por sus siglas en inglés) y las instituciones castrenses británicas¹⁰⁶.

La Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna (1998) de Paraguay regula las misiones y funciones de sus fuerzas armadas. La defensa es definida como el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el estado para enfrentar agresiones externas que pongan en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, así como el ordenamiento constitucional democrático vigente; mientras que la seguridad interna refiere al resguardo del orden público, la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de la Constitución Nacional. No obstante ello, las instituciones militares tienen previsto el involucramiento en tareas asociadas a la seguridad interna según los arts. 54 y 56 de la misma ley: en el primer caso, a requerimiento de la Comisión de Crisis; en el segundo,

¹⁰⁵ Disponible en: http://www.oas.org/dsp/documents/informe_fa_emp_seg_publica_jid_6-29-12.pdf

¹⁰⁶ Según señala el mismo informe (OEA,) “las escuelas de formación de las *GDF* (...) ha entrenado oficiales y soldados de otros territorios del Caribe vinculados a la Commonwealth. Sin embargo, los oficiales también se forman en dos de las escuelas de formación británicas oficiales de renombre mundial: La Real Academia Militar de Sandhurst (Royal Military Academy Sandhurst) en donde se entrena la Infantería; y el Real Colegio Naval Britannia (Britannia Royal Naval College) que es el encargado de la formación de la Guardia Costera” (p. 51).

frente a situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna resulte manifiestamente insuficiente. El despliegue de tropas militares no es inusual en el combate al narcotráfico, toda vez que se constata la limitada capacidad operativa de las fuerzas policiales (Policía Nacional y Dirección Nacional Antinarcóticos) en zonas rurales¹⁰⁷.

Según el marco normativo de Perú, la función de la Defensa Nacional es prepararse y ejercer en todos los campos de la actividad nacional, en forma integral y permanente, en los ámbitos externo e interno. Asimismo, las amenazas externas a la seguridad de la Nación abarcan desde los intereses exógenos sobre los recursos naturales de valor estratégico hasta el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional. Las amenazas internas, por su parte, incluyen el accionar de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, la delincuencia común organizada, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción y la depredación ambiental¹⁰⁸. Esta arquitectura normativa habilita claramente a las fuerzas armadas a intervenir en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, más allá de que en ambos casos la responsabilidad primaria recaiga sobre las fuerzas de seguridad (Bartolomé, 2009). Mucho de ello tiene que ver con la persistencia de un conflicto armado al interior del país con la organización Sendero Luminoso, reactivada durante los últimos años. Ello ha incrementado las operaciones militares en la región amazónica del país.

En cuanto a Surinam, su ordenamiento jurídico es confuso dado que establece la separación entre sus Cuerpos Policiales y el Ejército Nacional; definiendo que éste último “a) tendrá como tarea la defensa de la soberanía y la integridad territorial de Surinam contra agresión

¹⁰⁷ Generalmente, se realizan intervenciones conjuntas. Y el espectro de intervención excede la cuestión del narcotráfico, abarcando también los secuestros extorsivos por parte de organizaciones insurgentes como el Ejército Popular Paraguayo (EPP) o el contrabando de mercaderías en pasos fronterizos (Bartolomé, 2009).

¹⁰⁸ República del Perú: Libro Blanco de la Defensa Nacional, Lima 2005. Disponible en: https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo_III.pdf

externa, militar y armada / b) Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo anterior, el ejército puede encargarse de tareas especiales que serán definidas por ley” (Art. 177, Constitución Nacional de Surinam¹⁰⁹). Pero, asimismo, señala que es atribución del Concejo de Seguridad Nacional¹¹⁰ determinar su empleo en situaciones de ‘emergencia civil y militar’.

Por último, a partir de la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia, Venezuela comenzó un proceso de cambios políticos, sociales y económicos ante los cuales no fue ajena la cuestión de la seguridad y la defensa. Una nueva Constitución Nacional dio origen a una nueva Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, en 2002, que introdujo el concepto de Defensa Integral de la Nación, dando a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) la misión de garantizar la independencia y la soberanía nacionales, asegurar la integridad territorial, así como cooperar en el mantenimiento del orden interno, defender la democracia y la voluntad popular y participar activamente en el desarrollo nacional.

Ante semejante amplitud del espíritu y funciones de las fuerza armadas, se asume un rol protagónico de las mismas en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado¹¹¹. Se destaca asimismo que, a partir del liderazgo castrense de Hugo Chávez, los militares han ganado espacios de acción en todos los ámbitos de gobierno, incluyendo la seguridad (Sucre, 2003).

¹⁰⁹ Capítulo XXIV *Ejército y Policía* (Constitución Nacional de Surinam, 1987).

¹¹⁰ Integrado por “el Presidente, como director; el Vicepresidente, como subdirector; el Ministro encargado de asuntos legales; el Ministro encargado de defensa; otro miembro del Concejo de Ministros; el Comandante del Ejército Nacional; el Jefe de Policía de los Cuerpos Policiales de Surinam” (Art. 129, Constitución Nacional de Surinam).

¹¹¹ El organismo encargado de lidiar en forma específica con estas amenazas es la Guardia Nacional, componente de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

En síntesis, la región reviste una profunda heterogeneidad en cuanto al empleo del instrumento militar para el abordaje del crimen organizado. De la caracterización realizada anteriormente, se pueden agrupar – salvando los matices – los países en dos grandes categorías:

- a) Aquellos que lo prohíben tajantemente en su ordenamiento jurídico: Argentina, Chile, Uruguay¹¹²;
- b) Aquellos lo tienen contemplado legalmente, aunque:
 - i. Brasil, Paraguay y Ecuador lo contemplan sólo en situaciones de carácter excepcional;
 - ii. Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela reconocen abiertamente que el crimen organizado es una amenaza que justifica el empleo de las fuerzas armadas;

Los casos específicos de Guyana y Surinam –si bien se analizaron en forma general– no forman parte de la presente clasificación, debido a que no se cuenta con datos precisos de operaciones, ni preexisten investigaciones completas al respecto. Ambos países, sin embargo, podrían quedar subsumidos dentro del grupo “b)”, aunque sin especificación sobre las situaciones concretas de empleo de sus fuerzas armadas en tareas de seguridad interior.

Tabla (3): Análisis comparado de los marcos normativos de la región en relación al empleo de las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado:

¹¹² Tal como se ha explicado anteriormente, en los tres casos existen excepciones que sin embargo no implicaron (hasta la fecha de corte de la presente investigación) un cambio en la naturaleza del empleo de las fuerzas. Estas excepciones fueron de carácter operacional y/o logístico, acotadas al desarrollo de ciertas eventualidades y sin cambio en las respectivas legislaciones.

a) No contemplada legalmente	b) Contemplada legalmente	
<ul style="list-style-type: none"> • Argentina • Chile • Uruguay 	<i>Limitada a situaciones excepcionales:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil • Ecuador • Paraguay 	<i>Reconocida abiertamente:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Bolivia • Colombia • Perú • Venezuela

Fuente: elaboración propia en base a Bartolomé (2009) y Caldeón (2012).

- **Conceptualización y tipificación del crimen organizado en la estructura legal e institucional argentina**

El caso argentino, como se vislumbra, se encuentra entre los pocos países que no han recurrido a la militarización para frenar el avance del crimen organizado. Resulta entonces pertinente desmenuzar el andamiaje jurídico institucional detrás de esta conceptualización del crimen organizado para entender los fundamentos de ese abordaje restrictivo a las fuerzas armadas.

En primer lugar, vale aclarar que la existencia de delitos cometidos a través de organizaciones criminales no es un fenómeno novedoso en el Derecho Penal de ningún estado, ya que las figuras asociativas existían en los diversos ordenamientos penales con

anterioridad a la firma de la Convención de Palermo¹¹³ (2000). La misma, a través de sus protocolos, estableció conceptos generales de los delitos característicos de esta modalidad delictiva, sin tipificarlos¹¹⁴. Su objetivo era más bien establecer una respuesta uniforme o, al menos, armónica a la delincuencia organizada transnacional, que evite la conformación de ‘paraísos jurídico-penales’ (Sánchez, 1999).

Por fuera del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas – ya abordado en la Convención de Viena de 1988 –, la Convención de Palermo estableció definiciones para los delitos de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, tráfico de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y lavado de activos. A partir de dichas definiciones, los estados se comprometieron a tipificar los respectivos delitos con el fin de alcanzar una armonización entre las diversas legislaciones de los estados parte. Sin embargo, dicho propósito no se logró, debido a las diferentes culturas jurídicas y legislativas.

Según Cordini (2017), en la legislación penal argentina las ‘organizaciones criminales’ se definen a través de dos vías diversas:

1. Mediante el agravamiento del ilícito cuando el mismo se haya cometido a través de un grupo organizado: (a) tipificación de delitos característicos de esta forma de criminalidad (ejemplo: lavado de activos, trata de personas, tráfico de armas); (b) introducción del elemento agravante de organización en una serie de delitos más o menos tradicionales (ejemplo: robo calificado cuando es cometido “en banda” – Art. 166 inc. 2º, Código Penal argentino).

¹¹³ Ratificado por Argentina en el año 2002, se asume el compromiso respecto a estándares legislativos básicos para combatir la delincuencia organizada en sus distintas manifestaciones.

¹¹⁴ Tipificar implica, más allá de la descripción de la conducta prohibida, el establecimiento de una pena.

2. Mediante los delitos de mera pertenencia a una asociación ilícita: delito de asociación ilícita previsto en el Art. 210 del Código Penal argentino¹¹⁵.

Conforme a esta definición, son tres sus elementos básicos: la acción de asociarse o conformar una asociación de este tipo (tomar parte); un número mínimo de autores consistente en tres o más personas; el fin delictivo.

Específicamente, cada delito está específicamente definido en el marco legal argentino. En relación al narcotráfico, quizás el tema más resonante en la agenda de la seguridad pública en el país de los últimos años, Argentina ha ratificado los principales tratados e instrumentos internacionales vinculados al control de los estupefacientes:

- La Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, cuyo objetivo es limitar exclusivamente a usos médicos y científicos el cultivo, la producción, la fabricación, la comercialización, la distribución, la posesión y el empleo de estupefacientes.
- El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, aprobado en 1971, que establece un sistema de fiscalización internacional de dichas sustancias e introduce controles sobre productos farmacéuticos y otras sustancias psicotrópicas sintéticas, a fin de limitar su empleo a usos científicos y/o medicinales.

¹¹⁵ Pune al que “tomare parte de una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el sólo hecho de ser miembro de la asociación” (Art. 210, Código Penal Argentino). Es decir que reprime la mera pertenencia a dicha asociación, independientemente de si el autor ha intervenido en la comisión de algún delito concreto. En tanto acto preparatorio del delito, lo relevante es el hecho de asociarse. Se trata de un delito *de anticipación* y, por ende, de peligro abstracto y el bien jurídico protegido es el orden público que la asociación, con su sola existencia, pone en entredicho (Cordini, 2017).

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (aprobada en 1989), que plantea la necesidad de implementar medidas de control respecto de precursores, productos químicos y disolventes, que se usan normalmente en la fabricación de estupefacientes.

En lo que hace al marco normativo estrictamente nacional, la norma más relevante es la Ley N° 23.737, de 1989. El artículo 5 de la Ley castiga con pena de reclusión o prisión de cuatro a quince años y multa al que sin autorización o con destino ilegítimo: a) Siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación; b) Produzca, fabrique, extraiga o prepare estupefacientes; y c) Comercie con estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, o almacene o transporte.

La misma norma también impone de cuatro a quince años y multa al que introduzca al país estupefacientes fabricados o en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su fabricación o producción, habiendo efectuado una presentación correcta ante la Aduana y posteriormente alterara ilegítimamente su destino o uso. Además estipula una pena de reclusión o prisión de ocho a veinte años y multa al que organice o financie cualquiera de estas actividades ilícitas.

Además de la estructura jurídica, resulta importante señalar cuáles son las instituciones que se abocan a controlar y combatir el narcotráfico. En el Poder Ejecutivo, mientras hasta el año 2013 la totalidad de las funciones le competían a la Secretaría de Programación para la

Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), en virtud del Decreto N° 48/2014 se realizó una escisión en los términos siguientes:

Tabla (4): Instituciones y funciones en el abordaje del narcotráfico en Argentina:

Institución	Ámbito	Función
Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)	Poder Ejecutivo. Presidencia de la Nación.	Tiene la función de elaborar políticas y planificar estrategias nacionales para la prevención y capacitación sobre el uso indebido de estupefacientes, brindar asistencia técnica para la capacitación en la materia del personal de las Fuerzas, centralizar la recopilación de datos y coordinar las actividades de investigación, además de presidir el Consejo Federal para la Prevención y Asistencia de las Adicciones y Control del Narcotráfico.
Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico	Poder Ejecutivo. Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad	Se encarga del desarrollo de políticas nacionales y de la planificación de estrategias contra la producción, el tráfico y la comercialización de estupefacientes.
Procuraduría de la Narcocriminalidad (PROCUNAR)	Poder Judicial. Ministerio Público Fiscal.	Se encarga de apoyar la tarea de los fiscales en las investigaciones y juicios sobre <i>narcocrimen</i> , reunir información para diseñar políticas de persecución penal e intervenir en los procesos cuando fuese oportuno (Resolución N° 208/2013 de la Procuraduría General de la Nación).
Comisión para la “Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico	Poder Legislativo. Cámara de Diputados de la Nación.	Lo propio del ámbito legislativo es el tratamiento de proyectos de ley que tengan relación con esta temática, así como la fiscalización del accionar de los otros dos poderes.

Fuente: elaboración propia en base a M. De Simone (2014).

En relación a la trata de personas, la Convención de Palermo también estableció un “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” (2000).

Asimismo, a nivel nacional, la norma más importante es la Ley N° 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, sancionada en 2008. La misma incorporó el delito de trata de personas al Código Penal, adoptando la definición del Protocolo de Palermo, y realiza una aclaración para el caso de víctimas menores, estableciendo que en estos casos no es necesario el engaño, fraude, violencia o cualquier modo de coerción o intimidación para que se considere a un acto como trata.

