

## CAPÍTULO SÉPTIMO

# EL ANCLAJE SURAMERICANO DE INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

*Pablo Celi de la Torre*

### **RESUMEN:**

Iberoamérica debe contar con un sistema de seguridad y defensa propio, con identidad propia, dentro del panorama internacional.

### **Palabras clave:**

Identidad regional, defensa, seguridad.

### **ABSTRACT:**

Latin America must have a system of security and defence itself, with its own identity on the international scene.

### **Key words:**

Regional identity, defence, safety.

## ■ EL OTRO NUEVO MUNDO

### ■ La condición regional en lo global

En las modificaciones «intrarregionales» que se operan en las Américas incide el proceso de reestructuración de las relaciones de poder a nivel global, que determina un cambio de cualidad en la inserción y el peso relativo de las regiones en la estructura del sistema internacional y en la seguridad mundial. Una mayor autonomía frente a la localización de los conflictos, los recursos y los factores de riesgo gravita sobre los espacios regionales, modificando sus perspectivas de seguridad y defensa.

La interdependencia propia del cambiante contexto internacional limita el unilateralismo y estimula dinámicas cada vez más multilaterales en los distintos espacios del sistema internacional, sujeto a una reestructuración no vertical, que tiende a distribuir equilibrios regionalmente.

Factores que han estimulado la afirmación de la regionalización en las nuevas condiciones del sistema internacional y que han abierto disensos acerca de las prioridades globales de las potencias industriales tienen que ver con el afloramiento de fenómenos que impactan sobre el mundo en desarrollo: la permeabilidad de las fronteras estatales que disuelve las distancias entre las cuestiones internas y externas en las agendas políticas y económicas; la reconfiguración de los mercados mundiales dinamizados desde importantes economías emergentes y redes privadas transnacionales: financieras, de producción, comercio y tecnología, y la pérdida de vigencia de los paradigmas de seguridad internacional que predominaron desde la Guerra Fría, proyectándose inercialmente hasta finales del siglo xx.

En el presente siglo los espacios de seguridad se configuran en torno a crisis y equilibrios regionales, con lo cual asistimos a una fragmentación del sistema estratégico internacional en múltiples subsistemas regionales, en los que se manifiestan las tendencias a la regionalización de los procesos económicos, políticos y de seguridad.

Insertas en esta reestructuración de las relaciones globales y regionales, las alianzas y agrupamientos de seguridad, incluidos los militares, no siguen necesariamente el curso de los bloques económicos, su dinámica está sujeta a las correlaciones e intervenciones de fuerza y tensiones localizadas, enfrentadas desde coaliciones no permanentes y variables con acciones coordinadas en zonas críticas: Balcanes, golfo Pérsico, Afganistán, Irak, Colombia...

En el nuevo escenario internacional, los problemas privilegiados en las agendas externas de los Estados se refieren a la crisis energética, el cambio

---

climático, la demanda global de alimentos y recursos naturales y las diversas formas de violencia transnacional.

Con la diversificación de los ámbitos de relacionamiento y cooperación interestatal (económico, político, social, ambiental) se redefinen los alcances de la «seguridad colectiva», que deja de depender exclusivamente de equilibrios militares de alcance global, generando transformaciones en las relaciones de defensa y una reestructuración de la dimensión militar, con la consecuente modificación de los paradigmas doctrinarios y modelos funcionales y operativos.

La seguridad internacional y la de los Estados se afirma en la seguridad de las regiones, asumida en dimensiones no exclusivamente militares, por lo cual, la emergencia de complejos de seguridad regionales y la diversificación de las alianzas y dinámicas de seguridad y defensa, responden a las heterogéneas características multidimensionales de cada región y a su progresiva autonomía estratégica.

Como efecto y expresión de la nueva cualidad de las relaciones interestatales, la redistribución de poder en el sistema internacional condiciona una inserción externa de los países y las regiones de tipo multipolar, estableciéndose una diversificación y complejización del sistema de organismos internacionales a nivel mundial, regional y subregional, lo cual es particularmente sensible en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

En estas condiciones, la creciente importancia de las economías emergentes en la economía global se manifestó en la crisis desencadenada desde los países industriales el 2008, con efectos que se proyectan hasta la actualidad y cuya recuperación es estimulada desde estas economías renovadas, poniendo en relieve el impulso de China al comercio internacional, el incremento del peso relativo del comercio Sur-Sur en la dinámica del comercio global y el crecimiento de la inversión extranjera directa hacia y dentro de los países en desarrollo.

