

América del Sur y la proliferación de armas biológicas

South America and the proliferation of biological weapons

Tatiana Coutto

Profesora asistente, American Graduate School (AGS), París
tatiana.coutto@gmail.com

Resumen: Este artículo examina el papel de las instituciones regionales y las prácticas políticas en el fortalecimiento del desarme multilateral y los regímenes de no proliferación. Se dedica especial atención a la coordinación entre Brasil y Argentina a fin de forjar una «postura suramericana» con respecto a la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas (CABT). Los datos disponibles indican que los acuerdos de carácter informal entre ambos países han propiciado la implicación de otros líderes suramericanos y el fomento del intercambio de información entre distintos grupos de estados, en particular en la conferencia de revisión de la CABT de 2006. Asimismo, se clarifica tanto la identificación de rasgos específicos que permiten una mayor visibilidad y protagonismo de las potencias regionales a la hora de promover la universalidad de los regímenes de seguridad multilateral como las limitaciones a que tienen que hacer frente tales actores internacionales.

Palabras clave: armas biológicas, desarme, complejo de seguridad, América del Sur, CABT

Abstract: This article focuses on the role of regional institutions and political practices in strengthening multilateral disarmament and non-proliferation regimes. Particular attention is devoted to coordination between Brazil and Argentina with a view to forging a "South American position" vis-à-vis the Biological and Toxins Weapons Convention (BTWC). Empirical evidence suggests that informal arrangements between the two countries were capable of involving other South American leaders and promoting the exchange of information among different groups of states, most notably during the 2006 BTWC review conference. This paper also sheds light on the identification of specific features that allow for increasing visibility and actorness of regional powers in promoting universality of multilateral security regimes (MSR), as well as the limitations faced by these players.

Key words: biological weapons, disarmament, security complex, South America, BTWC

Cuadro 1. Siglas y acrónimos que aparecen en el texto

CASTELLANO		INGLÉS
ABACC	Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares	ABACC
CAB	Convención sobre Armas Biológicas	BWC
CABT	Convención sobre las Armas Biológicas y Tóxicas	BTWC
CCAC	Convención sobre Ciertas Armas Convencionales	CCVV
CAQ	Convención sobre Armas Químicas	CVC
CD	Conferencia de Desarme	CD
CMR	Convención sobre las Municiones en Racimo	CMC
COPREDAL	Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina	COPREDAL
CPMA	Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales	MBT
CSR	Complejo de Seguridad Regional	RSC
GAH	Grupo de trabajo Ad Hoc	AWG
GSN	Grupo de Suministradores Nucleares	NSG
MPNA	Movimiento de Países No Alineados	NAM
MFC	Medidas de Fomento de la Confianza	CBM
NBQ	Nucleares, Biológicas y Químicas	NBC
OEA	Organización de Estados Americanos	OAS
OPAQ	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas	OPCW
PA	Protocolo Adicional	AP
QBRN	Químicos Biológicos, Radiológicos y Nucleares	CBRN
RMS	Regímenes Multilaterales de Seguridad	MSR
TPCEN	Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares	CTBT
TPN	Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares	NPT
UAI	Unidad de Apoyo a la Implementación	ISU
ZLAN	Zona Libre de Armas Nucleares	NWFZ

El final de la Guerra Fría supuso cambios profundos en el marco en que se ejercía la diplomacia internacional. De especial interés fue la necesidad de concebir mecanismos de colaboración que permitiesen que los estados abordasen una amplia agenda de seguridad que abarcase el terrorismo, la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas (NBQ), la migración a gran escala, las catástrofes medioambientales y las pandemias sanitarias. Desde entonces se ha registrado una creciente demanda de creación de nuevos mecanismos de adopción de decisiones susceptibles de hacer frente a la cuestión de la redistribución de poder en el seno del sistema internacional. Los llamamientos en favor de una reforma de la gobernanza global proceden sobre todo de las potencias regionales y emergentes, que intentan intervenir más directamente en la política internacional y promover sus puntos de vista sobre el auténtico multilateralismo.

Otra tendencia contemporánea en el terreno de la política internacional es la creciente importancia del factor regional para comprender la seguridad y la cooperación internacionales en un mundo multipolar (Stubbs, 1992; Kacowicz, 1998). Las amenazas son más tangibles e inmediatas en el ámbito regional; este proceso, conocido como regionalización de las preocupaciones en materia de seguridad (Buzan y Waever, 2003), no solo determina las prioridades en materia de seguridad, sino que también conforma las expectativas y preferencias de los actores de la política exterior con respecto a las cuestiones de seguridad global. Los regímenes de control de armas y de desarme han revestido una progresiva importancia como instrumento para crear un entorno de seguridad más estable. Las prácticas diplomáticas y reuniones técnicas llevadas a cabo a escala regional han contribuido a aumentar la confianza regional y a desarrollar perspectivas comunes con respecto a regímenes de seguridad multilateral. Sin embargo, la contribución de este fenómeno –definido en este artículo como *articulación regional*– a la creación y desarrollo de regímenes de seguridad global sigue sin ser suficientemente estudiada. La Unión Europea constituye una excepción: aunque una creciente bibliografía analiza el papel de la UE a la hora de influir sobre el diseño de regímenes multilaterales, se sabe poco sobre el impacto de otras formas de acuerdos regionales sobre la arquitectura actual de la gobernanza global.

En América del Sur, la regionalización ha desempeñado un papel crucial en la creación de instituciones intergubernamentales para abordar cuestiones específicas del subcontinente. Pese a las dificultades para superar las distintas prioridades de los estados miembros, así como el intento de Estados Unidos de exportar su programa de seguridad (el Plan Colombia es el ejemplo más obvio), la regionalización ha proporcionado una oportunidad a las instituciones del hemisferio y un espacio de diálogo, además del desarrollo incipiente de políticas coordinadas susceptible de permitir que tales estados puedan hacer frente a los desafíos del siglo XXI en materia de seguridad; desafíos tales como la delincuencia transfron-

teriza, las catástrofes naturales, la ciberdelincuencia, la pobreza y las desigualdades sociales. La amenaza que plantea la posesión de armas nucleares, biológicas y químicas (NBQ) por parte de grupos terroristas figura asimismo entre estos riesgos (Benítez Manaut, 2003-2004).

Este trabajo aborda la relación entre dos amplias estrategias de política exterior adoptadas por los estados para disminuir las amenazas externas, aumentar la estabilidad, así como alcanzar objetivos en materia de seguridad: el regionalismo, por una parte, y el fomento del control de armamento y de regímenes de desarme, por la otra. ¿En qué medida y por qué mecanismos puede América del Sur contribuir al desarrollo de regímenes de no proliferación y desarme? Más en concreto, este artículo aspira a comprender las condiciones que permiten que el subcontinente medie y promueva la adhesión a acuerdos como la Convención sobre Armas Químicas (CAQ), la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TPN). Este artículo hace uso del concepto de complejo de seguridad regional (CSR) como dispositivo para estudiar las condiciones susceptibles de propiciar que América del Sur pueda ejercer una calidad de actor internacional (*actorness*) con relación a estos regímenes. Los resultados esclarecen cómo la articulación regional (interacciones) entre los actores de la política exterior puede contribuir a la definición de posturas comunes con respecto a los tratados de no proliferación y de desarme.

Desde una perspectiva sociológico-institucionalista, este trabajo intenta analizar el papel de las instituciones regionales y las prácticas políticas en el fortalecimiento de regímenes de seguridad multilateral (RMS). Se dedica atención especial al papel desempeñado por Brasil y Argentina al intentar coordinar sus posturas y obtener el apoyo de otros estados suramericanos durante las reuniones preparatorias, así como también durante las conferencias de revisión del desarme. Los dos países –antiguos rivales comprometidos en un notable proceso de creación de confianza desde los años ochenta– son actores clave del proceso de integración y desarrollo institucional suramericano. En el caso brasileño, el fortalecimiento de las relaciones regionales fue durante largo tiempo considerado como un trampolín para aumentar su visibilidad, voz y reconocimiento a nivel global; una estrategia que ha alcanzado modestos resultados (Malamud, 2011). Además del peso económico y político de los dos países en la región, la experiencia de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) puede ofrecer nuevas ideas sobre la manera de abordar cuestiones tales como la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas (NBQ) en otras zonas del mundo. En este sentido, pocos países suramericanos disponen de suficientes recursos humanos y materiales para generar análisis rigurosos que acaben perfilando sus posturas con respecto a las cuestiones de desarme, hecho que incentiva el alineamiento de sus posiciones con Brasil y Argentina.