La norma fue modificada por la Ley N° 26.842 en diciembre de 2012, estableciéndose que “el consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores.”

La misma norma habilita la creación de organismos gubernamentales que se ocupan de la persecución del delito, y asistencia y acompañamiento a las víctimas. Entre ellas, se destaca el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata y la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual, ambos dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación.

Por su parte la Subsecretaría de Investigación del Delito Organizado y Complejo del Ministerio de Seguridad de la Nación, tiene entre sus funciones la de asistir a la Secretaría

de Seguridad en la dirección de investigaciones de los delitos de trata de personas (Decreto N° 328/2012).

Asimismo, en el Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial, se encuentra la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, que reemplaza a la anterior Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas. Su función es la de prestar asistencia a las Fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por hechos de secuestro extorsivo, trata de personas y delitos conexos a la trata y asistir a la Procuradora General de la Nación en el diseño de la política criminal del Ministerio Público con relación a estos delitos¹¹⁶.

Finalmente, otro de los delitos destacados y tipificados por la legislación argentina en lo relativo al crimen organizado es el tráfico de armas. En lo que referente a compromisos internacionales, Argentina firmó el 14 de noviembre de 1997 la Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Explosivos, Municiones y otros Materiales relacionados (CIFTA, por sus siglas en inglés), un tratado internacional vinculante que recalca la necesidad de promover y facilitar el intercambio de información y experiencia entre los estados, así como de establecer autorizaciones y licencias para el comercio y el tránsito de armas de fuego. La Convención fue ratificada por Argentina en el año 2001, luego de la sanción de la Ley N° 25.499.

Asimismo, Argentina ha firmado y ratificado el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus partes y componentes y Municiones, que suplementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y tiene como objeto, según versa su artículo 2, promover, facilitar, y reforzar

¹¹⁶ Resolución de la Procuraduría General de la Nación N° 805/2013.

la cooperación entre los Estados parte a los fines de prevenir, combatir y erradicar la producción y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones (UNGA¹¹⁷, 2001).

Por otro lado, en lo referente a la regulación específicamente nacional, la normativa más relevante es la Ley N° 20.429 o Ley Nacional de Armas y Explosivos, que según su artículo 1° regula la “adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión por cualquier título, transporte, introducción al país e importación de armas de fuego y de lanzamiento a mano o por cualquier clase de dispositivo, agresivos químicos de toda naturaleza y demás materiales que se clasifiquen como arma de guerra, pólvoras, explosivos y afines, y armas, municiones y demás materiales clasificados de uso civil”. También es sumamente relevante la Ley N° 24.492, que crea la figura del Legítimo Usuario de Armas de Fuego y le otorga al RENAR la capacidad de acreditar a los mismos.

Además, la Ley N° 25.938 establece el Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados, a los fines de asentar las armas y otros elementos aludidos en la Ley Nacional de Armas y Explosivos que sean secuestrados o incautados. Determina además cómo deben producirse el depósito transitorio, el depósito definitivo, la devolución, el decomiso, la destrucción y a gestión de arsenales de estos elementos.

Por último, la Ley N° 26.216 declara la emergencia nacional en materia de armas de fuego y materiales controlados, y crea el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, que consiste en la entrega voluntaria y anónima de armas por parte de la población a

¹¹⁷ Refiere al United Nations Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition. *UN General Assembly Resolution 55/255*. New York: UN General Assembly.

cambio de un incentivo y que es administrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El programa fue prorrogado por las leyes N° 26.644, 26.792 y 26.919, y se mantuvo en vigencia hasta, al menos, el corte temporal de la presente investigación (2015). Desde su creación, se han entregado y destruido 155.656 armas (RENAR¹¹⁸, 2014).

Sintéticamente, sobre el abordaje nacional del crimen organizado puede decirse que si bien no tiene una tipificación como tal, el país cumple con los compromisos internacionales asumidos en la materia: es firmante y ha ratificado los tratados más relevantes que se discutieron en relación al mismo.

En la legislación nacional también se encuentran tipificados los delitos que de él se derivan tales como narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas. Todos ellos, además, cuentan con programas e instituciones destinadas a su abordaje integral y no meramente punitivo. Por último, es se destaca que las fuerzas de seguridad y policiales en cada jurisdicción cuentan con dependencias especializadas para la prevención y represión de este tipo de delitos.

Síntesis del capítulo:

1. Una de las características de la concepción política predominante desde 1983 en torno a la defensa y la seguridad del estado ha sido su clara diferenciación, cristalizada en una serie de normas (Ley de Defensa Nacional 23.554; Ley de Seguridad Interior 24.059; Ley de Inteligencia Nacional 25.520; Decreto 727/06).

¹¹⁸ Página Web del Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego: <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html>

2. Esto da cuerpo a lo que se define en este trabajo como “Modelo Argentino de Seguridad Democrática”, que alcanzó su máxima vigencia en el período estudiado: 2008-2015. En pocas palabras, significa la conducción y el control civil/político de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad; y la orientación exclusiva de la defensa nacional y el instrumento militar a amenazas de origen externo por parte de otros estados, prohibiendo su involucramiento en tareas de seguridad interior o para enfrentar las denominadas ‘nuevas amenazas’.
3. Sin embargo, desde una visión comparada respecto de otros países de la región, Argentina se encuentra entre los pocos casos que hacen una diferenciación tan explícita. Por distintas razones, la mayoría de los estados suramericanos tienen previsto un rol activo de sus fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, particularmente en la represión del crimen organizado.
4. En lo que respecta al caso argentino, si bien es el país es signatario de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de Naciones Unidas (2000), el crimen organizado no se encuentra tipificado penalmente como tal. Se trata de un concepto ‘extraño’ al Código Penal argentino (Cordini, 2017).
5. En cuanto a las actividades específicas que desarrolla la organización delictiva, hay tres casos que concentran la atención por parte de las autoridades en el marco de la agenda de seguridad pública del siglo XXI: el narcotráfico, el tráfico de personas y el tráfico de armas.
6. Para los tres casos, existen programas diseñados por las distintas instituciones democráticas en función de abordarlos integralmente (Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) y las fuerzas de seguridad y policiales constituyen el instrumento legitimado para actuar en su cumplimiento.

CAPÍTULO V:

LA POSICIÓN ARGENTINA (2008-2015) EN RELACIÓN AL TRATAMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO EN UNASUR

Definido el carácter de la política de defensa y seguridad democrática, así como la conceptualización que hace el estado argentino del crimen organizado a partir de su legislación y las instituciones públicas que emplea para abordarlo; corresponde comenzar a desentrañar, a través de un adecuado análisis, la política exterior del estado argentino en el período que circunscribe esta investigación: 2008-2015. Y, en última instancia, qué impacto tuvo ésta en los debates de UNASUR.

Continuando la propuesta metodológica esbozada en el Capítulo I, se intentará caracterizar la política exterior argentina entre 2008 y 2015 a partir de un detallado análisis que considere los aportes de las diferentes teorías:

- a) La Dimensión sistémica (contexto internacional, factores que vuelcan la mirada de Argentina sobre la región);*
- b) La Dimensión material-institucional (instituciones, coaliciones y preferencias de los actores internos que inciden sobre la política exterior);*
- c) La Dimensión inmaterial-ideacional (identidad del estado, ideas y normas que afectan la toma de decisiones políticas).*

Todas ellas se complementan entre sí y echan luz sobre las causas y definiciones del objeto de análisis. Finalmente, a partir de los testimonios recogidos durante las entrevistas y los

documentos normativos de UNASUR, se procurará analizar qué impacto tuvo el despliegue de esa política –específicamente con relación a la esfera de seguridad y abordaje del crimen organizado– sobre el debate y el diseño institucional de UNASUR.

- ***Dimensión sistémica: los condicionantes internos y externos en la formulación de la política exterior***

Inicialmente, cabe señalar que existe una importante vinculación entre la política exterior y la seguridad de un estado (en su dimensión internacional), sobre todo en lo que se refiere a la política de defensa. Esto implica que hay aspectos esenciales en los que la política exterior y la política de defensa se encuentran interrelacionados. Como ya se señaló en este trabajo, ambas son consideradas políticas públicas, por lo que prosiguen un curso de acción delimitado por la actuación gubernamental. Según Sergio Eissa (2013), el vínculo entre ambos campos implica que los lineamientos de la política exterior deberían reflejarse en la política de defensa, toda vez que la política internacional es una dimensión constitutiva de la defensa¹¹⁹.

Asimismo, la política exterior puede ser definida como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de

¹¹⁹ Las tres dimensiones en las que se divide analíticamente la política de defensa son: la política militar, la política internacional de la defensa y la política de defensa en sentido estricto (Eissa, 2013).

actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russel, 1990, p. 255).

En el Libro Blanco de la Defensa (2015) la relación entre ambas queda expresada de la siguiente manera:

“La Política de Defensa y la organización y el diseño de su instrumento militar se basan en los principios y lineamientos derivados de su sistema de valores esenciales, de su ordenamiento interno y de los postulados de su política exterior (...) Tales fundamentos se erigen sobre el respeto y promoción de la democracia, del estado de derecho, de los derechos humanos y del apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones interestatales y facilitar la resolución pacífica de controversias”. *Libro Blanco de la Defensa*, Ministerio de Defensa, República Argentina, 2015.

En efecto, las acciones adoptadas por los distintos gobiernos argentinos permiten observar esta correlación. Uno de los ejemplos más claros es la desactivación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, política iniciada durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), y continuada por los gobiernos subsiguientes. Esa acción, naturalmente, se constituyó también como uno de los pilares fundamentales de la política de defensa desde la recuperación democrática en Argentina, influyendo en su concepción estratégica.

Este ejemplo paradigmático sirve también para demostrar que la política exterior no es nunca un hecho aislado sino en permanente juego con factores que van desde el entorno exterior, hasta abarcar lo económico, lo histórico y lo político.

Durante las más de tres (3) décadas transcurridas desde la recuperación democrática hasta el corte temporal de la presente investigación (año 2015), se pueden mencionar y analizar las continuidades y rupturas en lo relativo a la política exterior argentina. Así como se destacó anteriormente el sostenimiento y consolidación de un “Consenso Básico” en torno a un núcleo de definiciones sobre la política de defensa; pueden resaltarse algunos valores que tuvieron continuidad en la política exterior argentina desde 1983: la promoción de la paz y la democracia, la no intervención en asuntos internos de terceros estados, la solución pacífica de controversias y el respeto al derecho internacional –con énfasis en los derechos humanos–, y el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas (Morasso, 2016).

Sin embargo, no todos los gobiernos tuvieron el mismo criterio de inserción en el mundo. La literatura habla de tendencias ‘autonomistas’ y tendencias ‘dependentistas’ (Simonoff, 2010) en la orientación de la política exterior argentina. Las primeras son aquellas que buscan obtener la máxima capacidad de decisión propia en la arena internacional, considerando los condicionamientos objetivos del mundo real (Puig, 1984). Diferentes gobiernos argentinos¹²⁰ a lo largo de la historia han llevado adelante estrategias de este tipo, estructuradas fundamentalmente a partir de cuatro factores: el impulso de un modelo de desarrollo nacional, la profundización de los vínculos regionales, la restricción del poder de las grandes potencias –o de su impacto en las decisiones argentinas– y la diversificación de las relaciones externas (Morasso, 2016).

Por el contrario, puede identificarse la política exterior de la administración del Presidente Carlos Menem (1989-1998) como un ejemplo de estrategia internacional ‘dependentista’,

¹²⁰ Desde las Presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955; 1973-1976), Arturo Frondizi (1958-1962) y de Arturo Illia (1963-1966) hasta, en muchos aspectos, la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), cuyo contexto no podía soslayar la creciente preeminencia de Estados Unidos en el plano internacional (Simonoff, 2013).

que en ese entonces se presentó como ‘realismo periférico’¹²¹. En un contexto internacional marcado por la expansión de la globalización, la crisis de la deuda en los países del tercer mundo, los desequilibrios fiscales, la falta de financiamiento internacional y la caída de precios de las materias primas; se puso en crisis el autonomismo; se percibían altos los costos de la autonomía y la confrontación con las potencias centrales. Asumiendo el rol secundario del país, la estrategia exterior consistía en alinearse con la potencia dominante¹²² para maximizar beneficios, atraer inversiones y reducir el riesgo país (Escudé, 1992).

A inicios del nuevo milenio, la crisis económica, política y social mostró los signos de agotamiento del modelo de inserción neoliberal y con ello surge la necesidad de reorientar la política exterior argentina en clave autónoma (Morasso, 2016). La figura de Néstor Kirchner irrumpe en escena con un discurso que priorizaba el desarrollo nacional y la reconstrucción de una identidad nacional priorizando la pertenencia lationamericana. Esto se tradujo en un cambio en las prioridades geográficas de la agenda internacional: apostando fuertemente a favor de la integración suramericana y el reposicionamiento del Sur global. Un giro que fue fuertemente respaldado por los actores internos en ese momento, muchos de los cuales habían cambiado sus preferencias¹²³ a partir del rol de los actores externos en la crisis argentina.

¹²¹ Escudé, Carlos (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

¹²² La cercanía al actor hegemónico mundial, Estados Unidos, bajo el lema de ‘relaciones carnales’, imprimió un carácter ‘hiperconcentrado’ a ese vínculo bilateral, al punto que algunos autores como Bologna (2008) señalan que resultaba difícil distinguir el interés estratégico argentino de los intereses estadounidenses.

¹²³ En 2002, según una encuesta *Pew Global Attitudes*, el 49% de los argentinos tenía una mirada desfavorable hacia Estados Unidos. El default y la crisis económica en la que se encontraba sumergido el país habilitó el despliegue de una política exterior crítica hacia las potencias centrales así como hacia las presiones especulativas del sector financiero y los condicionantes de los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros.

Esto ejemplifica la incidencia que tienen, para una parte importante de la literatura académica, los ‘condicionantes internos’ (Gourevitch, 1978). Sintéticamente, no resulta viable ni sustentable, en la democracia contemporánea, una política exterior que no cuente con el apoyo de una porción sustantiva de la sociedad nacional. Esto lleva a algunos autores a hablar de ‘costos domésticos’ de una determinada decisión internacional, donde los ciudadanos pueden castigar a su gobierno votando en contra en la próxima elección.