El ensamblaje asimétrico de las dinámicas económicas determina la reconfiguración de espacios regionales, con la emergencia de potencias regionales, como China, India o Brasil, distintas a los actores tradicionales de posguerra, Estados Unidos y países europeos.

Estas nuevas relaciones y actores trascienden en las organizaciones interestatales y los organismos multilaterales, presionando por una readecuación a las nuevas condiciones del sistema internacional.

Ejemplos significativos se presentan con el denominado grupo BRICS, integrando a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, en pos de un mayor peso en la arquitectura financiera internacional y en la búsqueda de roles

---

equilibradores frente a crisis como la europea; o el G-20, reconfigurado con la incorporación de países emergentes, incluyendo los suramericanos Brasil y Argentina, que amplía la heterogeneidad de sus miembros y las perspectivas en relación con los modelos del desarrollo.

### ■ Reconfiguración de lo interamericano

Estas transformaciones en el contexto de las relaciones estratégicas interestatales estimulan también la diversificación de las relaciones «intra-regionales» y «transregionales», ampliando las oportunidades de asociaciones comerciales y de alianzas políticas, dentro de una nueva geometría variable de vínculos no tradicionales entre países y entre bloques regionales.

En esta nueva regionalización operada a escala mundial se inscribe la reconfiguración de América Latina como región, en una coyuntura de transición en las relaciones hemisféricas y subregionales, que responde a estas condiciones generales y a un conjunto de particularidades en las que confluyen las dinámicas económicas, los reordenamientos políticos y las nuevas tendencias de seguridad regional.

En América Latina cobra forma un «nuevo regionalismo», manifiesto en los procesos económicos y las dinámicas políticas desplegados actualmente en sus diversos espacios subregionales, en torno a los cuales, emerge una variada gama de proyectos de integración de distinta escala y renovados esquemas de seguridad regional.

En la actualidad se profundiza y cobra forma un proceso en transición en las relaciones interamericanas, iniciado en la década final del siglo XX, hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral de tipo «subregional». Esta reconfiguración corresponde a una desagregación del continente en diversos enclaves subregionales, que da lugar a una «integración multicéntrica» con dinámicas heterogéneas, en las que se vislumbra la asimetría estructural: económica, social, política y militar de los países.

A pesar de que algunas de las instituciones del sistema interamericano precedieron a las Naciones Unidas, en su evolución no llegaron a integrar plenamente la compleja estructura de subregiones existentes en el hemisferio ni a establecer una estructura de seguridad colectiva, uno de los objetivos fundamentales de la OEA, paulatinamente debilitada en su capacidad para configurar un sistema multilateral integral y una comunidad de seguridad regional de trascendencia hemisférica.

En estas condiciones lo subregional afloró constantemente como realidad superpuesta o paralela a la «seguridad hemisférica» en diversas tendencias

---

e iniciativas desde sus mismos orígenes, dejándose sentir frente a las limitaciones de los mecanismos interamericanos.

En este proceso de reestructuración de las relaciones intrarregionales confluyen las modificaciones en la «perspectiva geopolítica de la región frente a los Estados Unidos», la crisis del «sistema interamericano» y la seguridad hemisférica y el ascenso de diversos «proyectos subregionales» a partir de un cambio de cualidad de la integración regional.

## ■ EL HEMISFERIO ASISTÉMICO

### ■ Desajuste e inercia del continentalismo bilateralista

La denominada seguridad hemisférica, invocada en un escenario de disociación entre «zonas de paz y áreas de comercio», no llega a constituir una comunidad de seguridad regional ni un subsistema activo en el sistema internacional.

Las significativas asimetrías, incluida la militar, la heterogeneidad estructural de sociedades, economías y sistemas políticos y la desvinculación de los esquemas de seguridad invocados con las dinámicas de los procesos económicos y las agendas políticas presentes en la región impiden que se articule la integración económica continental a un sistema de seguridad multilateral.