Este artículo se estructura en distintas secciones que ofrecen una visión y analizan los siguientes temas: una panorámica general de la literatura existente sobre cuestiones de seguridad contemporánea desde perspectivas regionales; el examen de los rasgos fundamentales de la región suramericana a través del empleo de la noción de complejo de seguridad como herramienta conceptual; y aspectos metodológicos y análisis empíricos de iniciativas diplomáticas suramericanas con respecto a los regímenes de desarme y no proliferación. Por último se ofrecen unas conclusiones.

Regiones, regionalismo y seguridad en un mundo multipolar

Algunos expertos definen la región de acuerdo con la proximidad física entre sus estados o mediante combinaciones de similitudes sociales, económicas y culturales compartidas por sus miembros o poblaciones (Deutsch, 1957; Mansfield y Milner, 1999). Las regiones pueden ser consideradas como subsistemas de relaciones de seguridad entre un conjunto de estados «unidos en proximidad geográfica de forma recíproca» (Buzan, 1991: 188). Tales relaciones tienen un «grado especial de regularidad e intensidad en la medida en que un cambio en un punto del sistema afecta a otros puntos» (Thompson, 1973: 101). El regionalismo abarca diversas políticas, iniciativas y proyectos «según los cuales estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias en una región dada» (Fawcett, 2005: 24). Los estudios iniciales sobre el regionalismo se limitaban al análisis de organizaciones formales pasando por alto, por tanto, «una diversidad de conductas estatales que, no obstante, estaban reguladas u organizadas en sentido amplio» (Haggard y Simmon, 1987: 492). El alcance limitado de estos trabajos es resultado en parte de la falta de autonomía con que los complejos regionales han debido gestionar el conflicto y la cuestión de la seguridad, en especial en los países en desarrollo. Los conflictos regionales formaron parte de la rivalidad entre las superpotencias, que a su vez gestionaron las tensiones regionales favoreciendo a estados o grupos concretos.

El final del orden mundial bipolar redujo considerablemente el grado de compromiso de las grandes potencias en el mundo en vías de desarrollo y condujo a la aparición de centros regionales de poder. Desde entonces, la cooperación a escala regional y subregional ha configurado de modo creciente la arquitectura de la seguridad global (Annawitt, 2010). Las potencias globales se muestran renuentes a correr con los costes de proporcionar seguridad en regiones distantes, aun cuando no pueden pasar por alto las posibles amenazas planteadas por esta situación. Los acuerdos regionales podrían propiciar otras formas de hacer frente a estos desafíos.

No obstante, poco se ha dicho del impacto de la geopolítica regional sobre la seguridad global y el control de armas (Zanders, 2001: 372) debido a la deficiente comprensión de los actores, procesos e instituciones que configuran la dinámica de la seguridad a nivel regional. Ciertos tipos de interacciones regionales pueden constituir un instrumento clave para lograr un ámbito de seguridad más estable. Mediante el fomento del intercambio de información y la facilitación de procesos de aprendizaje y socialización entre actores de la política exterior, dichas interacciones pueden aliviar puntos de fricción entre procesos político-institucionales que tienen lugar en el ámbito global y posturas apoyadas por liderazgos nacionales. Este fenómeno, que puede observarse en la evolución de regímenes de desarme como la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas (CABT), puede explicarse mediante diversos enfoques teóricos. Estas interacciones, que aquí definimos como articulación regional, generan un tipo específico de conducta cooperativa que aumenta el grado de previsibilidad de la conducta de los estados, reducen las percepciones de amenaza, promueven la confianza entre actores y pueden generar mayores e incuestionables beneficios entre los estados que participan en ellas.

América del Sur como complejo de seguridad

El concepto de complejo de seguridad regional (CSR) proporciona un punto de partida para identificar rasgos regionales susceptibles de contribuir al fortalecimiento de los regímenes de seguridad multilateral. El uso del CSR como dispositivo de análisis tiene los objetivos siguientes: evitar las múltiples interpretaciones derivadas del uso del término «región»; centrarse en América del Sur en lugar de América Latina, ya que Centroamérica y México no se hallan expuestos a las mismas amenazas ni están influidos por la política de Estados Unidos de la misma forma, a fin de centrarse en elementos específicos susceptibles de explicar un cierto tipo de diplomacia suramericana (es decir, ciertas características de este complejo de seguridad pueden servir de variables independientes que influyan en la inserción internacional de sus estados). Los complejos de seguridad son un tipo de regionalismo formado por grupos de estados unidos por preocupaciones comunes en materia de seguridad, de tal modo que «no pueden ser considerados de forma separada los unos de los otros» (Buzan, 1991: 433)¹. El CSR incluye

1. Otros tipos de regionalismo son la integración regional (basada en la interdependencia económica) y el transnacionalismo.

relaciones de interdependencia y circunscribe modelos de concordia (relaciones desde verdadera amistad hasta expectativas de protección o apoyo) y enemistad (sospecha y miedo) entre estados de una misma región.

Durante la primera mitad del siglo XIX, tras las independencias, América del Sur se vio aquejada por guerras muy extendidas que definieron sus fronteras sociopolíticas actuales. Desde finales de ese mismo siglo, las guerras interestatales disminuyeron tanto en número como en intensidad, lo que contribuyó a la construcción de América del Sur como región pacífica y estable desde una perspectiva de relaciones internacionales (Soares de Lima y Hirst, 2006)². La posibilidad del uso de la fuerza fue «subsumida en el seno de una vigorosa cultura diplomática» (Hurrell, 199: 532). Sin embargo, durante el siglo XX la región hubo de afrontar la existencia de disputas fronterizas (militarizadas), elevados índices de violencia interna, así como períodos de gobiernos autoritarios. Las rivalidades regionales y las diferencias de poder entre Brasil y los demás países, además del intervencionismo estadounidense (que representó al mismo tiempo una amenaza y una fuente de estabilidad en la región), caracterizan este complejo de seguridad regional (Buzan y Wæver, 2003). Desde los años ochenta, América del Sur ha visto notablemente reducida su importancia estratégica en el hemisferio, debido sobre todo al debilitamiento de la amenaza comunista en la región y a la gravedad de la crisis económica durante la llamada «década perdida». Tal situación se agravó aún más por la caída de la URSS y, posteriormente, por los ataques terroristas del 11-S, que desviaron la atención estadounidense de la región (Hakim, 2006). Estos factores, unidos al desarrollo de un orden mundial multipolar, al fortalecimiento de una sociedad internacional y al impulso experimentado por el proyecto de integración europea, alentaron los debates y los intercambios informales de puntos de vista entre los líderes suramericanos sobre la reanudación de un positivo programa común.

Otros cambios que han contribuido al debate sobre si (y cómo) los estados suramericanos podrían mejorar su estatus global incluyen: una tendencia mundial de fragmentación de ideales, poder y capital; la crisis que ha hecho frente el multilateralismo universal con Estados Unidos a la cabeza; las conceptualizaciones más amplias de la amenaza, que se ha vuelto más difusa y multidimensional (Benítez Manaut, 2003-2004); la desilusión con respecto a instituciones panamericanas tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), que ya no parece ser capaz de promover el consenso ni de manejar las crisis como en los casos de Colombia y Ecuador (2008) y Bolivia (2007/2008); el retorno de políticas de desarrollo impulsadas por el Estado y la posibilidad de intervención

2. Para una crítica de esta perspectiva, véase Mares, 2012.

externa como resultado de la prevalencia de la legitimidad sobre la legalidad en los asuntos internacionales³.