En la Argentina del año 2003, que todavía transitaba el profundo impacto de la crisis del 2001, esos costos eran elevados. El *default* económico, los altos niveles de pobreza y desempleo, la debilidad de las instituciones públicas y la erosión de la representatividad política de la sociedad hacían muy frágil la gobernabilidad del país.

Esta apremiante agenda interna tuvo un impacto importante sobre la política exterior (Busso, 2016), que en períodos anteriores presentaba mayores márgenes de maniobra. Mientras los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989) o Menem (1989-1998) pudieron adoptar medidas de política exterior que apuntaban al mediano o largo plazo arriesgando capital político interno a corto –como las decisiones de solucionar dos litigios fronterizos con Chile: el del canal de Beagle en el caso de la gestión alfonsinista y el de Hielos Continentales en el de la menemista–, la Argentina post-crisis presentaba mayores constreñimientos al accionar externo.

Así, la política exterior del kirchnerismo al llegar al poder fue, básicamente, pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas domésticos. El giro hacia

una agenda ‘desarrollista’ o ‘neodesarrollista’¹²⁴ implicaba considerar la existencia de una fuerte relación entre la solidez de las condiciones políticas y económicas internas y las posibilidades de enfrentar exitosamente los desafíos internacionales. Para esta perspectiva, los países se construyen desde adentro hacia afuera y no a la inversa (Ferrer, 2004). De este modo, la inserción internacional no se abordó como un proceso de acumulación de poder a partir de vínculos y alineamientos con actores poderosos, sino que se privilegió la idea de fortalecer la autonomía del país.

Asimismo, este modelo de desarrollo venía acompañado de un pensamiento crítico respecto al orden internacional vigente, oponiéndose fuertemente a las políticas impulsadas por los estados centrales, las presiones especulativas del sector financiero y los condicionantes de los organismos multilaterales de crédito (Busso, 2016). Como contrapartida, se reivindicó el multilateralismo y la importancia del espacio regional.

En esta línea, el fracaso del ALCA (2005) constituye un hecho simbólico muy importante a partir del cual comienza a edificarse una nueva arquitectura política regional en clave autónoma, postergando los intereses estratégicos de la política exterior estadounidense en Suramérica. Esta ruptura permitió mayores niveles de autonomía política en estos países, lo que a su vez decantaría en la creación de organismos multilaterales con foco en los propios intereses y agendas de la región, como es el caso de UNASUR.

¹²⁴ Esta línea de pensamiento consideraba que Argentina era un país todavía en construcción, que precisaba consolidar lo que el economista de la CEPAL Aldo Ferrer (2004) denominaba “*densidad nacional*”¹²⁴: una mayor cohesión social, estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, en las políticas tendientes al desarrollo económico (Ferrer, 2004).

Paralelamente, el MERCOSUR se iba consolidando como eje prioritario de la política exterior argentina a nivel económico, funcionando asimismo como herramienta para insertarse económicamente en el mundo y como vía de aumento de autonomía (Zelicovich, 2011).

Es por ese motivo que algunos autores señalan que el kirchnerismo hizo propia la concepción ‘instrumental’ de política exterior planteada por algunos autores, entendiendo que ella debe servir para contribuir a la solución de problemas, necesidades e intereses locales. Como política pública, entonces, las relaciones con el mundo implicarían traducir esas necesidades nacionales en posibilidades externas, ampliando así el control de una sociedad sobre su destino (Lafer, 2002).

Todas estas construcciones fueron sostenidas también durante la administración de Cristina Fernández. Por eso, más allá de los cambios acontecidos en el plano interno¹²⁵ y en el plano externo, existen muchos elementos de continuidad entre ambas gestiones que se vieron reflejados en sus respectivas políticas exteriores.

A modo de ejemplo, se transcribe un fragmento de los “Lineamientos de la Política Exterior” correspondientes al último bienio del kirchnerismo en el poder (2013-2015), donde resulta claro el sostenimiento de aquella concepción del desarrollo y la política exterior:

¹²⁵ En el período 2008-2015, durante el que transcurren los mandatos de Cristina Fernández, la gran crisis del 2001 ya se encontraba superada. Sin embargo, el estallido del conflicto interno con el sector agroexportador en 2008, la emergencia de una serie de reclamos post-crisis por parte de los sectores medios (mayor seguridad, institucionalidad, menor inflación, etc.), y la pelea desatada con los grandes medios de comunicación (principalmente el Grupo Clarín) configuraban una agenda interna compleja y desgastante. Como consecuencia de ello, la política exterior llevada adelante por Cristina Fernández acumuló críticas de diversa índole y su posición confrontativa respecto de los países centrales en foros multilaterales ya no se vio robustecida por el clima social interno. Asimismo, el estrecho vínculo con países como Venezuela comenzó a ser un factor de fuertes cuestionamientos.

“La República Argentina considera a su política exterior como una herramienta esencial para preservar, defender y resguardar la soberanía (...), así como también para contribuir a la expansión, consolidación y difusión de un enfoque de desarrollo económico y social que persigue la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, el avance de la justicia social y la disminución de la pobreza, de modo de garantizar la alineación y consistencia entre la política exterior y el modelo de desarrollo nacional con inclusión social”. *Lineamientos de la Política Exterior de la República Argentina, 2013-2015*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Sin hacer referencia a lo que se conoce como una ‘doctrina’, se puede afirmar que la política exterior durante el kirchnerismo en toda su extensión (2003-2015) se apoyó en una serie de pilares fundamentales, entre los cuales se destacan: la apuesta por un modelo de desarrollo nacional (de perfil industrialista e inclusivo), apuntalado por el acercamiento a la región con la idea de fortalecer su autonomía respecto de los países centrales¹²⁶.

En este sentido, merecen mención también los denominados ‘condicionantes externos’ que terminan de enmarcar el contexto en el cual se despliegan estas acciones y posicionamientos (Míguez, 2015). Desde una perspectiva general, la economía mundial durante la gestión de Néstor Kirchner coincidió con una etapa de relativa estabilidad global, mientras que a Cristina Fernández le correspondió atender las secuelas de la crisis económico-financiera de 2008. Por otra parte, la situación política internacional también era diferente: si en 2003 se discutía la conformación de un nuevo orden mundial a partir de los atentados a las Torres Gemelas y el estallido de la Guerra de Irak bajo mandato del

¹²⁶ Estas ideas forma parte del núcleo ideológico compartido entre Néstor Kirchner y su sucesora, Cristina Fernández, y evoca asimismo a lo que algunos especialistas han caracterizado como una ‘típica política exterior peronista’ (Corigliano, 2011), fiel al perfil de ‘autonomía heterodoxa’ (Bologna, 2010), pero en el contexto internacional y doméstico del siglo XXI.

presidente republicano George Bush (h); en 2008 asumía Barak Obama y se redefinía el rol de las potencias emergentes en el tablero internacional –fundamentalmente a partir del ascenso de los BRICS–, a la par que se consolidaba China como un actor de primer orden.

Básicamente, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y prácticamente a la actualidad, Estados Unidos y Latinoamérica han sido los ejes de la política exterior Argentina. Estados Unidos, porque al ser la primera potencia mundial tiene influencia sobre cualquier decisión económica y política que tome la Argentina, y Latinoamérica porque es el ámbito natural de inserción.

El período estudiado coincide con lo que algunos especialistas señalan como de ‘distanciamiento relativo’ de Estados Unidos¹²⁷ respecto a la región suramericana. En ese marco, Argentina estaba definitivamente fuera de las prioridades de Washington, incluso tras la llegada de Barak Obama a la Presidencia. En definitiva, las relaciones bilaterales con la potencia norteamericana no cambiaron sustancialmente: más allá de un discurso por momentos confrontativo, los intereses mutuos no se vieron afectados (Morasso, 2016).

Russel y Tokatlian (2002) lo explican muy bien al señalar que la autonomía en el siglo XXI no consiste en el aislamiento internacional y la autosuficiencia, sino que debe ser abordada desde estrategias de regionalización, cooperación con otros actores y participación en regímenes internacionales. Asimismo, implica reforzar las alianzas Sur-Sur y los acuerdos con socios no tradicionales, en la medida en que éstos reducen las asimetrías en las relaciones con los estados más poderosos e incrementan la capacidad negociadora internacional.

¹²⁷ Más concentrado en la crisis de Medio Oriente, el estallido de la burbuja económica de 2008, el desafiante ascenso de China y Rusia y ante el fracaso del ALCA, la política exterior estadounidense postergó sus intereses estratégicos en una región.

En este caso, la regionalización se vio plasmada en la decisión estratégica de profundizar los mecanismos de integración suramericanos (UNASUR y MERCOSUR fundamentalmente). En palabras dirigidas a la Asamblea Legislativa, con motivo de su asunción como Presidenta en diciembre de 2007, Cristina Fernández sostenía:

“(…) Queremos en este mundo global también fijar nuestra posición en cuanto a una necesidad imperiosa, la reconstrucción del multilateralismo. Un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto”. *Discurso de Asunción de la Presidenta Cristina Fernández*, pronunciado ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación. 10 de diciembre de 2007.

La denominada ‘vuelta al sur’ (Morasso, 2016) puede verse reflejada en la activa participación en foros como el Movimiento de No Alineados (NOAL), que Argentina había abandonado en 1991, el G77 + China, las Cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA) y América del Sur-África (ASA), CELAC, entre otros. En relación a los acuerdos con socios no tradicionales se destaca el acercamiento a los BRICS y, especialmente, la consolidación del vínculo con China y Rusia como potencias emergentes.

En suma, la política exterior de Cristina Fernández mantuvo los principales lineamientos establecidos por su antecesor: articulación de la estrategia exterior con las necesidades del modelo de desarrollo nacional, inserción latinoamericana con foco en Suramérica, posturas multilaterales revisionistas y búsqueda de autonomía. Los acentos y matices que marcaron cada gestión estuvieron más relacionados con los cambios en las condiciones internas y externas, que exigieron distintos grados de pragmatismo pese a las creencias estructurantes de ambos líderes.

- ***Dimensión material-institucional: aplicación del modelo de Putnam al caso de estudio.***

Definida la *dimensión sistémica* (a), el análisis se complementa con la teoría del “Juego de los Dos Niveles” de Robert Putnam (1988) que ayuda a explicar la *dimensión material-institucional* (b). Concretamente, lo que se intenta inferir es qué margen de maniobra tenía el gobierno argentino en su política exterior para el despliegue de su posición frente al crimen organizado, entendiendo que ésta última consistía en considerarlo una problemática ajena al empleo del instrumento militar.

Según el modelo de análisis de Putnam (1988), la política exterior es el resultado de un juego de interacciones entre el nivel internacional (nivel I) y el nivel doméstico (nivel II). Siendo el Jefe de Estado el principal negociador entre ambos niveles, se busca, en la medida de lo posible, ‘contentar’ a las dos partes obteniendo un mejor resultado para los actores interesados que presionan en cada nivel. De este modo, los determinantes de cada negociación se reflejan en lo que el autor denomina ‘conjunto ganador’ o ‘*win-set*’. El mismo depende de:

1. *Las preferencias y coaliciones del nivel II*

Las mismas se conforman, por un lado, a partir de la composición interna de los grupos de interés involucrados en el nivel local: si se encuentran unidos por los mismos intereses o son heterogéneos, si apoyan o rechazan mayoritariamente el acuerdo, si están interesados por la temática en discusión o no, etc. Y, por otro lado, las determina también el carácter de la negociación propiamente dicha: si se encuentra politizada y por tanto capta la atención de

todos, si se trata de un acuerdo global con distintos componentes, donde las preferencias de uno pueden compensar las de otro, etc.

Como se planteó anteriormente, si bien la cuestión de la seguridad fue adquiriendo una creciente relevancia en la agenda pública a partir de los años noventa (Ayos, 2013), no existen grupos de interés claramente definidos y organizados alrededor de la temática: en todo caso, el centro de la polémica giraba en torno a una mayor demanda ciudadana de seguridad pública frente a la delincuencia común –no organizada– y una apropiación de un discurso ‘punitivista’ o de ‘mano dura’ por parte de grupos políticos y medios de comunicación opositores para criticar el accionar y la visión del gobierno aplicada al ámbito de la seguridad.

Frente a la escalada discursiva punitivista y el avance de sus propuestas políticas¹²⁸, también se logra articular en 2009 una especie de ‘frente multisectorial’ (con actores políticos, intelectuales, organismos de derechos humanos, etc.) bajo el nombre de “Acuerdo por la Seguridad Democrática”, que mostraba su preocupación por esta escalada y propiciaba, en cambio, una política de seguridad bajo la perspectiva de los valores democráticos, con medidas proactivas y fuertemente preventivas.

De este modo, pese al permanente impulso que ciertos sectores daban a la necesidad de repensar la seguridad pública y, con ello, el rol de las fuerzas armadas en el siglo XXI, frente a la expansión del narcotráfico y la inseguridad; los principales lineamientos del

¹²⁸ Se recuerdan, nuevamente, los resultados de las elecciones de 2009 y 2013 en la Provincia de Buenos Aires (el distrito más poblado del país), en donde resultaron victoriosas las propuestas encabezadas por Francisco de Narváez y Sergio Massa, respectivamente. Ambos candidatos, articularon su discurso de campaña en torno al problema de la ‘inseguridad’.

“Consenso Básico” construido desde la recuperación democrática permanecieron inalterables en el plano interno.

En palabras de uno de los entrevistados “hacia adentro del Poder Ejecutivo no había un debate que planteara una modificación de la estructura normativa; los tonos de las diferencias más bien se expresaban en un mayor o menor empleo por parte de las fuerzas armadas – siempre dentro de los márgenes de la ley – en lo que respecta al apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en el control de aspectos relacionados al crimen organizado transnacional”¹²⁹.