Una suerte de «continentalismo bilateralista» continuó gravitando sobre las relaciones interamericanas: tras las figuras de la seguridad hemisférica y la «defensa continental», las particularidades subregionales quedaron subsumidas en la red de relaciones de asistencia y cooperación bilateral de los Estados Unidos, eje del sistema interamericano, que tomó a la región como su «zona de seguridad», en el contexto de tensiones de la Guerra Fría y cuya inercia inmovilizó los mecanismos de cooperación hemisféricos hasta el presente siglo.

La dilatada irresolución de la situación de la Junta Interamericana de Defensa expresa con claridad la debilidad estructural de los mecanismos hemisféricos: mientras los EE. UU. buscaron convertirla en un órgano operativo, los países latinoamericanos la consideran una instancia de asesoramiento. Su integración a la OEA se resuelve con tardanza, en el año 2006, como ente de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas militares y de defensa, sin facultades vinculantes, evidenciando progresivamente la pérdida de relevancia del mecanismo.

---

La situación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca sufre similar deterioro: inmovilizado ante situaciones fácticas correspondientes a su objeto, como fue el caso de las islas Malvinas, ahonda su debilitamiento con el retiro de México (2002) y la crítica política de muchos gobiernos de la región, con la que ha crecido, en el último período, el disenso sobre su permanencia.

La inexistencia de instancias políticas alternativas interpeló a la OEA en su capacidad para articular mecanismos de seguridad colectiva, mientras los asuntos de seguridad ocupan coyunturalmente espacios limitados en las cumbres presidenciales, con una sensación de incertidumbre y una dispersión temática en la que se confundían temas de seguridad pública (delincuencia, terrorismo, narcotráfico) con cuestiones propias de la defensa (estructura y funciones de las Fuerzas Armadas, sistemas de armas, presupuestos, gasto y adquisiciones militares), sin una proyección estratégica común.

Los asuntos de seguridad se incluyen en las Cumbres de las Américas<sup>(1)</sup>, dinámica presidencial impulsada por la OEA, inicialmente asociadas a la convocatoria para la constitución del ALCA, con auspicio preeminente de los Estados Unidos. Sin embargo, las tensiones sobre la orientación y proyecciones de las cumbres y las diferencias políticas sobre su capacidad para el relacionamiento multilateral en la región han debilitado la trascendencia del mecanismo en el que la OEA ha buscado un espacio de inserción institucional para su reactivación y recuperación programática y política, sin lograr resolver el vacío de institucionalidad multilateral manifiesto tras la diplomacia de cumbres.

Con un espacio hemisférico cada vez menos integrado, los mecanismos y políticas de la propia OEA requirieron un ejercicio de subregionalización: los temas de la institucionalidad subregional se interpretaron como «dimensión complementaria» o como «etapa intermedia» hacia la seguridad hemisférica en un proceso en el que coexisten, sin resolverse institucionalmente, concepciones tradicionales y nuevas de seguridad regional.

### ■ Un consenso sin solución de continuidad

A partir de la década de los 90 se refuerzan los intentos por posicionar mecanismos de confianza mutua que permitan enfrentar los diversos conflictos y factores de riesgo relativos a la seguridad de los países y la región: se convocan dos Conferencias Regionales de Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad<sup>(2)</sup> y se proyecta institucionalizar la seguri-

---

<sup>(1)</sup> Miami (1994), Santiago (1998), Quebec (2001), Monterrey (Extraordinaria 2004), Mar del Plata (2005), Trinidad y Tobago (2009), Cartagena (2012).

<sup>(2)</sup> Santiago (1995) y San Salvador (1998).

dad regional en las estructuras de la OEA, con la Comisión de Seguridad Hemisférica<sup>(3)</sup>, que buscaría un consenso continental en materia de seguridad cooperativa.

Con la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México (2003), se procuró lograr un consenso regional que sustente la cooperación en seguridad dentro del sistema interamericano y sus instituciones, a partir de una definición omnicompreensiva de «seguridad multidimensional» que incluya las denominadas «nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio», en las que se agrupan fenómenos diversos que atañen a seguridad pública, defensa e incluso asuntos de índole económica, social y de desarrollo<sup>(4)</sup>.

En esta perspectiva, el concepto de seguridad resignó a la interpretación de cada Estado sus ámbitos particulares, referidos a amenazas difusas y no acotadas a situaciones concretas, que no permitían una percepción unívoca que sostenga la construcción sistémica de regímenes multilaterales, dejando abierta a foros especializados la definición de mecanismos de cooperación específica<sup>(5)</sup>.