Las amenazas más importantes contra la seguridad son el alto nivel de violencia armada interna, la privatización de la seguridad pública, así como la porosidad de las fronteras nacionales que vuelven a la región vulnerable al tráfico de armas, drogas y explosivos. El riesgo del contrabando de materiales de doble uso a través del complejo de seguridad, aun siendo una preocupación de segundo orden, no puede ser descuidada. Este problema se ve agravado por la escasez de equipamiento y personal para supervisar la región y hacer cumplir las medidas de seguridad. Tal desafío exige que el programa relativo a la seguridad sea gestionado no solo a nivel interno, sino también a escala internacional y transnacional (Flemes y Radseck, 2009). La adhesión a los regímenes de desarme abre posibles vías de cooperación con las potencias globales. Los estados tendrán entonces acceso a recursos y ayuda extranjera para poner en práctica medidas de seguridad tales como la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que 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 y sus sistemas vectores⁴.

América del Sur sobresale como región de interés para realizar el análisis empírico porque, a diferencia de otros complejos de seguridad, ha sido capaz de eliminar la posibilidad de beneficios relativos con respecto a la función de categorías específicas de armas. Esta tendencia se expresa, por ejemplo, en la estrategia adoptada por Brasil y Argentina referente a las armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN) debido a su potencial liderazgo regional y al impacto que sus políticas ejercen en la región (Hilton, 1985; Lampeira, 2008). También merece mencionarse la «capacidad estratégica» de ambos actores⁵ y la

-
3. Conferencia de Maria Regina Soares de Lima sobre «Perspectivas y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano». *The Strategic Environment in the 21st Century*. Porto Alegre (28.04.2011): <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminario-ambiente-estrategico.php> [Consultado el 10.08.2012].
 4. La resolución 1.540 intenta limitar la amenaza de que actores no estatales tengan acceso a materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (materiales QBRN). Asimismo alienta una mayor cooperación internacional con relación a tales esfuerzos, de modo concordante y mediante la promoción de la adhesión universal a los tratados internacionales existentes de no proliferación. Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC). *Annual Report 2011*. http://www.unlirec.org/default_eng.aspx [Consultado el 04.06.2012].
 5. Incluido el control sobre el ciclo de combustible nuclear, alcanzado por ambos países en los años ochenta a resultas de actividades nucleares no declaradas, incorporadas posteriormente a programas oficiales de carácter civil (Barletta, 1997).

preocupación de que las medidas de no proliferación puedan afectar a los sectores industriales de doble uso de ambos países (Zanders y French, 1999). Por tanto, la cooperación bilateral en áreas estratégicas se ha demostrado esencial para *reclutar* a países vecinos de acuerdo con iniciativas diplomáticas suramericanas.

Consideraciones metodológicas

Este trabajo de investigación intenta analizar la posible aportación de los mecanismos de articulación regional al fortalecimiento y promoción de la adhesión a los regímenes multilaterales de desarme y no proliferación. Por *articulación* se puede entender una serie de interacciones formales e informales mediante las cuales los estados (a través de sus agentes de política exterior) intercambian información sobre preferencias y estrategias políticas para alcanzar objetivos específicos de política exterior. En procesos de negociación sin desarrollo preestablecido –como es el caso de regímenes y convenciones–, la articulación sigue teniendo lugar en las reuniones preparatorias, en conferencias de revisión de los temas y en los periodos entre sesiones. Además, la articulación depende de la aptitud de los representantes de los estados y otros actores de la política exterior para crear y mantener canales formales e informales de comunicación con sus homólogos con vistas a presentar propuestas políticas o mediar entre terceros. En pocas palabras, cabe definir la articulación como el desarrollo de distintas prácticas diplomáticas que pueden intervenir en procesos políticos que tienen lugar en otras regiones del mundo o en escenarios multilaterales⁶.

Por *adhesión* se entiende el abanico mediante el cual los actores participan en regímenes multilaterales; es el instrumento adecuado para analizar el papel de los estados suramericanos en la negociación y definición de las previsiones de acuerdos en materia de seguridad. Aunque algunos expertos confían en factores como la firma, ratificación y conformidad⁷, la adhesión aparece como

-
6. Keohane and Nye (1975: 41) definieron las *relaciones transgubernamentales* como «series de interacciones directas entre subunidades de diferentes gobiernos no controladas o guiadas estrechamente por las políticas de los gobiernos o de los jefes de Gobierno de esos gobiernos». El concepto de articulación va más allá de esta definición para incluir interacciones en curso entre miembros de diferentes delegaciones (no solo representantes de estados o subunidades) y otros actores de política exterior tales como comunidades epistémicas, ONG y think tanks (estos actores no se abordan en este artículo pero es posible que se incluyan en futuros trabajos de investigación).
 7. *Conformidad* se refiere a «las acciones de un Estado para cumplir las previsiones de un tratado o regla de derecho internacional consuetudinario» (Kreps and Arend, 2006: 333).

un concepto más preciso que permite un seguimiento y evaluación del comportamiento de los actores a lo largo de procesos de negociación complejos y prolongados.

La articulación regional y la definición de posturas [de política exterior] y estrategias de negociación comunes depende de las preferencias de estados importantes y de su capacidad de ejercer el liderazgo (y de cargar con los costes correspondientes) en escenarios regionales y de desempeñar un papel más activo en negociaciones multilaterales. Este proceso de interacciones se ve influido asimismo por aspectos intrínsecos del régimen multilateral (y de la forma en que los actores políticos los perciben y reaccionan ante ellos), de las perspectivas mundiales de los actores de la política exterior [suramericana] y de la naturaleza de las interacciones entre ellos. El análisis empírico de las prácticas diplomáticas y de las instituciones oficiales que surgen en escenarios regionales se enfrentará a explicaciones basadas en perspectivas de orden tanto racional como sociológico.

Diplomacia sobre el desarme en América Latina y América del Sur

Los esfuerzos diplomáticos coordinados entre países en vías de desarrollo para mejorar su estatus no constituyen un aspecto novedoso de las relaciones internacionales. Las diversas organizaciones internacionales tras el final de la Segunda Guerra Mundial han representado una oportunidad para que estados de rango medio del Sur global, que adoptan estrategias internacionales al objeto de maximizar sus capacidades de influencia y autonomía actuando a través de grupos o alianzas (Soares de Lima, 2006), operen en un marco adecuado (Morphet, 2004). A lo largo de los años sesenta y setenta, países como Brasil, India y México intentaron coordinar sus políticas exteriores para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y autonomía política. Aunque algunas iniciativas eran claramente a corto plazo y perseguían objetivos pragmáticos, la negociación sobre la reforma de las estructuras y procesos de gobernanza global no puede entenderse en términos estrictos o absolutos (Krasner, 1981).