Otro de los testimonios relata que “el crimen organizado se problematizó siempre como una amenaza internacional, que excedía las posibilidades estatocéntricas para un abordaje eficaz/eficiente. Su naturaleza transnacional exige una visión coordinada, unificada con otros países respecto de las herramientas que se emplean. Sin embargo, más allá de que se trataba de un criterio extendido a nivel nacional; el abordaje de este y otros temas no era ajeno a las pujas de competencias (poder) entre las diferentes carteras. Por tanto, más allá de que no tomara forma de un conflicto sobre el tema de fondo, había diferencias”¹³⁰. La referencia a esas pujas tenían más que ver con competencias inter-agenciales que con visiones políticas sobre el tema.

Así, se constata que el principio de no intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado todavía gozaba de un consenso mayoritario tanto en la

¹²⁹ A. F. Funcionario del Ministerio de Defensa argentino, que además ejerció la representación ante el CDS UNASUR durante el período estudiado. Entrevista realizada el 15 de agosto de 2018 en Buenos Aires, Argentina.

¹³⁰ A. A. Funcionaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos argentino, que ejerció además la representación del país en el Grupo de Trabajo para la creación del CSSCJDOT en UNASUR. Entrevista realizada el 25 de julio de 2018 en Buenos Aires, Argentina.

representación política legislativa (oficialistas y muchos opositores al gobierno) como en los *policy-makers* del Poder Ejecutivo. A los efectos de la formulación de una política exterior al respecto, puede interpretarse como un *continuum* de la política interna en la materia, lo que autores como llaman ‘integralidad de la política’.

2. *Las instituciones políticas del nivel II*

Por otra parte, el segundo determinante para Putnam (1988) refiere a los procesos de ratificación formales de cada acuerdo. Y en este caso, igualmente, el impulso a una agenda regional de no intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, no mereció ningún debate institucional específico, ya que no implicó la firma de un tratado.

A la inversa, sí es probable que un giro en esta materia –rompiendo con toda una tradición legislativa cristalizada a lo largo de tres (3) décadas– hubiera significado, por lo menos, un pedido de explicaciones por parte del Congreso Nacional a la conducción del Ejecutivo. El tamaño del ‘conjunto ganador’ (o ‘*win-set*’) para el gobierno argentino en las negociaciones regionales se hubiera reducido de haber conducido la política exterior en otra dirección.

Asimismo, de las entrevistas realizadas a distintos actores involucrados para la presente investigación, se infiere que existía “una fuerte presión de motorizar sus agendas por parte de determinados sectores de la administración pública en el marco de generar cierta proyección regional e internacional sin demasiados costos”¹³¹.

Por el lado interno, entonces, se desprende: por un lado, que las burocracias o mandos medios ministeriales dan impulso – en el marco de una progresiva proliferación de espacios

¹³¹ N. C. Académico, especialista en temas de integración regional y defensa. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018 en Buenos Aires, Argentina.

institucionales en la arquitectura regional de UNASUR – a sus agendas sectoriales en la búsqueda de mayor legitimación o consolidación doméstica. Y, por el otro, que para la más alta esfera decisional no había grandes costos sobre esta decisión de impulsar una postura de diferenciación de los ámbitos de la defensa y la seguridad en la región. Más bien, todo lo contrario: se trataba de un tema que contaba con amplio consenso entre la clase política y adhesión por parte de actores clave de la sociedad civil (organismos de derechos humanos, intelectuales) que a su vez formaban parte de la base de apoyo del gobierno nacional.

3. Las estrategias del negociador en el nivel I

Para Putnam (1988), las estrategias del negociador principal o Jefe de Estado también resultan clave para determinar ese conjunto ganador. Como regla general, conviene que el ‘conjunto ganador de la contraparte’ sea lo más amplio posible, ya que esto le permitirá ser más flexible en el nivel internacional.

Se destaca que el carácter multilateral de la negociación implica que la contraparte son los once (11) países restantes que formaban parte del Consejo de UNASUR. Esto complejiza el mapa de los conjuntos ganadores, entendiéndose que excede ampliamente el alcance de esta investigación analizar en profundidad cada caso (país).

Lo que sí puede decirse, a partir de testimonios de actores clave durante este proceso, es que “había una demanda muy fuerte de temáticas como grupos armados fuera de la ley, terroristas, narcotráfico, delito complejo, etc. Eran temas preocupantes para todos los países

que, sin embargo, lo enfocaban desde distinto lugar (por cuestiones normativas e institucionales)»¹³².

Al contrario, respecto del ‘conjunto ganador propio’, conviene que sea lo más estrecho posible, lo que limita en gran medida las posibilidades de ceder en un acuerdo internacional y, por tanto, fortalece la posición negociadora. Esto se refuerza con la idea de que no sólo se pueden leer los bajos costos internos de proponer la separación de las esferas de seguridad y defensa como una posición política en el ámbito regional, sino también a la inversa como un constreñimiento. Es decir, producto del sólido consenso por parte de determinados actores institucionales y grupos de interés de peso en el nivel II, hubiese resultado prácticamente insostenible para el gobierno nacional ir en la dirección contraria. Esto le hubiera generado profundos cuestionamientos por parte de su base política e ideológica más involucrada en la temática.

El tercer postulado también alude a los ‘pagos colaterales’ con los que el Jefe de Estado seduce a los actores internos para la ratificación de determinado acuerdo y forman parte de la lógica política interna de ese país. En este sentido, al tratarse más bien de un caso en el cual los mandos medios de la burocracia dan impulso a la medida, en el marco de un absoluto aval político por parte del gobierno central sobre esta agenda, no pareciera encajar del todo la lógica de los ‘pagos colaterales’. A la inversa, si se tratara de un acuerdo cerrado por el más alto nivel de mando, que requiriera aprobación institucional o legitimación política interna para ser ratificado, sí hubiera requerido el ejercicio de algún tipo de estrategia de seducción hacia estos sectores.

¹³² P. V. Funcionario de la Subsecretaría de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, donde se alojaba la Coordinación Nacional de UNASUR (2012-2013). Entrevista realizada el 13 de junio de 2018 en Buenos Aires, Argentina.

En síntesis, el despliegue de la posición de Argentina ante sus pares de la región en UNASUR respecto al crimen organizado estuvo determinada por:

1. *Las preferencias y coaliciones del nivel II*: la consistencia de una concepción política de la separación de los ámbitos de la seguridad interior y la defensa nacional conformaba una preferencia. Alrededor de la misma se había cristalizado una importante coalición que nucleaba también actores no gubernamentales como organismos de derechos humanos, academia, etc.¹³³
2. *Las instituciones políticas del nivel II*: más allá de que no mereció ningún debate institucional específico, el tema sí fue impulsado al ámbito regional por interés de los mandos medios ministeriales en busca de proyección sin costos de sus agendas sectoriales. Asimismo, al gobierno nacional le significó menos costoso apoyar dicho impulso que ir en la dirección contraria, producto del peso de las preferencias y coaliciones mencionadas en “1.”.
3. *La estrategia negociadora en el nivel I*: a pesar de los diferentes enfoques en la materia, se destaca la predisposición favorable de los países de UNASUR para abordar aquellas problemáticas que también afectaban a la seguridad pero que –por falta de consenso– habían sido históricamente excluidas de la agenda del CDS (conjunto ganador de la contraparte). Complementariamente, el margen de maniobra argentino en la materia era acotado puesto que plantear una posición

¹³³ Vale decir que se trata de una temática bastante específica, no atractiva para el amplio conjunto de la población. Por lo tanto, las minorías interesadas, informadas y con cercanía a la materia cobran mayor volumen en el entorno de decisiones.

contraria hubiese implicado una fuerte interpelación por parte de aquellos actores y coaliciones descriptos en “1.” (conjunto ganador propio).

Como resultado de esto, puede sostenerse que más allá de ciertas disputas centradas fundamentalmente en la aplicación de ciertas medidas en el nivel nacional de la seguridad pública, el gobierno no tuvo inconvenientes a la hora de plantear su política exterior en la materia. Y que la misma fue más bien el resultado de un impulso de ciertos sectores intermedios de ámbito ministerial específico, en búsqueda de proyección internacional de sus respectivas agendas así como mecanismo de legitimación de las mismas en el plano interno. La cabeza del Poder Ejecutivo Nacional acompañó dicho impulso sin contradecir el trabajo de décadas alrededor de un “consenso básico” para una política democrática de seguridad.

- ***Dimensión inmaterial-ideacional: aportes de la teoría constructivista para la comprensión del caso***

Las razones por las cuales las máximas autoridades argentinas deciden acompañar (o al menos no entorpecer) el impulso a la discusión del abordaje del crimen organizado como tema ajeno a la intervención de las fuerzas armadas puede explicarse por los ‘constreñimientos internos’ (resistencia de ciertos actores/coaliciones a ir en otra dirección), pero también puede encontrar una explicación en factores de tipo *inmaterial-ideacional* (c).

Ellos van desde las creencias específicas del líder (aspecto subjetivo-ideacional de los tomadores de decisiones), hasta la identidad del estado o la conformación de comunidades epistémicas alrededor de ciertas áreas temáticas con influencia sobre su agenda.

Básicamente, el enfoque constructivista indica que no todo comportamiento internacional de un estado no obedece estrictamente a una decisión racional vinculada a la obtención de determinadas ganancias en función de los intereses previamente definidos, si no que las ideas muchas veces juegan un papel importante en la definición de intereses y en el relacionamiento entre los actores internacionales.

1. *El aspecto subjetivo-ideacional de los tomadores de decisión:*

Según Alexander George (1991), “las relaciones entre los estados están configuradas por la forma en la cual los líderes se ven entre sí y, de manera más general, por sus creencias acerca de la naturaleza del conflicto dentro del sistema internacional” (p. 65).

Las creencias de los líderes políticos se dividen, asimismo, entre creencias filosóficas y creencias instrumentales: las creencias filosóficas de un actor o líder político, se refieren a suposiciones y premisas sobre la naturaleza fundamental de la política, del conflicto político, etc. En cambio, las creencias instrumentales se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política (George, 1991).

Respecto de las primeras, se puede observar en la Presidenta Cristina Fernández una matriz *idealista* en su visión de las relaciones internacionales, que responde a su respeto por el derecho internacional y por los derechos humanos, como valores estructurantes que se

plasman tanto en su discurso como en su accionar exterior. Una explicación posible a esta actitud podría ser su militancia política¹³⁴ en los años setenta (Bravi, 2008).

Como consecuencia, esta visión idealista de las relaciones internacionales se ve reflejada en su activa participación en los diferentes organismos multilaterales, asumiendo el papel trascendental que los mismos tienen tanto en la cooperación internacional como para la consecución de intereses propios. Quizá también puedan atribuírsele a las creencias un sesgo 'realista' que se plasma en la política doméstica y tiene que ver con la construcción y acumulación de poder (Bravi, 2008).

Las creencias instrumentales responden a las creencias filosóficas: la política multilateral obedece a la instrumentación de las creencias más profundas como la concepción idealista del sistema internacional y el valor de estos foros; la política activa de derechos humanos instrumenta la creencia idealista de su vigencia irrestricta; la prioridad geográfica de América Latina, y Suramérica en particular, instrumentan la autonomía que se pretendía alcanzar.

Pero el sistema de creencias de un actor sobre la naturaleza de la política se completa a partir de su percepción del entorno. Por eso, los otros actores ejercen una sutil influencia sobre dichas creencias. En lo que respecta estrictamente a Suramérica, es preciso señalar que la coincidencia espacio-temporal de un conjunto de líderes políticos con una visión similar del rol del estado, de la región y del mundo, planteó una convergencia como punto de partida para la construcción de la cooperación Sur-Sur como pilar del desarrollo, lo que posibilitó abrir una agenda multidimensional.

¹³⁴ Esto se desprende de numerosos discursos en los que la mandataria se auto-referenciarse más como una 'militante política' que como una política profesional, resaltando esa condición idealista del poder.

El carácter amplio y abarcativo de la cooperación regional durante esos años abrió las puertas a la discusión, en el seno de UNASUR, sobre la necesidad de implementar políticas comunes y afianzar los vínculos en materia de seguridad pública, lo que brindó a Argentina la oportunidad de exponer su visión sobre la materia en el mencionado ámbito multilateral.

2. La identidad del estado argentino:

Según Wendt (1995) la identidad de un estado es variable, ya que abarca sus preferencias y consecuentes acciones que, a su vez, dependen del contexto histórico, cultural, político y social. Para el caso argentino (2008-2015), en lo que respecta a su política de no intervención de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, se trata de una identidad que se fue construyendo sobre la base de lo que se llamó el “Consenso Básico” a partir de la vuelta de la democracia en 1983.

Se pueden enunciar otros principios que conforman la identidad argentina arraigada en su accionar internacional, tales como la promoción de la paz y la democracia, la no intervención en asuntos internos de terceros estados, la solución pacífica de controversias y el respeto al derecho internacional, los derechos humanos y el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas.

Ted Hopf (1998) señala que en el plano local pueden existir prácticas culturales lo suficientemente empoderadas a través de institucionalización y autorización que terminan influenciando la política estatal y ello tiene efectos sobre la identidad del estado en el exterior. Sobre este aspecto se puede destacar el empoderamiento de los organismos de derechos humanos desde el retorno de la democracia. Argentina constituye un caso en el que la sociedad civil se ha transformado en un actor relevante en materia de derechos

humanos. Durante la dictadura militar, las organizaciones argentinas empezaron de un modo sistemático a utilizar el derecho internacional, para luego expandirse y consolidar su influencia en el plano nacional¹³⁵.

Peter Haas (1992) destaca que una de las vías de influencia más notorias son las denominadas ‘comunidades epistémicas’ o redes de profesionales¹³⁶ con experticia en un determinado ámbito que habilita su incidencia en la formulación de políticas vinculadas públicas. Bajo esta lógica, la política exterior es vista como un proceso influido por innovaciones intelectuales que las comunidades epistémicas ayudan a producir y que son seleccionadas por procesos políticos.