La Declaración de Seguridad Hemisférica no sentó las bases para un sistema de seguridad regional ni logró integrar las perspectivas nacionales de los Estados de la región en un mecanismo para el tratamiento multilateral de los conflictos localizados y de las realidades de seguridad subregionales emergentes, como tampoco trascendió en los procesos globales. Sus limitaciones se tornarían evidentes en los años subsiguientes, cuando afloraron los desacuerdos en torno a las definiciones políticas, a las percepciones de amenazas y riesgos, al régimen institucional y los mecanismos operativos para enfrentarlos.

---

<sup>(3)</sup> La Comisión de Seguridad Hemisférica es creada en 1992 y constituida como organismo permanente en 1995.

<sup>(4)</sup> Se incluyeron como amenazas fenómenos tan diversos como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas; desafíos, derivados de las debilidades económicas y sociales de la región, con un impacto en la seguridad, como lo son las que se desprenden de condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países, allí se incluyen: la pobreza extrema y la exclusión social; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos de salud y el deterioro del medio ambiente y la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

<sup>(5)</sup> Esto resultó particularmente conflictivo en el tratamiento del narcotráfico y el terrorismo, puesto que ninguno de los dos fenómenos se presenta en forma simétrica en toda la región y los países tienen percepciones diferentes, –muchas veces contrarias–, de los dos fenómenos, de sus impactos y de los medios para enfrentarlos.

El concepto de «arquitectura flexible», abrió la perspectiva de incorporación de mecanismos, regímenes, acuerdos e instituciones de diverso alcance regional o subregional, en lo que constituyó un reconocimiento tácito de la inexistencia de un sistema hemisférico. Sin embargo, la mayor debilidad de la Conferencia de México, estuvo en mantener lo regional en el plano estrictamente hemisférico, sin un tratamiento de las subregiones y sus particularidades<sup>(6)</sup>.

Lo regional continuó siendo hemisférico, con lo cual, en el proceso posconferencia el tema de la subregionalización adquirió primacía y fue cobrando una dinámica muy intensa en forma paralela al sistema interamericano, impulsado por las tensiones en las relaciones bilaterales de algunos estados, por el riesgo de regionalización de situaciones de violencia armada, fundamentalmente en el área andina y por el redimensionamiento de la integración que se activó en la región.

La Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica dejó abierto un proceso, aún inconcluso, de progresiva declinación de la defensa hemisférica sin que se configure un sistema de seguridad regional, tiende a ser demandado desde los emergentes espacios subregionales.

Como parte de la dimensión continental se desarrolla la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas<sup>(7)</sup>, como instancia contigua a los mecanismos de la OEA, sin articulación institucional, aunque relacionada con su agenda temática. Desde 1995 se reúne bienalmente con una agenda de cooperación regional en cuestiones de defensa, y una amplia temática que abarca entre otros asuntos los relativos al rol de las Fuerzas Armadas; el diálogo civil-militar; la resolución pacífica de controversias; el fomento de medidas de construcción de la confianza mutua, y la cooperación en temas de defensa y en operaciones de mantenimiento de la paz, sin haber logrado concreciones significativas para la perspectiva institucional de la seguridad hemisférica, sino mas bien abocada a un progresivo abordaje de asuntos subregionales.

En su desarrollo, las Conferencias de Ministros de Defensa devinieron escenario en el que se manifestaron las diferencias en las percepciones de seguridad y en las políticas de defensa de los países del área, acerca del

---

<sup>(6)</sup> Solo en dos artículos alude al tema subregional: el que se refiere a que la arquitectura flexible debe contemplar particularidades de cada estado y de cada subregión, y donde reconoce que los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales contribuyen a la paz, la seguridad y la estabilidad hemisférica.

<sup>(7)</sup> Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: 1.ª Williamsburg, Estados Unidos, 1995; 2.ª San Carlos de Bariloche, Argentina, 1996; 3.ª Cartagena de Indias, Colombia, 1998; 4.ª Manaus, Brasil, 2000; 5.ª Santiago, Chile, 2002; 6.ª Quito, Ecuador, 2004; 7.ª Managua, 2006; 8.ª Banff, Canadá, 2008; 9.ª Bolivia, 2010. Para el 2012 está prevista su realización en Punta del Este, Uruguay.



enfoque multidimensional, la caracterización de amenazas y la gravitación de los asuntos subregionales de seguridad y defensa.