En América Latina, los esfuerzos coordinados para evitar una carrera de armamentos regional se remontan a los años sesenta, con las negociaciones sobre la creación de una zona libre de armas nucleares (ZLAN) en la región. Tras la crisis de los misiles en Cuba en 1962, líderes de México, Bolivia, Brasil, Ecuador y Chile declararon su compromiso de no fabricar, comerciar, almacenar o ensa-

yar armamento nuclear ni lanzar cohetes⁸. La Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL), creada poco después de la declaración conjunta, dio paso a la firma del Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco) el 14 de febrero de 1967. Tlatelolco constituye una manifestación regional de los primeros esfuerzos para perseguir un desarme general y completo en el marco de las Naciones Unidas y proteger a la región de disyuntivas en materia de seguridad procedentes de la fabricación, obtención y despliegue de armas nucleares. Pese a ser un positivo instrumento de no proliferación nuclear, la ambigüedad de las declaraciones interpretativas de las potencias y la confianza insuficiente entre los líderes suramericanos impidieron que Argentina y Chile ratificaran el acuerdo –así como su entrada en vigor en Brasil, que no se produjo hasta 1992 (Brigagao y Fonrouge, 1999)–. Otra iniciativa digna de mención es la declaración de Ayacucho, firmada por los miembros del Pacto Andino (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Argentina y Panamá en 1974⁹. La declaración hizo un llamamiento a los gobiernos participantes para que fomentaran medidas de control de armamento y condenaran usos no pacíficos de la energía nuclear. En reuniones regionales subsiguientes, los jefes de Estado fueron instados a promover «medidas tendentes a la creación de un clima de confianza y mutuo respeto, con la inclusión de mecanismos destinados a compartir la información sobre actividades militares (Caro, 1995). En el Cono Sur, las posturas compartidas por Brasil, Argentina y Chile con respecto a la participación en regímenes de desarme condujeron a la firma en 1991 de la Declaración de Mendoza, que estableció una prohibición total de producción, desarrollo, almacenaje o transferencia de armas químicas o biológicas. Este compromiso contó con la adhesión de Uruguay y fue consolidado posteriormente en 1993, cuando estos países, junto con Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Cuba, El Salvador y México, firmaron la Convención sobre Armas Químicas.

La Declaración de Mendoza, así como la creación de instituciones como la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), en diciembre de 1991, fijaron el ritmo conducente al desarrollo de medidas de generación de confianza en la región. A lo largo de los años noventa, América del Sur procuró proyectar un perfil no conflictivo y presentarse a sí

8. Antes de la crisis de los misiles de Cuba, el representante brasileño en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el embajador Alfonso Arinos de Mello Franco, propuso que se ampliara una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la desnuclearización de África a fin de incluir a América Latina.

9. Chile y Venezuela se retiraron del tratado en 1976 y 2006, respectivamente.

misma como una región respetuosa de la ley y, sobre todo, «digna de confianza». Este cambio de postura de las políticas exteriores de los países guarda relación con los procesos democráticos que tenían lugar en la región, así como con el nuevo intento de lanzar un proyecto económico y político encaminado a modificar el perfil de seguridad del área para atraer inversión extranjera y cambiar el modelo de desarrollo económico impulsado por el Estado. En Argentina, por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores tomó la iniciativa al incorporar criterios occidentales de no proliferación, desarme y mantenimiento de la paz a su modelo de política exterior (Diamint, 2001: 76). El país, que había sido miembro del Movimiento de Países No Alineados (MPNA), se sumó al grupo occidental y es también miembro del Grupo Australia, un foro dirigido a fortalecer los sistemas de control de las exportaciones nacionales con el fin de detectar e impedir intentos de proliferación de agentes químicos y biológicos sensibles y de doble uso. Brasil, por otra parte, tiene una postura más ambigua, ya que mantiene una postura de país en vías de desarrollo (con lazos informales con el MPNA y el G-77) mientras procura hallar su sitio entre las potencias emergentes.

Armas químicas y biológicas

El objetivo de los regímenes de desarme y control de armas es crear las condiciones bajo las cuales los estados puedan reducir la capacidad de armas específicas con el establecimiento de mecanismos de supervisión y la consolidación de la confianza entre las partes¹⁰. A fin de promover un entorno estable de seguridad, los regímenes de seguridad ofrecen un paquete de incentivos como son la asistencia técnica, la financiación, etc., así como sanciones de naturaleza política, económica y militar para evitar engaños (incumplimiento de las previsiones de los regímenes en cuestión) entre los participantes y el parasitismo –tendencia a obtener beneficios desde fuera del régimen o a aplazar su puesta en práctica– entre miembros y no miembros. El uso de agentes tóxicos y patógenos es condenado por declaraciones y tratados como la Convención de La Haya de 1907 y el Protocolo de Ginebra de 1925, que prohibieron el uso de gases asfixiantes, tóxicos o similares, así como el uso de medios de guerra bacteriológica. El acuerdo para prohibir el uso de armas químicas y biológicas se hizo eco de la necesidad de

10. Por *desarme* se entiende la eliminación total de una (sub)categoría de armas, en tanto que *control de armas* se refiere a la gestión de arsenales mediante la mutua aceptación de limitaciones cualitativas y cuantitativas. Hay un equilibrio, pero los estados conservan capacidad residual para usar las armas (Zanders, 2011).

reforzar el derecho internacional humanitario mediante la prohibición del uso de armas específicas y la adopción de medidas suplementarias para evitar su desarrollo, producción, transferencia y almacenaje. La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ), que se negoció en Ginebra de 1972 a 1992, quedó lista para la firma en 1993 y entró en vigor cuatro años después. Primer régimen global destinado a abolir toda una categoría de las llamadas armas de destrucción masiva, la CAQ ha sido considerada como un modelo para otros acuerdos sobre control de armas y desarme. A diferencia del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TPN) y la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas (CABT), la convención es aplicada por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), una organización internacional autónoma que actúa como plataforma legal de especificación de las previsiones de la CAQ. Creada en 1997, la misión de la OPAQ es eliminar las armas químicas a través de las siguientes medidas: la creación de un régimen creíble y transparente para promover y verificar la destrucción de armas químicas por los estados miembros; la prestación de asistencia, y el fomento de la cooperación entre los miembros. La OPAQ fue creada en un contexto marcado por las preocupaciones suscitadas a propósito del uso de armas químicas en Irak y por el memorándum de entendimiento Estados Unidos-URSS de 1989 sobre la eliminación de sus reservas de armas químicas y las altas expectativas con respecto a la eficacia de la organización. La OPAQ experimentó un constante aumento de las actividades de verificación durante los dos primeros años de existencia. No obstante, el proceso de contratación y selección del nuevo personal «no estuvo exento de algunas alianzas y presiones políticas de los estados miembros» (Barbeschi, 2002).

Armas biológicas

La Convención de 1972 sobre la Prohibición del desarrollo, producción y almacenaje de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas (CABT) y su destrucción, que entró en vigor en 1975, establece un régimen de prohibición no discriminatorio basado en el Protocolo de Ginebra de 1925. La CABT prohíbe el desarrollo, producción, obtención y retención de: 1) «agentes microbianos u otros agentes biológicos o tóxicos sea cual sea su origen o método de producción, de tipos y cantidades injustificadas para objetivos profilácticos, protectores u otros de carácter pacífico»; y 2) «armas, equipamiento o medios vectores diseñados para usar tales agentes o tóxicos para objetivos hostiles o en conflictos armados» (artículo I). El artículo X de la Convención promueve el uso pacífico de materiales biológicos, equipamiento e información y determina que su aplicación no debería entorpecer la cooperación internacional.

Los países en vías de desarrollo quieren garantizar su acceso a la tecnología sensible y tienden a rechazar disposiciones que perciben como violaciones de la soberanía nacional, en especial con relación al derecho de hacer investigación con fines pacíficos y sacar provecho de los avances tecnológicos. Las grandes potencias, por otra parte, temen que puedan desviarse materiales e información de aplicaciones pacíficas y contribuyan a una proliferación horizontal. Debido a la dificultad de trazar una línea entre usos pacíficos y hostiles de la biotecnología, la Convención debe confiar no solo en verificaciones e inspecciones, sino también en instrumentos alternativos tales como las medidas de fomento de la confianza (MFC).