La reformulación de la política de defensa (y con ella el rol de las fuerzas armadas en democracia) y el creciente impulso a la cooperación regional constituyen dos transformaciones importantes de la Argentina post-dictadura, que pueden ser analizadas bajo este encuadre. Al respecto, resulta muy clarificador el trabajo de Marina Vitelli (2015) sobre la influencia de la comunidad epistémica de defensa Argentina en la cooperación regional¹³⁷.

Según la autora, la misma estuvo conformada por un grupo de “legisladores, asesores parlamentarios, militares en servicio y retirados, académicos y funcionarios del ministerio

¹³⁵ La mayoría de los organismos de derechos humanos argentinos nacieron durante la última dictadura militar, como órganos de denuncia a las violaciones cometidas por el gobierno, y de apoyo a familiares y víctimas. Una vez llegada la democracia, los organismos se dedicaron a luchar por la verdad y la justicia, algo que aun hoy continúa vigente. Con el paso del tiempo, nuevos organismos aparecieron para luchar contra las violaciones a los derechos humanos en democracia, tales como la brutalidad policial, la represión institucional, la opresión a pueblos indígenas, etc.

¹³⁶ Según Haas (1992) los miembros de las mismas no tienen necesariamente la misma profesión, ni pertenecen al ámbito académico exclusivamente. Lo que define a los actores que la componen es su participación en un grupo organizado alrededor de un cuerpo de ideas con el propósito de influir sobre políticas estatales.

¹³⁷ Marina Vitelli (2015) *Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional*. Relaciones internacionales – N° 48 / 2015.

de defensa” (Vitelli, 2015, p. 37). Su rol fue destacado a lo largo de las tres (3) décadas transcurridas desde la recuperación democrática en 1983, primero nucleada en el Congreso de la Nación – que legisló en la materia entre la década de 1980 y 1990 –, y luego en el propio Ministerio de Defensa (particularmente con posterioridad a 2005) ocupando puestos de importancia o asesorando a los encargados de desarrollar la política de defensa durante los gobiernos kirchneristas.

El eje de creencias y principios que distingue el accionar de toda comunidad epistémica, se caracterizó en este caso por “contribuir al logro de la conducción civil de las fuerzas armadas”; y aportar a “la construcción de mecanismos de diálogo y cooperación regionales que pudieran garantizar la paz, en reemplazo de aquellas visiones confrontativas y competitivas que habían predominado entre los países del Cono Sur hasta ese momento” (Vitelli, 2015, p. 47).

Consolidada la democracia en la región, la comunidad epistémica de defensa en Argentina hizo foco, en interacción con pares del resto de la región, en aquella innovación lograda en el ámbito doméstico: la creencia de que la misión excluyente de las fuerzas armadas era la defensa externa y no la seguridad interior (Vitelli, 2015). De este modo, la autora sugiere que esta red de expertos y actores políticos argentinos fue artífice de la cooperación en temas de defensa, posteriormente institucionalizada en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en UNASUR.

En la misma línea argumentativa, se puede señalar que Argentina, orientada bajo el liderazgo de su misma comunidad epistémica y su prestigio regional en la materia¹³⁸, fue quizás la principal impulsora de crear otro mecanismo de cooperación y diálogo político que se creó en UNASUR bajo el nombre de Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT), como ámbito diferenciado del de defensa.

Como consecuencia de ello, se puede argumentar que la dimensión *inmaterial-ideacional* (ya sea por las creencias de la líder política durante este proceso, como por la influencia de la comunidad epistémica) también cumplió un papel importante en la formulación de una política exterior que diera impulso a la adopción de un esquema de seguridad cooperativa en la región y, posteriormente, en la orientación de la misma: distinguiendo las esferas de seguridad y defensa.

- **El impacto de la posición argentina en la arquitectura institucional de UNASUR**

Tras un recorrido por las distintas dimensiones de análisis sobre la formulación de la política exterior, se puede definir con claridad cuál fue la ‘posición argentina’ llevada al ámbito regional, entre 2008 y 2015, para el abordaje del crimen organizado. A partir de esa definición, se intentará describir si tuvo algún impacto sobre UNASUR.

¹³⁸ En virtud de las reformas normativas e institucionales realizadas desde 1983, el país es considerado un referente en materia de esfuerzos por conseguir la conducción política de sus fuerzas armadas (Vitelli, 2015).

El impulso a la creación del CDS surgía en medio de un contexto apremiante que incluía desde la crisis diplomática entre Ecuador, Colombia y Venezuela en marzo de 2008, tras el ataque colombiano a un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano; hasta la firma de un acuerdo entre el gobierno de Álvaro Uribe y Barak Obama en 2009 para la instalación de bases militares norteamericanas en Colombia con el objetivo de combatir con mayor eficacia el narcotráfico y el terrorismo.

Como resultado de un proceso gradual y complejo de negociaciones, se consolida la creación del CDS a partir de la iniciativa brasileña¹³⁹. Venezuela fue el primer país en aceptarla, pero prevaleció la idea primigenia de Brasil orientada más bien a conformar un mecanismo de diálogo y consulta, por encima de la intención del Presidente Hugo Chávez de crear una alianza militar convencional al estilo OTAN (Comini, 2015).

Pero, además, la creación del CDS enfatizaba la voluntad de generar una identidad en materia de defensa que fuera autónoma de Washington (Bartolomé, 2009). Y en este punto es donde Argentina asume un papel importante para evitar que sobre su paraguas recayeran temáticas que para el país forman parte de la órbita de la seguridad interior, tales como el narcotráfico o el terrorismo.

A lo largo de las negociaciones, el estado argentino fue concibiendo al Consejo como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la defensa nacional y la seguridad pública, actuando como un contrapeso a la tendencia manifiesta en varios países sudamericanos de policializar el rol de las fuerzas armadas (Comini, 2015).

¹³⁹ El ministro de defensa de Brasil, Nelson Jobim, lanzó la idea del Consejo, indicando que serviría para centralizar la producción, capacitación y consumo en defensa, además de constituir una instancia para tratar esos temas y contener los conflictos en la región (Bartolomé, 2009).

A instancias de Argentina¹⁴⁰ y con el apoyo de otros países – entre ellos Chile, Ecuador y Uruguay–, se había logrado un consenso en el seno del CDS respecto de que el conjunto de fenómenos que no hacen a la defensa, sino a la seguridad pública de los estados, no fueran competencia de este ámbito. Ello pese al alto grado de heterogeneidad en los ordenamientos jurídicos particulares de los países (muchos de los cuales, como ya se describió, contemplan el empleo del instrumento militar para combatir el crimen organizado y otras amenazas no estatales).

Fruto de estos esfuerzos diplomáticos, quedó plasmada en el Acta de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado (Bariloche 2009), y en las sucesivas declaraciones del CDS (Guayaquil 2010 y Lima 2011), la necesidad de identificar los eventuales futuros órganos de la UNASUR encargados de abordar las cuestiones ligadas a la seguridad y la criminalidad organizada (Foglia, 2017).

Sin embargo, había un conjunto de propuestas que venían siendo marginadas de los Planes de Acción anuales del CDS, acumulando frustraciones para aquellos países que las impulsaban. Según uno de los entrevistados que fue protagonista de estas discusiones, “cuando alguna delegación proponía tratar dentro del CDS asuntos de seguridad interna, narcotráfico o terrorismo; otros países, como la Argentina, se oponían de plano ya que los mismos caían por fuera del mandato legal para el sector defensa”¹⁴¹. El mecanismo de

¹⁴⁰ Según N. Comini (2015), Argentina “asumió un papel fundamental para evitar que sobre su paraguas recayeran temáticas que para el país forman parte de la órbita de la seguridad interior, tales como narcotráfico o el terrorismo. Para abordar ese debate contó con el apoyo de países como Chile, Ecuador y Uruguay” (p. 125).

¹⁴¹ A. F. Funcionario del Ministerio de Defensa argentino, que además ejerció la representación ante el CDS UNASUR durante el período estudiado. Entrevista realizada el 15 de agosto de 2018 en Buenos Aires, Argentina.

consenso y unanimidad exigido para la toma de decisiones volvía imposible avanzar en ciertos temas ante la mínima objeción de una de las partes.

En paralelo, a partir de la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), que estableció su sede en Argentina y además estuvo conducido entre 2011 y 2015 por el Viceministro de Defensa argentino, Alfredo Forti, se reforzó esa tendencia a dividir ambas esferas. Constituido como centro de análisis y de pensamiento estratégico en temáticas relativas a la defensa, el CEED produjo sus primeros informes con un marcado acento en la separación de los asuntos de seguridad pública y defensa (respondiendo a la impronta y trayectoria argentinas) e incluso recomienda “(...) avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de seguridad pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un Consejo de Seguridad Pública o Interior¹⁴²” (CEED, 2012).

Se destaca que la elaboración de estos documentos contaba con la participación de especialistas delegados por parte de los doce (12) países de UNASUR. Según uno de los testimonios clave en este proceso, “en primer lugar, se solicitó a cada país información sobre su respectivo ordenamiento jurídico en materia de defensa y seguridad. Luego de elaborar la propuesta, hubo un proceso interno en el cual cada delegado envió a sus respectivos ministerios un borrador de lo que el Centro proponía. Más allá de coincidir o no plenamente, todas las delegaciones tuvieron participación en su elaboración y consultaron los contenidos con sus autoridades. Por ese motivo se llegó a un producto final bastante

¹⁴² *Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región suramericana.* CEED, UNASUR, 2012.

consensuado, lo que se vería reflejado más adelante en la aprobación por unanimidad la creación del Consejo, durante la reunión de ministros de Cartagena”¹⁴³.

Esta recomendación y las definiciones conceptuales emanadas por el mismo órgano serían inicialmente ignoradas por la convocatoria formal que hace la representación colombiana ante el CDS en 2011, cuando propuso realizar una Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior a celebrarse en Colombia, a efectos de analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional. Esta omisión no resultó casual, ya que el enfoque que Colombia quería imprimirle al debate regional sobre la problemática de las nuevas amenazas, se sabe, era distinto al que propiciaba Argentina¹⁴⁴.

Sin embargo, tras un intenso debate durante la reunión preparatoria convocada a tal efecto, se elevó formalmente a la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores, que se realizaría el mes siguiente en Cartagena, la recomendación de establecer: “un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR”¹⁴⁵.

¹⁴³ A. F. Funcionario del Ministerio de Defensa argentino, que además ejerció la representación ante el CDS UNASUR durante el período estudiado. Entrevista realizada el 15 de agosto de 2018 en Buenos Aires, Argentina.

¹⁴⁴ Esto quedaba en evidencia al constatar que la invitación del anfitrión venía acompañada por un documento conceptual y una guía elaborada por el Ministerio de Defensa colombiano, en el cual se reconocía la existencia de “múltiples agendas, visiones y necesidades en materia de seguridad y defensa entre los países de la región suramericana” y se aludía al concepto de “seguridad hemisférica” de la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA del 2003.

¹⁴⁵ Acta de la Reunión Preparatoria a la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de UNASUR. Bogotá, 16 de Febrero de 2012. Disponible en: https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasurorg/documents/content/ACTA_DE_LA_REUNION_PREPAR

Por consiguiente, el próximo paso era deliberar, en la instancia de Ministros, su instrumentación práctica. La delegación argentina llegó a Cartagena encabezada por la entonces Ministra de Seguridad, Nilda Garré, y por funcionarios de los Ministerios de Justicia, Defensa y Relaciones Exteriores. La posición oficial consistía en trabajar a mediano-largo plazo para el abordaje “en un único espacio regional la cooperación en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada transnacional, incluyendo el tema drogas. Ello con el fin de optimizar esfuerzos y trabajar de forma sinérgica e integral todas las problemáticas comunes a la región” (Foglia, 2017, p. 70). Esta intención seguía la línea planteada de no ‘duplicar estructuras’, en alusión al existente CSPMD.

Sin embargo, la delegación tampoco se oponía al consenso mayoritario que finalmente se alcanzó en la reunión: el de avanzar, por el momento, en la creación de un nuevo Consejo separado del CSPMD¹⁴⁶. De este modo, se llegaba a la conclusión de elevar para la aprobación de la máxima instancia de UNASUR (el Consejo de Jefas y Jefes de Estado) la creación un nuevo Consejo con el propósito de fortalecer, desde una perspectiva de integralidad, la cooperación en las áreas de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

A efectos de definir y redactar el Estatuto y su correspondiente Plan de Acción, se resolvió crear un Grupo de Trabajo. El mismo se reunió en julio de ese mismo año en Bogotá, y tanto el anfitrión (Colombia) como la delegación Argentina presentaron sus borradores para

[ATORIA A LA REUNION DE MINISTROS DE DEFENSA JUSTICIA INTERIOR Y RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR.pdf?noderef=faba8ad7-3877-4409-a7cb-579e759aac1e](#)

¹⁴⁶ Esta deliberación ya fue expuesta en el Capítulo III (p. X) de la presente investigación. Lo significativo para Argentina – con el apoyo de las delegaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela– era que ambos Consejos no estuvieran desvinculados entre sí, sino en estrecha coordinación (Foglia, 2016).

el Estatuto. Las negociaciones giraron en torno a la naturaleza, objetivos generales y objetivos específicos que quedarían dentro de la órbita del nuevo Consejo.

Según los testimonios de las entrevistas realizadas, Argentina tuvo un rol protagónico en estas reuniones. Pese a la reticencia inicial de Colombia a tratar la propuesta argentina¹⁴⁷, la misma fue mayormente aceptada, generando la adhesión de la mayoría de las delegaciones para la formulación de la naturaleza y objetivos que figurarían en el Estatuto definitivo¹⁴⁸. De este modo, varios ejes del Modelo Argentino de Seguridad Democrática (institucionalidad democrática, respeto irrestricto a los derechos humanos, participación ciudadana, control civil de las fuerzas de seguridad, importancia de la capacitación, etc.) quedaron plasmados en el diseño del nuevo Consejo.

Luego de un proceso de validación interna del documento elaborado por parte de las respectivas entidades nacionales competentes, se arribó a una versión final en un segundo encuentro del Grupo de Trabajo, que tuvo lugar a principios de noviembre en Lima, ya bajo la Presidencia Pro Témpace de Perú¹⁴⁹. La misma pasó a tratarse durante la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, realizada el 30 de noviembre de ese mismo año también en Lima. Fue entonces cuando se aprobó, mediante la Decisión N° 14/2012, la creación del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y

¹⁴⁷ Una de las fuentes consultadas señala que “Al llegar a la reunión, Colombia sólo había incluido y circulado su propuesta para la discusión. Argentina planteó sus reparos y fue apoyada por la mayoría de las delegaciones. Por lo tanto, la discusión se demoró hasta que se entregaran copias y se pusiera en pantalla la propuesta argentina para el Estatuto”. M. F. Funcionaria del Ministerio de Seguridad que participó en dicha reunión del Grupo de Trabajo. Entrevista realizada el 03 de agosto de 2018 en Buenos Aires.

¹⁴⁸ Una lectura comparada entre el borrador de la propuesta argentina (al que se tuvo acceso para esta investigación) y la versión final del Estatuto sugiere que son similares y se impuso la visión argentina en la materia.

¹⁴⁹ Paraguay, a quien hubiese correspondido formalmente la Presidencia Pro Témpace durante este período, se encontraba suspendido temporalmente de UNASUR producto de la destitución de Fernando Lugo.

coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Estatuto consensuado en el Grupo de Trabajo.

Quedó a consideración de la instancia ejecutiva del flamante Consejo la definición de un Plan de Acción para dar inicio a sus actividades. En marzo de 2013, en Lima, se realizó la I Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSSCJDOT. En la misma, se trabajó enteramente sobre la propuesta argentina presentada a tal efecto. De hecho, en el Acta quedó plasmado de la siguiente manera:

“1. CONSIDERACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DEL CONSEJO SURAMERICANO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y COORDINACIÓN DE ACCIONES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Siguiendo los acuerdos emanados de la Decisión N° 14-2012 del 30 de noviembre de 2012, se inició el debate sobre las propuestas de Planes de Acción presentados por las delegaciones de Perú, Colombia, Brasil y la Propuesta Argentina para el trabajo en la primera reunión del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, llegando al consenso de trabajar el Plan de Acción del Consejo aplicando la metodología propuesta por Argentina.

Luego de dos días de trabajo y de intercambiar opiniones, se aprobaron por consenso los ejes temáticos, los desafíos estratégicos sobre seguridad ciudadana y desafío estratégico sobre justicia (...).”

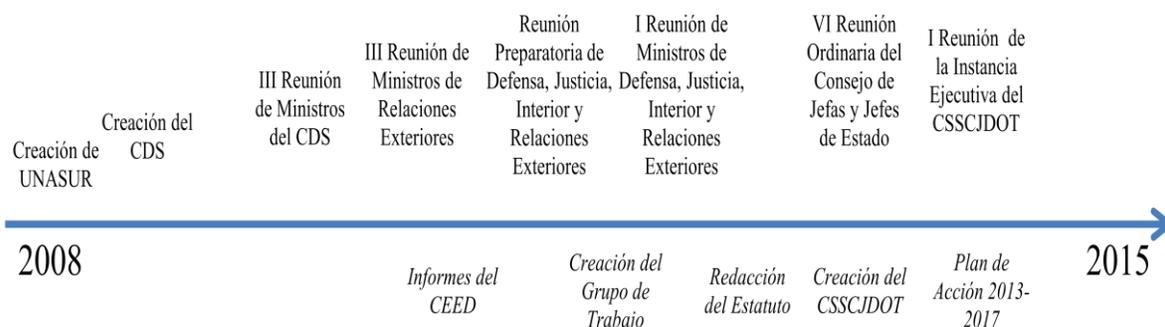
Acta de la I Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Lima, marzo de 2013.

El Plan de Acción aprobado para el período 2013-2017 se elaboró enteramente sobre la base de la propuesta argentina, estructurada en Ejes temáticos, Desafíos Estratégicos y Líneas de Acción para las áreas de Seguridad Ciudadana, Justicia y DOT de manera diferenciada. En cuanto a los contenidos de las mismas, es destacable la orientación dirigida a (entre otros aspectos):

- Para el Plan en materia de *Seguridad Ciudadana*: fortalecer las capacidades institucionales, así como la participación ciudadana y la perspectiva de derechos humanos en la seguridad ciudadana.
- En lo que respecta a *Justicia*: fortalecer los sistemas de justicia (y la cooperación entre ellos), los mecanismos de acceso a la justicia y la perspectiva de derechos humanos en la implementación de políticas de justicia.
- Con relación a *Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*: fortalecer las capacidades institucionales (reforzando los mecanismos de prevención, control e investigación), las políticas de cooperación transfronteriza y la coordinación entre agencias y la participación ciudadana en el diseño de políticas y proyectos para su abordaje.

Tabla (). Evolución temporal de la discusión sobre los temas de seguridad y defensa en UNASUR.

***Cronología de la separación temática entre
Defensa y Seguridad en UNASUR***



Síntesis del capítulo:

1. La política exterior argentina puede caracterizarse en profundidad a partir del desarrollo de sus diferentes puntos de análisis, entendiendo que ninguna visión (realista, liberal, constructivista) abarca por completo su complejidad.
2. La *dimensión sistémica* consiste en una interpretación del contexto global y regional en que se inscribe dicha política. Los primeros años del siglo XXI fueron para Argentina el escenario de una transición del modelo de inserción neoliberal vigente desde los años noventa –cuya principal directriz fue el acercamiento a la potencia hegemónica, Estados Unidos–, hacia uno que privilegió los lazos con América Latina (particularmente América del Sur), apuntalado en la proyección de un modelo de desarrollo nacional autónomo, la diversificación de los vínculos internacionales y posturas revisionistas respecto del orden global.

3. Dentro de esa dimensión se ubican también de los principales lineamientos de la política exterior argentina, sus continuidades y rupturas, los condicionantes internos y externos. Todos estos elementos, en definitiva, determinaron el énfasis puesto por el gobierno argentino en la cooperación regional, lo que a su vez derivó también en una apuesta por el desarrollo de una agenda de seguridad común (entre otras tantas).
4. Para la dimensión *material-institucional* se toma como modelo de análisis la teoría de Robert Putnam (1988) sobre los dos niveles de juego, entendiendo que la misma sintetiza la complejidad del proceso institucional y político que conlleva cualquier decisión internacional para un estado.
5. De este modo, se concluye que la decisión política de llevar al ámbito regional una postura de clara demarcación entre las esferas de seguridad y defensa estuvo ligada al impulso que ciertos sectores de la administración (mandos medios ministeriales) dieron a la temática para proyectar regionalmente sus agendas y así obtener legitimación interna, más funciones y mayor presupuesto; a la par que la ramificación sectorial que acompañaba el avance institucional de UNASUR permitía este ensanchamiento.
6. Frente a esto (e independientemente de las convicciones ideológicas), las autoridades máximas del gobierno argentino habrían percibido además el elevado costo de oponerse. Si bien no se trataba de un tema ampliamente discutido en la sociedad, existían grupos o coaliciones con cercanía a la temática (organismos de derechos humanos, intelectuales, funcionarios y legisladores) que influían sobre el gobierno y la opinión de su base de apoyo político.
7. En cuanto a la dimensión *inmaterial-ideacional*, sirve como complemento a las anteriores, en la medida en que incorpora elementos de análisis que exceden el

presupuesto de la racionalidad en la toma de decisiones y ayuda a conformar una visión más amplia sobre la política exterior.

8. Así, tanto el aspecto subjetivo de las creencias de la Presidenta Cristina Fernández, en cuanto al respeto irrestricto hacia los derechos humanos o su valoración altamente positiva de las instituciones multilaterales; como la influencia de una comunidad epistémica en defensa argentina sobre la identidad del estado en la materia; aportan elementos explicativos para el caso.
9. Finalmente, se puede argumentar que la *política exterior argentina con relación al crimen organizado* tuvo cierto grado de influencia sobre la definición que hace UNASUR sobre esta problemática:
10. En primer lugar, excluyendo su tratamiento dentro del CDS, y reservando este último exclusivamente para cuestiones de defensa. En segundo lugar, trabajando activamente en la iniciativa de crear un nuevo Consejo, separado del de defensa, para el tratamiento de estos asuntos. Finalmente, en el desarrollo de su Estatuto y Plan de Acción, posicionándose con protagonismo como referente en las definiciones y contenidos de los mismos.

CAPÍTULO VI:

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se procuró dar respuesta al interrogante acerca de cómo se construye la política exterior en relación un tema específico que, por su complejidad, parece desbordar las posibilidades de los estados en forma aislada.

A partir de una evaluación teórica de la política exterior argentina desde diferentes ángulos, se puede concluir que todas las perspectivas analíticas consideradas aportan algo interesante a efectos de comprender el objeto de estudio.

De las entrevistas realizadas se desprende que la teoría de los “dos niveles de juego” planteada por R. Putnam (1988) aplica perfectamente al caso y es útil para comprender el desenvolvimiento de los actores nacionales y las negociaciones en este campo. Sucede que la sola lectura de los ‘condicionantes’ –internos y externos– de la política exterior parece insuficiente para explicar adecuadamente una agenda tan específica, más allá de su potencial para describir los grandes lineamientos y el contexto en el que se inscriben.

En esa línea de análisis, se advierte un *trasvasamiento* al plano internacional de ciertas demandas e intereses de grupos políticos internos muy activos en la temática, que por ese entonces tenían representación en el gobierno nacional y participación en la toma de decisiones (organismos de derechos humanos, la coalición del “Consenso Básico”, la comunidad epistémica de defensa).

Complementariamente, se observa un *continuum* de la política exterior¹⁵⁰ con uno de los pilares identitarios del estado argentino desde 1983: su política democrática de seguridad. En este sentido, el impulso argentino a favor de la adopción de esquemas de seguridad cooperativos en la región y la separación de las esferas de seguridad y defensa constituye un caso relevante para observar de qué manera las ideas dan forma al interés nacional, demostrando la importancia de perspectiva constructivista para comprender el accionar exterior de un estado.

Bajo esta lógica, además de los factores institucionales, para entender la política exterior será necesario prestar atención a motivaciones individuales –creencias personales de los tomadores de decisión–, o cuestiones identitarias, que llevan a considerar el influjo de comunidades epistémicas en el proceso.

Con todo, fue posible analizar exhaustivamente la política exterior argentina en este campo y se deduce que la misma fue consistente, en tanto reflejó las concepciones políticas del gobierno de turno, que a su vez no eran sino el fruto de unos de los mayores consensos de la joven democracia argentina.

La representación argentina ante UNASUR sostuvo su postura en un contexto regional marcado por una profunda heterogeneidad en la materia¹⁵¹. Sin embargo, este trabajo no pretende hacer una valoración ideológica o de ningún tipo sobre la disposición que tiene cada uno de los estados en relación al tratamiento del crimen organizado.

¹⁵⁰ En el sentido de proyección hacia afuera, aludiendo al concepto de ‘integralidad’ de la política, dado que la política exterior constituye un continuum con la política interna, no puede ser escindida de esta última.

¹⁵¹ De hecho, como se señaló en este trabajo, la mayoría de los países suramericanos presentaban marcos normativos en los que sí estaba prevista la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior (con mayor o menor amplitud según el caso).

La actualidad y vigencia acuciantes de la problemática tiene que ver con la magnitud de la violencia que genera no sólo su desenvolvimiento y expansión, sino también las respuestas que muchos gobiernos emplean para ‘combatirlo’¹⁵². Más allá de esto, no alcanza con la impronta del caso argentino para constituir un ‘modelo’ a seguir por el resto; ni a la inversa el colombiano (en sus antípodas).

Lo que resulta claro es que, a la vista de que el problema parece estar cada vez más fuera de control, la iniciativa de discutir, en un foro técnico-político, el abordaje conjunto y mecanismos de cooperación entre los doce (12) países que formaban la Unión, constituía un avance saludable.

Sin embargo, esto –que era sólo el puntapié– no se alcanzó; y las razones son varias. Tras un recorrido histórico por las diferentes etapas que transitó la integración regional, se destaca que el período estudiado constituye un momento atípico en el cual la idea de integrar a América del Sur tuvo un impulso sin precedentes¹⁵³.

Pero, pese a este impulso inicial, la UNASUR –que constituía, quizás, el intento regional más importante de integración desde la independencia– terminó desinflándose. Hay autores que sugieren que la causa de su relativo ‘fracaso’ o enfriamiento ya estaban dadas por las

¹⁵² Se constata que la mayor parte de las naciones latinoamericanas que han emprendido una reasignación de misiones para sus fuerzas armadas en dirección a ‘combatir’ las denominadas nuevas amenazas han fracasado en su objetivo. Y el saldo resultante de dicha orientación no fue si no la creciente desprofesionalización de los uniformados y su repetido involucramiento en violaciones a los derechos humanos de sus ciudadanos como así también en hechos de corrupción.

¹⁵³El desarrollo de mecanismos de diálogo político, la expansión temática hacia una agenda multidimensional, que termina abarcando cuestiones de seguridad y defensa, son ejemplos del importante avance que tuvo idea de forjar una ‘identidad suramericana’ durante las primeras décadas del siglo XXI.

asimetrías, particularidades históricas y modelos de inserción internacional¹⁵⁴ que privilegia cada nación (Comini y Frenkel, 2014).

Por otro lado, hay autores que señalan que la arquitectura misma de UNASUR tampoco ayudó: si bien la ausencia de una burocracia estable posibilitó avanzar mucho al principio, con la aparición de diferencias en el bloque el organismo se volvió inviable. La excesiva impronta política con la que nace el organismo demostró su ventaja en la actuación frente a situaciones de crisis, pero marcó importantes dificultades operativas para la toma de decisiones y su puesta en práctica. De este modo, UNASUR evidencia un importante desacople entre las ‘declaraciones’ y los ‘hechos’.

La creación del CSSCJDOT, en 2012, se inscribe ya en plena ‘desaceleración’ del bloque, lo cual expuso más aun la brecha entre la discusión y la acción. Es de público conocimiento que, en el presente, que la mitad de los países anunciaron el abandono de la Unión¹⁵⁵. Paralizado el funcionamiento del bloque, sus respectivos Consejos tampoco registran actividad y su futuro es hoy incierto.