Como la CAQ, la CABT adopta un «criterio de objetivos generales» al prohibir toda una clase de armas; sin embargo, no incluye ninguna disposición relativa a una organización de un tratado, consejo gubernamental o cuerpo consultivo (Pearson y Dando, 2011). Según algunos expertos, diplomáticos y técnicos, la debilidad principal de la CABT estriba en la ausencia de un sistema especializado de verificación y conformidad. Un importante factor para la aparición de esta laguna es la idea generalmente aceptada de que puede resultar extremadamente difícil distinguir entre investigación biotecnológica pacífica y no pacífica. Las Conferencias de Revisión han intentado fortalecer la Convención mediante el aumento de estados miembros y el desarrollo de programas de verificación, aplicación y asistencia. Otra iniciativa importante fue lanzada en 1986 en la Segunda Conferencia de Revisión, cuando los estados miembros acordaron la instauración de medidas de fomento de la confianza (MFC) para aumentar la transparencia con respecto a las actividades o acontecimientos con posible impacto sobre la conformidad con la convención. Las MFC, no vinculantes legalmente, son puestas en práctica a través del intercambio de informes anuales entre los estados miembros sobre biodefensa y programas, brotes de enfermedades infecciosas, programas con fines ofensivos (desde 1946) y centros de producción de vacunas. Los estados miembros son animados a publicar los resultados de la investigación biológica. Para remediar el déficit institucional de la Convención y mejorar su aplicación, se estableció un grupo de trabajo ad hoc (GAH) en 1994 con el objetivo de esbozar un protocolo legalmente vinculante. El presidente del grupo de trabajo, el embajador Tibor Toth, presentó un texto provisional del borrador de protocolo que preveía la creación de una Organización Internacional para la Prohibición de Armas Biológicas para controlar y verificar la conformidad con la CABT; este fue presentado a los estados miembros en marzo del 2001 tras un periodo de consultas informales. Sin embargo, el rechazo de Estados Unidos a la propuesta esbozada por el GAH cargó de tensión la Convención, y la imposibilidad de alcanzar un consenso disuadió a otras delegaciones de avanzar en las negociaciones (Chevrier, 2001).

La adhesión de los estados de América del Sur a los diversos tratados de desarme y no proliferación se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Participación de los estados suramericanos en regímenes de desarme y de control de armas

	CAB		CAQ		TNP		PA	TPCEN		CPMA		CMR		CD	GSN	Grupos
	Firma	Dep. *	Firma	Dep.	Firma	Dep.		Firma	Dep.	Firma	Dep.	Firma	Dep.			
Argentina	1972	1979	1993	1995	(a)	1995		1996	1998	1997	1999			x	x	Grupo Occidental
Bolivia	1972	1975	1993	1998	1968	1970		1996	1999	1997	1998	2008				MPNA
Brasil	1972	1973	1993	1996	(a)	1996		1996	1998	1997	1999			x	x	New Agenda Coalition
Chile	1972	1980	1993	1996		1995	2003	1996	2000	1997	2001	2008	2010	x		
Colombia	1972	1983	1993	2000	1968	1986	2009	1996	2008	1997	2000	2008		x		MPNA
Ecuador	1972	1975	1993	1995	1968	1969		1996	2001	1997	1999			x		MPNA
Guyana	1973		1993	1997	(a)	1993		2000	2001	1997	2003					
Paraguay	(a)	1976	1993	1994	1968	1970	2004	1996	2001	1997	1998	2008				
Perú	1972	1985	1993	1995	1968	1970	2001	1996	1997	1997	1998	2008		x		MPNA
Surinam	(a)	1993	1997	1997		1976 (b)		1997	2006	1997	2002					MPNA
Uruguay	(a)	1981	1993	1994	1968	1970	2004	1996	2001	1997	2001	2008	2009			MPNA
Venezuela	1972	1978	1993	1997	1968	1975		1996	2002	1997	1999			x		MPNA

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, UNOIG. (1) Entrada en vigor. (a) Adhesión. (b) Sucesión: Surinam asumió las responsabilidades del tratado al obtener su independencia de los Países Bajos.

*Dep.: Depósito del tratado

CAB: Convención sobre Armas Biológicas

CAQ: Convención sobre Armas Químicas

CD: Conferencia de Desarme

CMR: Convención sobre las Municiones en Racimo

GSN: Grupo de Suministradores Nucleares

CPMA: Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales

MPNA: Movimiento de Países No Alineados

PA: Protocolo Adicional del TNP

TNP: Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares

TPCEN: Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares

Se observa una temprana participación en la Convención sobre Armas Biológicas (CAB) pese a la diversidad en la ratificación de la Convención. Cabe explicar tales diferencias por la vacilación de los gobiernos militares en lo concerniente a la adhesión a regímenes de desarme; por la información insuficiente sobre los programas militares de otros países de la región; por la inestabilidad política susceptible de retrasar el proceso de ratificación por parte de parlamentos nacionales o juntas; por el riesgo potencial de uso de armas biológicas o biotoxinas por parte de movimientos guerrilleros o grupos terroristas como la organización peruana Sendero Luminoso. Asimismo, también se observa una temprana participación en la Convención sobre Armas Químicas. El corto lapso de tiempo entre la firma y el depósito obedece en buena parte al proceso de democratización que tuvo lugar en los años ochenta y a la búsqueda de credenciales internacionales que caracterizó la llamada política exterior de «autonomía a través de la integración» y de la participación en instituciones multilaterales (Vigevani, Oliveira and Cintra, 2003). Además, las posturas con respecto a las armas químicas ya eran compartidas por la mayoría de países del Complejo de Seguridad Regional (CSR). Colombia aparece como excepción debido al posible uso de agentes biológicos para exterminar cultivos de drogas (Van Aken y Hammond, 2003). Una situación similar se observa con referencia al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN).

La búsqueda de autonomía nuclear y las limitaciones impuestas por el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TPN) han impedido durante mucho tiempo que Brasil y Argentina se adhieran al mismo. Además, la falta de transparencia con respecto a los programas nucleares de estos dos países, unida a la rivalidad por el liderazgo regional y las discusiones sobre las reservas hídricas del río Paraná no han permitido la articulación regional. Los contenciosos fronterizos entre Argentina y Chile, asimismo, han explicado el ambiente de desconfianza en la región. La llegada al poder de gobiernos de carácter civil en los años ochenta propició de forma considerable el proceso de acercamiento (en materia nuclear) entre Brasil y Argentina pese al hecho de que el TPN siguió siendo juzgado como discriminatorio. Las negociaciones bilaterales condujeron a la creación de la ABACC en 1992 como opción para aumentar la seguridad nuclear, promover la seguridad regional y señalar las intenciones pacíficas de ambos países con respecto a la comunidad internacional. Argentina, un exmiembro del Movimiento de los No Alineados, se adhirió al TPN en 1995. Brasil hizo lo propio en 1998. Hasta ahora, ninguno de ellos tiene intención de firmar el protocolo adicional sobre la base de que puede dar pie a la violación del secreto industrial y la soberanía nacional. La adhesión al Protocolo Adicional (PA) por parte de Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay no parece afectar a las posturas adoptadas por Brasilia y Buenos Aires.

En este momento, solo Chile y Uruguay han ratificado la Convención sobre las Municiones en Racimo (CMR). Argentina respaldó soluciones técnicas al problema de las municiones en racimo y participó activamente en el proceso de Oslo, cuyo resultado fue la citada convención. No obstante, Argentina no asistió a la Conferencia de Berlín sobre la Destrucción de las Municiones en Racimo en el 2009 ni a la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre las Municiones en Racimo en el mismo año. Brasil, actual productor y exportador de bombas en racimo, no estuvo de acuerdo con la definición de estas municiones y se opuso a la Convención sobre la base de que «no sopesaba las necesidades de legítima defensa con las preocupaciones humanitarias» (Convención sobre Municiones en Racimo, 2012). El proyecto de ley 3228/2012, que prohíbe la producción, uso, almacenaje y venta de municiones en racimo fue remitido para su consideración por el Comité de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional. Argentina y Brasil son países miembros del Convención sobre Prohibición de Minas Antipersonales (CPMA) y este último es un activo participante en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC).