Paralelamente, también se destaca que Argentina se encuentra actualmente en un proceso de redefinición del rol de sus fuerzas armadas¹⁵⁶; lo que implica fundamentalmente repensar esos pilares del ‘Consenso Básico’. Junto con ello, la revisión de la apreciación estratégica internacional para la defensa implica un abandono del esquema cooperativo

¹⁵⁴ En alusión a que antes y durante el proceso de construcción de UNASUR, algunos países como Chile, Colombia y Perú privilegiaron un modelo de inserción internacional ‘poligámico’ (Comini y Frenkel, 2014). Es decir que, en lugar de priorizar el espacio regional, mantuvieron en todo momento negociaciones simultáneas a nivel hemisférico y global.

¹⁵⁵ En abril de este año, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaron a través de sus Cancillerías su decisión de alejarse.

¹⁵⁶ A fines de julio se publicó el Decreto 683/18, que asigna a las fuerzas armadas nuevos roles en materia de seguridad interna. A los pocos días, a través de una nueva Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN), se precisó esta intención introduciendo en sus misiones el apoyo a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

regional, en favor de una priorización del esquema hemisférico (con eje en la OEA y la JID).

Con respecto al crimen organizado, y su expresión más robusta en la región, el narcotráfico, el objetivo de ‘erradicar las drogas’ parece cada vez más lejos. Evidentemente, una mirada más profunda exige replantearse esos mismos objetivos, apalancados en un enfoque represivo de la producción y distribución. Como señalan los especialistas, tanto en el plano regional como en el global, las acciones más fructíferas parecen ser aquellas que responden a las dinámicas propias de la globalización, incluyendo políticas tendientes a reducir la desigualdad, así como el control sobre los flujos financieros y sobre las exportaciones de armas. A tal efecto, la cooperación interestatal constituye una precondition necesaria para un abordaje eficaz.

Habiendo transcurrido tres años ya del corte temporal establecido para este trabajo, y a la vista de que UNASUR más que fortalecerse, viene desinflándose, cabe indagar en futuros estudios no ya los resultados (en el nivel de coordinación de políticas hacia adentro de los Consejos) si no cuáles han sido las causas del declive y, en última instancia, qué se puede aprender de lo sucedido para construir arquitecturas más sólidas en el futuro, que sean capaces de alcanzar la visión y la unión que UNASUR reflejaba en este período.

Por todo lo expuesto, la temática resulta de extrema actualidad, y se espera humildemente que este trabajo sirva para enmarcar esa y futuras discusiones tanto sobre la política exterior argentina en su orientación a la seguridad pública, como las dinámicas de la integración regional suramericana.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E. (1992) *The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control*. International Organization, 46.
- Aguiar, J. C. (2006) *Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 81.
- Alvarez Fuentes, G. (2015) *Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior*. Estudios Internacionales N°180, Universidad de Chile.
- Acharya, A. & Johnston, A. (eds.) (2007) *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Beare, Margaret E. (2000) *Facts from Fiction – Tactics and Strategies of Addressing Organized Crime and Organized Criminals*. Perspectives on Organized Crime in Canada, Canadian Police College Seminar Series, 21 de junio. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/nathanson/facts.html>
- Beare, Margaret E. (2000a) *Structures, Strategies and Tactics of Transnational Criminal Organizations: Critical Issues for Enforcement*. Paper Presented at the Transnational Crime Conference Convened by the Australian Institute of Criminology in Association with the Australian Federal Police and Australian Customs Service and Held in Canberra, 9-10. Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. Disponible en: http://www.aic.gov.au/media_library/conferences/transnational/bearesst.pdf
- Beare, Margaret E. y R.T. Naylor (1999). *Major Issues Relating to Organized Crime: within the Context of Economic Relationships*. Law Commission of Canada: Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption, 14 de abril. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/nathanson/organized.html>
- Beck, U. (2004) *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*. Paidós, Barcelona.

- Bernal-Meza, R. (2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Benítez Manaut, R. (2003) *Alcances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 64.
- Bologna, A. (2010) *La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner*, CERIR (comp.), La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar su mandato. Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Bravi, B. (2008) *La política exterior de Cristina Fernández: motivaciones versus realidad. Una mirada a los primeros 8 meses de gobierno*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- Brombacher, D. (2012) *This is what you get. Mercados ilegales y violencia en América Latina*. Policy Paper. 43. Fescol. Bogotá.
- Botelho, J. (2008) *La creación y la evolución de UNASUR*. Revista Debates, Porto Alegre.
- Boulcourf, P. y Vázquez, J.C. (2004) *Narcotráfico, dimensiones y elementos para su análisis*. Investigación realizada para la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Buenos Aires, Argentina.
- Buitrago, F. L. (2003) *La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América Latina*. En Colombia Revista De Estudios Sociales ISSN: 0123-885X Ed: Universidad De Los Andes Facultad De Ciencias Sociales.
- Busso, A. (2016) *Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?* Revista Relaciones Internacionales N° 50/2016.
- Buzan, B. (1991) *New patterns of Global Security*. Published by: Blackwell Publishing on behalf of the Royal Institute of International Affairs (Vol.67, N° 3).
- Buzan, B. (1985) *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. International Journal, Vol. 40, No. 4, Managing Conflict (1985; revised second edition 1991).

- Caporaso, J. (1992). *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*. International Organization, vol. 46, no. 3.
- Caputo, Dante (1989) *Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al Ex-Canciller Dante Caputo*. América Latina/ Internacional. Buenos Aires. FLACSO. v. 6. n°. 21.
- Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (2012). *Informe Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. Consejo Suramericano de Defensa (UNASUR).
- Centro de Estudios Económicos de América Latina (1990), *La transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Checkel, J. (1997) *International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide*, European Journal of International Relations, 3.
- Coalición para la CIACIACS (2004) *Crimen Organizado: una aproximación*. Guatemala.
- Comini, N. (2015) *El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina*, Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 109-135.
- Comini, N. y Frenkel, A. (2014) *Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur*. Revista Nueva Sociedad N° 250, marzo-abril de 2014, ISSN: 0251-3552.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2011) *Declaración: Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf
- Chillier, G. y Freeman, L. (2005) *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia*. Publicado en Washington Office on Latin America (WOLA).
- Cordini, N. (2017) *El “crimen organizado”: un concepto extraño al derecho penal argentino*. Revista Derecho GV, San Pablo, V. 13 N. 1.

- Cortés, J. y Rojo, P. (2002) *La seguridad hemisférica en la postguerra fría. Apuntes para su análisis*. Publicado en: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).
- Corigliano, F. (2011) *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI*. Mural Internacional, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- DerGhougassian, K. (2011) *Del control civil a la ciudadanía de las fuerzas armadas. La evolución de la política de Defensa en la Argentina desde el regreso de la democracia*. Disponible en: http://revista.rlcu.org.ar/numeros/09-17-Agosto-011/documentos/Khatchik_DerGhougassian.pdf
- De la Lama, J. (1998) *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*, en Colección Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile)
- De Simone, M. (2014) *Crimen Organizado en Argentina. Una mirada con perspectiva democrática y desde los derechos humanos*. ACIJ, Buenos Aires, 2014.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Evans G. y Newnham J. (1998). *Penguin Dictionary of International Relations* London, Penguin Books.
- Ferratto, Andrés I. *Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI* URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 15, diciembre, 2014, pp. 55-70 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/5526/552656536005.pdf>
- Ferrer, A. (2004) *La densidad nacional: el caso argentino*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Flandes, D. Nolte, D. & Wehner, L. (2011) *Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa*. Revista Estudios Internacionales N°170, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

- Florini, A. (1996) *The Evolution of International Norms*. International Studies Quarterly, 40.
- Foglia, M. (2017) *La participación argentina en la agenda de cooperación en seguridad y lucha contra la criminalidad organizada de la UNASUR*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional. Vol. 3, No. 1 (2017), pp. 61-79.
- Font, T. y Ortega P. (2012) *Seguridad Nacional, Seguridad multidimensional, Seguridad humana*. En Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global (FUHEM). Madrid, España.
- Foyle, Douglas (2003) *Foreign Policy Analysis and Globalization: Public Opinion, World Opinion, and the Individual*. International Studies Review, Vol 5, N°
- Gardini, G. (2010) *Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional*. Revista de Relaciones Internacionales, núm. 15, Universidad Autónoma de México.
- Garrido, J. (2008) *El nuevo regionalismo: características y diferencias*. Instituto de Integración Latinoamericana Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de La Plata.
- George, A. (1991) *La decisión presidencial en política exterior*, Buenos Aires, GEL.
- Gourevitch, P. (1978) *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*. University of Wisconsin Press, International Organization, Vol. 32, No. 4.
- Griffiths Spieldman, J.E. (2007). *Seguridad Hemisférica en América Latina*. En Revista Globalization, Competitiveness & Governability, Georgetown University.
- Griffiths Spieldman, J.E. (2009). *Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?*. En Revista Globalization, Competitiveness & Governability, Georgetown University.
- Gunter Brauch, H. y Osmeld Spring, V. (2009). *Reconceptualización de la Seguridad en el s. XXI*. En Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (UNAM), México.
- Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958.

- Haas, E. (1968) *Beyond the Nation – State, Functionalism and International Organization*, Stanford University Press S. California, USA.
- Haas, P. (1992) *Epistemic Communities and International Policy Coordination*. International Organization, 46.
- Hazelton, W. (1998). *Los procesos de decisión y las políticas exteriores*. PNUD-CEPAL Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Documento de Trabajo N°1, Santiago, Chile.
- Hettne, B. (1999) *Studies in the New Regionalism*, Tomos I-V. The MacMillan Press, Londres.
- Hertz, J. H. (1950) *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, 1950.
- Hirst, M. (2003) *Seguridad regional en las Américas*. Wolf Grabendorff (ed.): *La seguridad regional en las Américas*. Enfoques críticos y conceptos alternativos, Fescal, Fondo Editorial Cerec: Bogotá.
- Hobbes, T. (1977). *El Leviatán*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Hoffmann, S. (1991) *Jano y Minerva. Ensayo sobre la guerra y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Hurrell, A. (1995), *Regionalism in theoretical perspective* en Fawcett, L. & Hurrell, A. (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press.
- Hopf, T. (1998). *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*. International Security Vol. 23, No.1, MIT Press.
- Hudson V & Vore C. (1995) *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. Mershon International Studies Review, Vol 39, Issue 2. International Studies Association.
- Ibáñez, J. (1999) *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”.
- Kaarbo, J. (2003), *Foreign Policy Analysis in the 21 Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas*. International Studies Review, Vol. 5, n°2.
- Keohane, R. & Milner (1996), H., *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press. UK.

- Keohane, R.O. y Nye, J.S. (1988) *Poder e Interdependencia - La política mundial en transición*. Ed. GEL. Buenos Aires, 1988.
- Keohane, R. O. (1989) *International Institutions and State Power*. Essays in International Relations Theory. Boulder: Westview Press.
- Krasner, S. (1989) *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*. Ed. GEL. Buenos Aires.
- Krasner, S. (1992) *Teorías de regímenes internacionales: una perspectiva europea*. Foro Internacional.
- Naciones Unidas (1988) *Convención de Las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Viena, 1988. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- Naciones Unidas (2000) *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada* Palermo, 2000. Disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>
- Nadelmann, E. (1993) *Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Lafer, C. (2002) *La identidad internacional de Brasil*. Volume 613 de Colección popular, Serie Breves. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Larriqueta, D. (1997) *400 años rumbo al Mercosur*. Todo es Historia. Noviembre.
- Lasswell, H. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD., University of Maryland, 1956.
- Lowi, T. (1996) *Políticas Públicas: estudios de caso y teoría política*. En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La hechura de las políticas*. México, Porrúa.
- Mann, M. (2007) *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*, en Proyecto de Modernización del Estado, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Maquiavelo, N. (1998) *El Príncipe*. Espasa, Madrid.
- Mathieu, H. y Niño, C. (2013) *Aspectos de la situación actual de las drogas ilegales y propuestas de reforma*. Publicado en *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*, Friedrich Ebert Stiftung

(FES Seguridad). Bogotá. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf>

- Mearshimer, J. (1995) *The False Promise of International Institutions*. International Security 19, 3.
- Moniz Bandeira, L. (1995) *La integración de América del Sur como espacio geopolítico*. Disponible en: <http://www.laondadigital.uy/LaOnda2/446/B2.htm>
- Montenegro Escánez, F. J. (2015). *Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad*. Revista de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Naím, M. (2003) *The Five Wars of Globalization*. Foreign Policy. January-February 2003.
- Orozco, G. (2005). *El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals No. 72.
- Orozco, G. (2015) *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad*. En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, N° 1. FLACSO Andes.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En JGM, Lecturas (550-579) http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf
- O'Donnell, G. (2008) *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 42.
- Peters, B. (2007) *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 39, Caracas.
- Pierson, P. (1993) *When effect becomes cause. Policy feedback and political change*. World Politics, 45.
- Porta, F. (1992) *América Latina en los años 90*, Anuario Internacional CIDOB 1992, Barcelona.
- Prebisch, Raúl. *Estudio económico de América Latina (1949) y El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (1950)*, las cuales en años posteriores fueron profundizadas en publicaciones de la CEPAL.

- Prebisch, Raúl (1959), *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*. American Economic Review, No. 49.
- Porras, J. (2003) *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Puig, J. C. (1984) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Tomo I, GEL, Buenos Aires.
- Putnam, R. (1988) *Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games*. International Organization, USA, Vol. 42, N°3.
- Rojas Aravena, F. y Baloyra, E. (1994) *Conflicto y Seguridad en el Hemisferio Occidental*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago, Vol. IX, N° 4.
- Rojas Aravena, F. (2004) *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*. En Dialogue on globalization: security in a globalized world (FES, 2004).
- Rojas Aravena, F. (2006) *El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. San José, Costa Rica.
- Rosenthal, G. (1994) *El regionalismo abierto en la CEPAL*. Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, N° 26, julio – diciembre.
- Ruggie, J. “International Responses to Technology: Concepts and Trends”, International Organization, 29 (1975), p. 557-583.
- Ruggie, J. (1992) *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*. International Organization, vol. 46. Cambridge University Press.
- Ruggie, J. (1998) *What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*. International Organization, 52 (1998), p. 855-885.
- Russell, R. (1991) *Variables Internas y Política Exterior*, en Taller de trabajo sobre Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Russell, R. (1996) *Sistema de creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989*, Bs. As., FLACSO, 1996, pág. 3.