Contribución de América del Sur a los regímenes de desarme

Con respecto a la Convención sobre la Prohibición del desarrollo, producción y almacenaje de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas (CABT), se observó la articulación de las delegaciones de América del Sur y América Latina durante la sexta Conferencia de Revisión (2006), sobre todo en las últimas fases del encuentro. Los contactos informales se vieron considerablemente favorecidos por la táctica adoptada por el presidente de la Convención, el embajador Masud Jan, de Pakistán. Diversas cuestiones se plantearían al mismo tiempo de forma que la atención pudiera desplazarse más fácilmente de una a otra sesión. Por tanto, las reuniones de «revisión artículo por artículo» se alternaron con reuniones informales dedicadas a cuestiones no incluidas en artículos específicos de la Convención¹¹. Tales cuestiones intersectoriales incluían, por ejemplo, los avances en ciencia y tecnología, las medidas adicionales de fomento de la confianza (MFC) y la asistencia con respecto a la tramitación de formularios, el desarrollo de un marco de responsabilidades, así como los enfoques sobre la puesta en práctica del Artículo X de la CABT (Pearson y Dando, 2011).

11. La Conferencia de Revisión CAB de 2006: «The President's Reflections» (30 de abril de 2007) [Consultado el 24.05.2012]. <http://www.acronym.org.uk/dd/dd84/84bwcp.htm>.

Así, un aspecto que favoreció la articulación regional en el 2006 fue la actitud asertiva/proactiva por parte de la presidencia y del secretariado, que pudieron proporcionar a los estados parte un texto extraído de las propuestas realizadas durante la conferencia de revisión. Grupos alternativos (es decir, sin base jurídica) como el grupo Latinoamericano y los estados JACKSNNZ¹² actuaron como intermediarios, ayudando a difundir información sobre las preferencias de los estados y a exponer las posturas intermedias con el fin de lograr un consenso. Mientras que la actividad diplomática de estos grupos fue la responsable de mantener la dinámica de las reuniones, la disposición de Estados Unidos e Irán a llegar a un acuerdo (es decir, a migrar del *statu quo*) fue la *varita mágica* que garantizó el resultado exitoso de la conferencia, en palabras del embajador Jan. En el año 2007 se creó la Unidad de Apoyo para la Implementación de la Convención (UAI) con el objetivo de recibir y distribuir las MFC procedentes de los estados partes y de servir de «punto de intercambio de información para la aplicación nacional y realizar actividades de divulgación con respecto a los signatarios y los estados no partes en la CABT» (UNODA, 2008: 63).

Los esfuerzos para promover la convergencia de las posturas en política exterior se volvieron a observar en la séptima Conferencia de Revisión en 2011. No hubo comunicación formal de América del Sur o de América Latina; no obstante, tuvo lugar un intenso diálogo entre las delegaciones de Brasil y Argentina. Este último país es miembro del Grupo Occidental, mientras que Brasil trata de coordinar su posición con el MPNA a fin de obtener apoyo en otros programas de desarrollo (sobre todo en el terreno del medio ambiente). La participación de Brasil fue percibida como una oportunidad para demostrar su compromiso con el derecho de los países en vías de desarrollo para llevar a cabo investigación en este campo de los usos pacíficos de la biotecnología. Otra motivación pareció encontrarse en una cierta necesidad de mostrar credenciales diplomáticas (capacidad de promover el intercambio de información sobre las preferencias de los actores y promover el consenso o convergencia de posiciones políticas) con respecto a la comunidad internacional. Argentina fue más activa en este campo y logró presentar «propuestas concretas y una contribución fundamental», tanto en las reuniones del Grupo Occidental como en reuniones informales con los países de América Latina —que, a su vez, fueron organizados por Brasil con el fin de «captar el ambiente» y evaluar la importancia de los diversos puntos del programa de desarme para otros países de la región¹³, los cuales o bien tenían poco interés en el tema o bien pocos recursos para analizar y

12. Japón, Australia, Canadá, Corea del Sur, Suiza, Noruega, Nueva Zelanda.

13. Entrevistas con miembros de las delegaciones argentina, brasileña y de la UE.

seguir las negociaciones. De hecho, las reuniones del MPNA fueron ampliamente dominadas por Irán, India, Pakistán y Cuba, que presidió el grupo MPNA debido a la condición de observador de Egipto. Al término de la conferencia de revisión, este grupo se limitó a presentar declaraciones vagas al secretariado, ya que Irán había planteado una serie de obstáculos al borrador de propuestas específicas del grupo. La séptima conferencia de revisión acordó llevar a cabo una tercera reunión entre períodos de sesiones para «promover el entendimiento mutuo y la actuación eficaz» en materia de cooperación, ayuda y aplicación nacional de la Convención. El cuadro siguiente compara las pruebas de articulación regional de los líderes de América del Sur en la CABT, la CAQ y el TPN.

Cuadro 3. Articulación regional en tres regímenes multilaterales de seguridad (RMS)

CAQ	Sin pruebas de articulación regional. Entrevistas con funcionarios brasileños y argentinos indican una notable semejanza de preferencias entre estados de América del Sur y apoyo general a una presidencia latinoamericana o suramericana de la recién creada Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). El cargo de director general fue ejercido por los diplomáticos de carrera J. M. Bustani, de Brasil (1997-2002) y R. Pflirter, de Argentina (2002-2010). Pese a este logro, la polémica en torno a las inspecciones en Irak y el cese de Bustani de la OPAQ proporcionan una indicación de los límites del protagonismo regional.
TPN	Las rivalidades regionales entre gobiernos militares eran un obstáculo para la articulación regional. Sin embargo, Brasil, Argentina y Chile compartían la percepción de que el TPN era un instrumento de dominio de los poderes vigentes. Es probable que la presión de la Administración Carter tras la aprobación de la Ley de No Proliferación desencadenara un proceso de compensación en el CSR. Articulación regional para evitar la adhesión al TPN (debilitando el régimen mediante el procedimiento de no tomar parte). Desde los años noventa, tienen lugar conversaciones entre Brasil y Argentina para concebir instituciones regionales y aportar alternativas al TPN. La adhesión parece surgir de condiciones sistémicas (la mayoría de estados se sumaron al Tratado, incluidas Francia y China) en lugar de ser un producto de articulación regional. La cooperación nuclear –incluido un proyecto de reactor multipropósito y la producción de radioisótopos– cobró impulso. Brasil y Argentina, así como otros países que no se han sumado al Protocolo Adicional (PA), insisten en un mayor desarrollo de las previsiones de desarme antes de aceptar nuevos compromisos. Protocolos alternativos relativos a la inspección de instalaciones nucleares se encuentran en proceso de debate.
CABT	Pruebas de articulación regional, sobre todo durante la Conferencia de Revisión del 2006. Reuniones preparatorias de la Conferencia de Revisión del 2011 indican asimismo la existencia de intentos de forjar una posición suramericana. Argentina, un miembro del Grupo Occidental, participó activamente en las reuniones preparatorias y durante la conferencia. Brasil, aunque país no miembro del MPNA, participó en reuniones preparatorias sobre todo con India, Pakistán, Irán y Cuba (que habló en nombre del grupo)*. Sin embargo, no pudo lograrse el consenso entre los miembros del grupo debido en gran parte a la oposición iraní.

* La presidencia del MPNA fue ocupada por Egipto, que no pertenece a la CABT.

Conclusión: perspectivas futuras

Desde la década de los sesenta, las declaraciones conjuntas y los tratados sobre control de armamentos y el desarme han demostrado eficacia a la hora de evitar la carrera de armamento de destrucción masiva en el complejo de seguridad de América del Sur. En varias ocasiones, la diplomacia regional ha logrado impulsar opciones diplomáticas para la resolución de conflictos y definir un marco para las negociaciones entre los países miembros. Estos instrumentos han facilitado la solución pacífica de los problemas fronterizos y han complementado el proceso de fomento de la confianza en América del Sur (Caro, 1995). Aunque la región hace frente actualmente al desafío de regímenes híbridos como Venezuela y a cambios bruscos de poder en ciertos estados (Paraguay), los líderes de los países de América del Sur comparten puntos de vista y presentan un denominador común con respecto a regímenes multilaterales (de desarme) sobre los que podrían presentarse propuestas comunes en negociaciones globales. No obstante, estos esfuerzos indican una capacidad potencial de arbitrar negociaciones entre diferentes grupos –en lo que Argentina y Brasil han demostrado ser muy útiles– más que ofrecer propuestas novedosas o más radicales.

Los mecanismos de concertación han impedido que los estados se embarcaran en cálculos de potenciales ganancias relativas derivadas del desarrollo de armas nucleares, químicas o biológicas. Esta práctica –posible en gran parte gracias a la indiferencia de Estados Unidos con respecto a la región– permitió que América del Sur se protegiera contra los peligros de una carrera armamentista en la región. Esta tendencia diplomática regional consiste en intentar desarrollar un enfoque más proactivo con relación a los regímenes de desarme a partir de la promoción de alternativas a la aceptación plena de los regímenes considerados discriminatorios (como el TPN). La articulación de América del Sur también ha permitido el fomento de la confianza con respecto a las armas químicas y biológicas (amenazas a las que no hace frente la región), confiriendo a los líderes de las potencias regionales las así llamadas «credenciales internacionales»; es decir, cierto grado de legitimidad y solución intermedia con respecto a la construcción de una arquitectura de seguridad internacional. Dada la naturaleza del sistema político de la región, los presidentes son los principales actores de esta diplomacia de desarme regional. Las prioridades comunes [de seguridad] y las posiciones de política exterior se trazan en las cumbres presidenciales y son llevadas a cabo por diplomáticos y expertos técnicos. Las instituciones regionales, como el naciente Consejo Suramericano de Defensa, bajo el marco de UNASUR, son un foro para el diálogo y la definición de directrices con respecto a las cuestiones de seguridad regional y global, más que actores autónomos o suministradores de bienes públicos. Sin embargo, los últimos acontecimientos relacionados con el

Mercosur –exclusión de Paraguay y la admisión de Venezuela sin tener en cuenta la precaria situación de las instituciones democráticas en el país– indican que este acuerdo puede gozar de una inserción internacional más limitada de la que sus creadores quisieron que tuviera.

El análisis de la participación de los estados suramericanos en los procesos de negociación de desarme indica que la articulación tiene lugar efectivamente entre los estados «más grandes» de la región, sobre todo en el Cono Sur. Estos países han logrado, en determinadas ocasiones, evitar estancamientos en el proceso de negociación multilateral, proponiendo posiciones intermedias y promoviendo el intercambio de información sobre las preferencias de los participantes. Por lo tanto, dado que el desarme no constituye una cuestión prioritaria para un cierto número de países del Sur global, los liderazgos de América del Sur podrían tener éxito a la hora de «reclutar» a estos estados (por ejemplo, Bolivia, Perú, Costa Rica) con el fin de obtener apoyo para sus posiciones (intermedias). Sin embargo, una perspectiva histórica sobre las conferencias de revisión de desarme indica que la «vía suramericana» solo puede tener éxito si no hay un punto muerto entre una gran potencia y los estados de rango medio –como fue el caso de Estados Unidos e Irán en el 2001– o dentro de agrupaciones como el MPNA o el Grupo Occidental.

Las restricciones presupuestarias a que hacen frente los poderes establecidos y las organizaciones internacionales tienden a favorecer el desarrollo de vías alternativas de gobernanza mundial para promover y hacer cumplir normas de seguridad y estabilidad en todo el mundo. Los costes de las soluciones militares a los problemas de seguridad pueden permitir la aparición de «diferentes» formas de llevar a cabo la diplomacia de desarme. Este contexto, añadido a la relativa estabilidad de América del Sur, puede convertir a la región en un interlocutor legítimo en el futuro. Por otra parte, el logro de tal reconocimiento y legitimidad por parte de terceros estados dependerá de la capacidad de los líderes regionales de conservar las estructuras democráticas de la región para promover una diplomacia asertiva y comprometer liderazgos más enérgicos (de América del Sur y de otros lugares) en los esfuerzos de cooperación.

Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav; Johnston, Alastair Iain. *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.
- Adler, Emanuel; Barnett, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- Allison, Roy. «Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia». *International Affairs*, vol. 80, n.º 3 (mayo 2004), p. 463-83.
- Annawitt, Philipp. *Global Security and Regional Responses: Conflict Management in a Fractured World*. Ginebra: Geneva Center for Security Policy, 2010.
- Anthony, Ian. *Reducing Threats at the Source: A European Perspective on Cooperative Threat Reduction*. Stockholm: SIPRI research report, 2004.
- Aravena, Francisco Rojas. «América Latina, las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad Regional». *Evaluación y Perspectivas Estudios Internacionales*, vol. 33, n.º 129 (enero-marzo 2000), p. 18-32.
- Barbeschi, Maurizio. «Organizational Culture of the OPCW Secretariat». *Disarmament Forum* (2002) (en línea) [Fecha de consulta 30.06.2012]: <http://unidir.org/pdf/articles/pdf-art1825.pdf>.
- Barletta, Michael. «The Military Nuclear Program in Brazil», *CISAC Paper* (Center for International Security and Cooperation, Stanford University), 1997.
- Benítez Manaut, Raúl. «Avances y Límites de la Seguridad Hemisférica a Inicios del Siglo XXI». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 64 (diciembre 2003 /enero 2004), p. 49-70.
- Bøås, Morten; Marchand, Marianne; Shaw, Timothy. «The Weave-world: Regionalism in the South in the New Millenium». *Third World Quarterly*, vol. 20, n.º 5 (octubre 1999), p. 1.061-70.
- Bohr, Annette. «Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order». *International Affairs*, vol. 80, n.º 3 (mayo 2004). p. 485-502.
- Bretherton, Charlotte; John Vogler. *The European Union As a Global Actor*. Oxon: Routledge, 2006.
- Brigagão, Clovis; Fonrouge, Marcelo. «Argentina y Brasil: Modelo Regional de Confianza Mutua». *Estudios Internacionales*, vol. 32, n.º 125 (enero-abril 1999), p. 3-19.
- Bull, Benedict. «New regionalism' in Central America». *Third World Quarterly*, vol. 20, n.º 5 (octubre 1999), p. 957-70.
- Bustani, José Mauricio. «O Brasil e a OPAQ: Diplomacia e Defesa do Sistema Multilateral Sob Ataque». *Estudos Avançados*, vol. 16, n.º 4 (septiembre-diciembre 2002), p. 69-84.
- Buzan, Barry. «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century». *International Affairs*, vol. 67, n.º 3 (julio 1991), p. 431-51.
- *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Harvest Wheatsheaf, 1991.
- Buzan, Barry; Waever, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Caro, Isaac. «Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica». *Estudios Internacionales*, vol. 28, n.º 109 (enero-marzo 1995), p. 37-57.