- Russel, R. y Tokatlián, J.G. (2002) *De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur*. En *Perfiles Latinoamericanos*, 21.
- Russell, R. y Tokatlian, J.G. (2009) *Los retos de América Latina en un mundo en cambio*. En *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 85-86.
- Sanahuja, J. (2011) *Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR*. Pensamiento propio N°33, CRIES, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana.
- Sanahuja, J. y Montenegro, V. (2014) *Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR*. En *Anuario de integración 10*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Saín, M. y Rodríguez Games, R. (2015). *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica*. En *Colección Gobierno y Seguridad*. UMET, Buenos Aires, Argentina.
- Salas, P. (1962) *El Tratado Interamericano de Asistencia recíproca de Rio de Janeiro (1947)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Salomón González, M. (2001) *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, núm. 56, p. 7-52.
- Serbin, A. (2011) *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano*. Buenos Aires: Documentos CRIES No. 17
- Simonoff, A. (2010) *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Sosa, J. (1998) *El Programa de integración y cooperación Argentina-Brasil*. AmerSur. Disponible en: <http://www.amersur.org/Integ/PROGRAMA-DE-COOPERACION-E-INTEGRACION-ARGENTINA-BRASIL-corregido.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997) *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

- Tavares, R. (2010) *Regional Security: The capacity of international organizations*, Abingdon, Routledge.
- Tilly, C. (1992) *Coerción, Capital y los estados europeos, 990-1990*. Alianza. Madrid.
- Tokatlian, J.G. (2002) *Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina.
- Ugarte, J.M. (2001). *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*, publicado por Latin American Studies Association. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>
- Ugarte, J.M. (2010). *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*. Publicado en Friedrich Ebert Stiftung (FES). 2010. Disponible en: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf
- Ugarte, J.M. (2014) *Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur*. Anuario de integración N 10, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/20-Ugarte.pdf>
- Uprimny Yepes, Guzmán y Parra Norato (2012) *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Centro de Estudios Drogas y Derecho (CEDD/DeJusticia), Bogotá, Colombia. 2012. Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug_Policy/la_adiccion_punitiva.pdf
- Velázquez, R. (1997) *Regímenes internacionales*, en Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (Comp.), Breviario político de la globalización, Fontamara/UNAM, México.
- Wallace, W. (1995). *Regionalism in Europe*. Oxford University Press.
- Wendt, A. (1987) *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*. *International Organization*, 41 (1987), p. 335-370.
- Wendt, A. (1995). *Constructing International politics*, *International Security*, Vol 20, N°1, pp. 71-81.

- Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Youngers, Coletta & Rosin, Elieen (2005) *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*. Flacso Andes, Ecuador.
- Youngs, G. (1996) *Dangers of discourse: the case of globalization*, 58-17 en *Globalization, Theory and Practice*, By Eleonore Kofman y Youngs Gillian, USA, Pinter, 1st Published 1996.
- Zahariadis, Nikolaos (2010), “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas”, en Sabatier, Paul (Ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros - Proyecto de Modernización del Estado.
- Zelicovich, J. (2011) *El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner*, en *Relaciones Internacionales*, 41, Buenos Aires.
- Zurita, M. (2010) *Las claves de la política exterior de Raúl Alfonsín*. V Congreso de Relaciones Internacionales IRI-UNLP. La Plata.

ANEXO

- **Principales instrumentos jurídicos internacionales del Sistema de Seguridad**

Hemisférico (SSH):

Alcance:	Documento:	Principios/implicancias:
<i>1. Global</i>	a. Carta de las Naciones Unidas – ONU (1945)	La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, y se exige a los mismos que arreglen sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
	b. Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU (2004)	Sustentándose en el principio del mantenimiento de la paz y seguridad, impone obligaciones vinculantes a todos los Estados para que aprueben medidas legislativas a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas.
<i>2. Hemisférico</i>	a. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca – TIAR (1947)	Sobre la base de principios compatibles con los de las Naciones Unidas sobre los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, sienta a su vez las bases del Sistema Interamericano. Su finalidad es prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América y la resolución pacífica de controversias entre éstos.
	b. Carta de la Organización de Estados Americanos – OEA (1948).	Sus objetivos son fortalecer la paz y seguridad, consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico y promover el crecimiento sostenible en América.
	c. Tratado Americano de Soluciones Pacíficas – Pacto de Bogotá (1948).	Su finalidad es la abstención de amenazas, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de controversias, recurriendo a procedimientos pacíficos regionales que propone el Tratado (mediación, investigación y conciliación, procedimiento judicial y

		arbitraje).
	d. Consolidación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad – MFCS (2008).	Bajo el principio de fortalecimiento de la confianza y transparencia, se trabajó en la unificación de criterios para notificar sobre las medidas de fomento de confianza y seguridad adoptadas en las Declaraciones de Santiago, San Salvador y Consenso de Miami.
	e. La Carta Democrática Interamericana (2001)	Afirma que la democracia es y debe ser la forma de gobierno, ella constituye un compromiso colectivo de mantener y fortalecer el sistema democrático y sus instituciones en la región. Ese valor compartido debe ser reforzado a través de la cooperación.
	f. Convención Interamericana Sobre la Transparencia de Adquisiciones de Armas Convencionales – CITAAC (2001)	Su objetivo es contribuir, mediante el intercambio de información, a la apertura y transparencia regionales en la adquisición de armas convencionales (importaciones-exportaciones, producción nacional, etc.), fomentando a su vez el principio de confianza entre los Estados y la limitación de armamentos convencionales en la región.
	g. Declaración Sobre Seguridad en las Américas – DSA (2003)	Acogiendo lo manifestado en Conferencias y Cumbres anteriores, condensa el compromiso de fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio, con la característica y la novedad del abordaje <i>multidimensional</i> de la seguridad.
3. Subregional	a. Tratado de Tlatelolco (1967)	Es un Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe. Los firmantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos, el material y las instalaciones nucleares en sus jurisdicciones.
	b. Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995)	Firmado por las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, tiene como objetivo consolidar a Centroamérica una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Establece una serie de principios tendientes a fortalecer las instituciones democráticas y cooperar en temas de seguridad.
	c. Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos	Fundada por 18 países de la región, su finalidad es que cada Estado miembro se compromete a no realizar ninguna explosión de ensayo de armas nucleares o cualquier explosión nuclear, y de prohibir y prevenir cualquier

	Nucleares – CTBTO (1996)	explosión nuclear en cualquier lugar, bajo su jurisdicción o control. Se considera el principio del mantenimiento de la paz y seguridad.
	d. Compromiso de Lima (2002)	Se lo conoce como “Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”, y es una Conferencia de Ministros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) en donde se estableció la preservación del Estado de Derecho y las instituciones democráticas, la promoción y protección de los Derechos Humanos, el compromiso subregional en la lucha contra el terrorismo, compromisos para la limitación de los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia.

Fuente: Elaboración propia en base a JID (2012) *El Sistema Interamericano de Defensa (SID)*. Secretaría de la JID, Washington DC.

En tanto, los órganos del Sistema de Seguridad Hemisférico, es decir aquellos encargados de aplicar los instrumentos jurídicos y tratados internacionales recientemente mencionados, se pueden clasificar de la siguiente manera (JID, 2012):

- A nivel nacional, los Ministerios de Defensa de cada Estado y las Fuerzas Armadas¹⁵⁷ respectivas constituyen la base fundamental del sistema. En la mayoría de los países, el concepto de defensa nacional se fundamenta en sus Constituciones y refiere a la salvaguarda de la soberanía e intereses nacionales. A su vez, la Constitución asigna a las fuerzas armadas la misión de garantizar la soberanía e

¹⁵⁷ Hay que considerar que siete países del continente no cuentan con fuerzas armadas: Costa Rica, Dominica, Granada, Haití, Panamá, San Vicente y Granadinas, y Santa Lucía. Resulta que la defensa y seguridad de estos países se apoyan en sistemas subregionales y por lo tanto dependen de la cooperación, de la colaboración y de la ayuda externa.

independencia del país, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

- A *nivel subregional*, existen iniciativas que comparten el mismo espíritu de cooperación y colaboración, como el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el seno de UNASUR; el Sistema de Seguridad Regional (SSR) - acuerdo internacional para la defensa de la región oriental del Caribe; la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) instituida para contribuir a la seguridad, al desarrollo y a la integración militar de la región centroamericana; El Comando de Defensa Aeroespacial de la América del Norte (en inglés *North American Air Defense Command* – NORAD) compuesta por Estados Unidos y Canadá¹⁵⁸, encargado de las misiones de advertencia aeroespacial y de control aeroespacial de América del Norte.
- A *nivel hemisférico*, el SSH se ubica en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La Asamblea General (AG), el Consejo Permanente (CP) y la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) son los órganos políticos de la OEA. La CSH tiene las funciones de estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de seguridad hemisférica, en particular para promover la cooperación en este campo, que le encomiende el Consejo Permanente o la Asamblea General por su intermedio (Reglamento del Consejo Permanente, Art. 20). Los órganos que pueden cumplir el rol de articuladores y facilitadores para la colaboración y la cooperación entre los sistemas de defensa nacionales,

¹⁵⁸ Estos dos países, además, participan de otra institución de defensa como es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

subregionales y regionales existentes en el continente son la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), constituido como el ámbito multilateral de discusión más importante a nivel hemisférico en la materia y la Junta Interamericana de Defensa (JID), que brinda servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo en temas relacionados con asuntos militares y de defensa a los Estados Miembros de la OEA.

- **Institucionalidad del Sistema de Seguridad Hemisférico (SSH):**



Fuente: elaboración propia en base a web OEA. Referencias:

1. Conferencia de Ejércitos Americanos.
2. Conferencia Naval Interamericana.
3. Conferencia de Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas.
4. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.
5. Comité Interamericano contra el Terrorismo.
6. Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

- **Normativa internacional en relación al crimen organizado:**

Tema	Norma	Descripción
Crimen Organizado	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo	Es un tratado multilateral que cuenta con tres protocolos, denominados "Protocolos de Palermo": "Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños"; "Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire" y "Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego". Fue adoptado en 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2009.
Narcotráfico	Convención Única sobre Estupefacientes	Es un tratado internacional firmado el 30 de marzo de 1961 en Nueva York. Su objetivo es limitar exclusivamente a usos médicos y científicos el cultivo, la producción, la fabricación, la comercialización, la distribución, la posesión y el empleo de estupefacientes. Establece cuáles son las sustancias sujetas a fiscalización y determina

		<p>órganos internacionales de fiscalización, encomendando diversas funciones a la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social y a la Junta internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Establece que las partes exigirán que el comercio y la distribución de estupefacientes estén sometidos a licencia, excepto cuando dicho comercio o distribución lo realice el Estado. En el mismo sentido, postula que los estados sólo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal. Fue enmendado por Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.</p>
	<p>Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas</p>	<p>Es un tratado de 1971 que establece un sistema de fiscalización internacional de dichas sustancias e introduce controles sobre productos farmacéuticos y otras sustancias psicotrópicas sintéticas, a fin de limitar su empleo a usos científicos y/o medicinales .</p>
	<p>Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas</p>	<p>Es un tratado aprobado en 1988 cuyo objetivo explícito es promover la cooperación entre los Estados a fin de que puedan hacer frente con eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional. Establece diferentes delitos y sanciones que los Estados deben tipificar, así como pautas para el decomiso de estupefacientes.</p>
<p>Trata de personas</p>	<p>Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños</p>	<p>Es un protocolo que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Define a la trata de personas y compromete a los Estados a combatir y prevenir este delito, así como a asistir a las víctimas y a cooperar internacionalmente contra este flagelo. Entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.</p>

	Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire	Es un protocolo que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El propósito es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico. Establece pautas para la penalización, así como medidas de prevención y cooperación.
Tráfico de armas	Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego	Es un protocolo que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Su propósito es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Establece que cada Estado debe tipificar como delito la fabricación ilícita de armas, sus piezas, componentes y municiones; así como su tráfico, falsificación o alteración. También postula que los estados deberán establecer las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos. Determina pautas para la prevención, tales como la generación de registros y la marcación de armas, así como la desactivación de las mismas.
	Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Explosivos, Municiones y otros Materiales relacionados (CIFTA)	Es un tratado multilateral aprobado el 13 de noviembre de 1997, cuyo propósito es impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, así como promover y facilitar entre la cooperación y el intercambio de información y de

		<p>experiencias entre los Estados. Determina medidas de seguridad, requiere el marcaje de armas y postula que los Estados Partes se comprometen a confiscar o decomisar las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos. También dispone medidas para la cooperación internacional y el intercambio de experiencias y requiere que los Estados establezcan controles en los puntos de exportación. Estipula que deben establecerse licencias para el comercio y transporte de armas. Postula que los Estados parte constituirán un Comité Consultivo en la materia.</p>
	<p>Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas (ATT)</p>	<p>Es un tratado adoptado el 2 de abril de 2013 por la Asamblea General de las Naciones Unidas que regula el comercio internacional de armas, desde las pequeñas armas hasta los grandes tanques. Si bien el tratado fue firmado por 118 Estados, todavía no entró en vigencia por cuanto sólo 40 lo han ratificado, y se requieren 50. El tratado propicia obligar a todos los gobiernos a evaluar el riesgo de transferir armas, municiones o componentes a otros países donde puedan emplearse para cometer o facilitar graves violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y en especial actos de genocidio.</p>

Fuente: De Simone, M. (2014). *Crimen organizado en Argentina: una mirada con perspectiva democrática y desde los derechos humanos*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), La Otra Trama, Buenos Aires, Septiembre 2014.