- Chevrier, Marie. «The Biological Weapons Convention: The Protocol that Almost Was», in: Findlay, T.; Meier, O. (eds.) *Verification Yearbook 2001*. Londres: Verification, Inspection and Training Center, 2001.
- Chevrier, Marie; Hunger, Iris. «Confidence-Building Measures for the BTWC: Performance and Potential». *The Nonproliferation Review* (otoño-invierno 2000), p. 24-42.
- Landmine and Cluster Munition Monitor. *Cluster Munition Monitor 2012*. (en línea) [Fecha de consulta 31.01.2013] http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/1645.
- Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area; International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Diamint, Rut. «Las Agendas de Seguridad: Argentina, el Cono Sur y el Hemisferio». *Revista Colombia Internacional*, vol. 51 (enero-abril 2001), p. 67-86.
- Gentleman, Judith. *The Regional Security Crisis in the Andes: Patterns of State Response*. Strategic Studies Institute, 2001. (en línea) [Fecha de consulta 12.12.2011] <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=21>.
- Flemes, Daniel. *Brazil's Cooperative Leadership in Southern Latin America's Security*. Berlín: Dissertation.de - Verlag im Internet, 2006.
- Flemes, Daniel; Michael Radseck. «Creating Multilevel Security Governance in South America». *Working Paper*, n.º 117 (2009). GIGA Institute of Latin American Studies (en línea) [Fecha de consulta 02.02.2013] <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-flemes-radseck.pdf>.
- Guedes da Costa, Thomaz. «Strategic Balance, Brazil and Western Hemispheric Security», in: Tulchin, Joseph; Rojas, Francisco y Espach, Ralph (ed.) *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*. Washington: Woodrow Wilson Center Press & Stanford University Press, 1998.
- Haggard, Stephan; Beth Simmons. «Theories of International Regimes». *International Organization*, vol.41, n.º 3 (junio 1987), p. 491-517.
- Hakim, Peter. «Is Washington Losing Latin America?». *Foreign Affairs* (January/ febrero 2006) (en línea): <http://www.foreignaffairs.com/articles/61372/peter-hakim/is-washington-losing-latin-america#>.
- Hettne, Bjørn. 1991. «Security and Peace in Post-Cold-War Europe». *Journal of Peace Research*, vol. 28, n.º 3 (agosto 1991), p. 279-94.
- Hoffman, Aaron, «A Conceptualization of Trust in International Relations». *European Journal of International Relations*, vol. 8, n.º 3 (2002), p. 375-401.
- Hurrell, Andrew. «Regionalism in Theoretical Perspective», in: Fawcett, Louise; Hurrell, Andrew (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

- «Security in Latin America». *International Affairs*, vol. 74, n.º 3 (julio 1998), p. 529-46.
- Kacowicz, Arie. «Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective», in: Rosenau, J. (ed.) *Suny Series in Global Politics*. Albany (NY): State University of New York Press, 1998.
- Keohane, Robert; Nye, Joseph. «Transgovernmental Relations and International Organizations». *World Politics*, vol. 27, n.º 1 (octubre 1975), p. 39-62.
- Kinsella, David. «Rivalry, Reaction, and Weapons Proliferation: a Time-Series Analysis of Global Arms Transfers». *International Studies Quarterly*, vol. 46, n.º 2 (junio 2002), p. 209-30.
- Krasner, Stephen. «Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why». *International Studies Quarterly*, vol. 2, n.º 1 (marzo 1981), p. 119-48.
- Kreps, Sarah; Anthony Arend. «Why States Follow the Rules: Toward a Positional Theory of Adherence to International Legal Regimes». *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 16, n.º 2 (2006), p. 313-414.
- Lake, David; Patrick Morgan (eds). *Regional Orders-Building Security in a New World*. University Park, PA: Pennsylvania University Press, 1997.
- Luongo, Kenneth; Hoehn, William. «Reform and Expansion of Cooperative Threat Reduction». *Arms Control Today* (junio 2003) (en línea) [Fecha de consulta 31.10.2011]: http://www.armscontrol.org/act/2003_06/luongo-hoehn_june03.
- Malamud, Andrés. «A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy». *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3 (otoño 2011), p. 1-24.
- Mansfield, Edward; Milner, Helen. «The New Wave of Regionalism». *International Organization*, vol. 53, n.º 3 (verano 1999), p. 589-627.
- Mares, David. *Latin America and the Illusion of Peace*. Abingdon, Nueva York: Routledge, 2012.
- Miller, Benjamin. «The Global Sources of Regional Transitions from War to Peace». *Journal of Peace Research*, vol. 38, n.º 2 (marzo 2001), p. 199-225.
- Naciones Unidas, Oficina de Asuntos de Desarme. La Convención Sobre Municiones en Racimo (mayo 2008) [Fecha de consulta 20.03.2013] <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/cluster-munitions.shtml>.
- Pearson, Graham; Malcom Dando. «The Provision of Scientific and Technological Advice to the Biological and Toxin Weapons Convention». *Strengthening the Biological Weapons Convention Review Conference Paper, n.º 27* (febrero 2011). (en línea) [Fecha de consulta 20.03.2013] http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/briefing/RCP_27.pdf.

- Pfirter, Rogelio. *The OPCW as an Example of Effective Multilateralism*. Address at the Clingendael Institute, Bruselas (septiembre 2008). (en línea) [Fecha de consulta 11.10.2011] http://www.clingendael.nl/events/20080916/20080916_speech_pfirter.pdf.
- Ruzicka, Jan; Wheeler, Nicholas. «The Puzzle of Frustrating Relationships in the Nuclear Non-Proliferation Treaty». *International Affairs*, vol. 86, n.º 1 (enero 2010), p. 69-85.
- Saavedra, Patricio Rojas. «Seguridad Regional: Panorama y Perspectivas». *Estudios Internacionales*, vol. 30, n.º 119-120 (julio-diciembre 1997), p. 407-22.
- Sanahuja, José Antonio. «Multilateralismo y Regionalismo en Clave Suramericana: El Caso de Unasur». *Pensamiento Propio*, vol. 33 (enero-junio, 2011), p. 115-58.
- Scheinman, Lawrence. *Implementing Resolution 1540: the Role of Regional Organizations*. UNIDIR. Vol. 8. Ginebra: United Nations Publications, 2008.
- Smith, Steve. «The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years». *Contemporary Security Policy*, vol. 20, n.º 3 (diciembre 1999), p. 72-101.
- Soares de Lima, Maria Regina; Hirst, Monica. «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities». *International Affairs*, vol. 82, n.º 1 (enero 2006), p. 21-40.
- Strub, Andreas. «New Initiatives for the Prevention of Proliferation: European Union Contribution on Non-Proliferation», in: *NATO Seminar on WMD Proliferation Issues*. Berlín: Council of the European Union, 2008.
- Stubbs, Richard. «Subregional Security Cooperation in ASEAN: Military and Economic Imperatives and Political Orders». *Asian Survey*, vol. 32, n.º 5 (mayo 1992), p. 397-410.
- Thompson, William. «The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and a Propositional Inventory». *International Studies Quarterly*, vol. 17, n.º 1 (marzo 1973), p. 89-117.
- Tucker, Jonathan. «In the Shadow of Anthrax: Strengthening the Biological Disarmament Regime». *The Nonproliferation Review* (primavera 2002), p. 112-21 (en línea). [Fecha de consulta 01.12.2011] <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ord538=grp2&size538=10&ots591=eb06339b-2726-928e-0216-1b3f15392dd8&lng=en&cid=113750>.
- Van Aken, Jan; Edward Hammond. «Genetic Engineering and Biological Weapons». *EMBO Report*, vol. 4 (2003), p. 57-60 (en línea). [Fecha de consulta 01.02.2013]. Doi:10.1038/sj.embor.embor860.
- Van der Bruggen, Koos; Barend ter Haar (eds.) *The Future of Biological Weapons Revisited: A Concise History of the Biological and Toxin Weapons Convention*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2011.

- Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra. «O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas», in: *Comércio Internacional*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- Vigevani, Tullo; Marcelo de Oliveira, Rodrigo Cintra. «Política Externa no Período FHC: A Busca Pela Autonomia pela Integração». *Revista Tempo Social*, vol. 15, n.º 2 (noviembre 2003), p. 31-61.
- Zanders, Jean-Pascal. «Towards Understanding Chemical-Warfare Weapons Proliferation». *Contemporary Security Policy*, vol. 16, n.º 1(enero-abril1995), p. 84-110.
- «Challenges to Disarmament Regimes: The Case of the Biological and Toxin Weapons Convention». *Global Society*, vol. 15, n.º 4. (octubre-diciembre 2001), p. 361-86.
- Zanders, Jean-Pascal; French, Elisabeth. 1999. «Article XI of the Chemical Weapons Convention: Between Irrelevance and Indispensability». *Contemporary Security Policy*, vol. 20, n.º 1 (abril 1999), p. 56-85.
- Zanders, Jean-Pascal; Smithson, Amy. «Creating a More Robust BWC Regime». *The Nonproliferation Review*, vol. 18, n.º 3 (octubre 2011), p. 583-90.