En este contexto, progresivamente se desarrolla en América Latina un proceso de «regionalización diferenciada y asimétrica», dando paso a un «complejo de subregiones», donde los Estados se alejan de prioridades y orientaciones de políticas de defensa y seguridad con sentido hemisférico, en pos de una «seguridad cooperativa» efectivamente multilateral, más adecuada a las particularidades subregionales y nacionales presentes en el continente.

### ■ **Declinación de la hegemonía norteamericana**

Si la hegemonía norteamericana sobredeterminó la condición hemisférica, reflejo de la cooperación militar bilateralizada, en la pérdida de dinamismo de las instituciones del sistema interamericano se reflejaría también el proceso de debilitamiento de la presencia regional de los Estados Unidos que las hegemonizó desde su conformación.

En el plano hemisférico la relación de Estados Unidos hacia América Latina, asentada en la asimetría, se desplegó en acuerdos bilaterales diferenciados, según su agenda, con diferentes enclaves subregionales: México, América Central y el Caribe; el área andina, y el Cono Sur, especialmente Argentina, Chile y Brasil. Sin embargo, los temas fundamentales no se modifican sustancialmente: siguen siendo el narcotráfico, el terrorismo, la no proliferación nuclear, la inmigración y el libre comercio.

Mientras Estados Unidos estableció tratados de libre comercio con Chile y Perú, con Colombia privilegió relaciones de interés estratégico en seguridad, en materia de militarización del combate antidrogas y operaciones de contrainsurgencia, incluido el uso de bases militares.

La declinación del poder relativo de EE. UU. sobre América Latina se profundiza cuando la realidad geopolítica de la región cobra una mayor autonomía con los disensos acerca del «modelo de integración comercial» hemisférica del ALCA y la inviabilidad regional de la política de seguridad norteamericana de estrategia global antiterrorismo y la militarización de los programas antinarcóticos.

Los enfoques subregionales de los estados sudamericanos se extienden tras el desencanto con el modelo de integración de mercado hemisférica, que oponía entre sí a los países de la región bajo el régimen de liberalización competitiva, por tratamientos preferenciales en el mercado norteamericano y profundizaba la pérdida de autonomía de las políticas comerciales

---

volviéndolas más dependientes de agendas extraeconómicas, en algunos casos ligadas a compromisos con los programas antinarcóticos y la cooperación militar de los Estados Unidos.

La transición de las relaciones interamericanas hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral confluye con una fase de agotamiento de los mecanismos hemisféricos y con el ascenso de nuevas tendencias de subregionalización de la integración y de los instrumentos de cooperación en seguridad.

En los nuevos procesos se expresará la localización diferenciada de intereses y conflictos que conducen al relevo de la concepción de la defensa hemisférica, que devino irrelevante cuando las políticas de defensa nacionales insertas en escenarios geopolíticos comunes requieren de mecanismos de cooperación dentro de sistemas de seguridad correspondientes al nuevo entorno de integración regional.

## ■ AMÉRICA LATINA MÁS ALLÁ DEL NORTE

### ■ Cambios de cualidad en el contexto multilateral latinoamericano

El renovado contexto multilateral latinoamericano resulta de la concurrencia de diversos esquemas de integración que se proyectan en tendencias de seguridad regional. En la actualidad, los estados latinoamericanos son parte de esquemas de integración regionales, subregionales o bilaterales de diversa índole: acuerdos marco de tipo político; acuerdos de comercio, además de diversos regímenes, y ámbitos sectoriales de cooperación, incluidos los de seguridad y defensa.

La nueva etapa en la integración latinoamericana se gestó con la reactivación de los procesos de integración andina, caribeña, centroamericana y del Cono Sur, profundizándose con el surgimiento de las actuales tendencias hacia un nuevo regionalismo con particulares asientos subregionales.

Para la década de los noventa, cuando la regionalización se intensifica como una tendencia dinámica del sistema internacional, en base a acuerdos comerciales y concertaciones en política exterior, se configura un nuevo mapa regional de integración en América Latina: se establece el Sistema de Integración Centroamericana, SICA; se reactiva la integración andina con la transformación del Pacto Andino en Comunidad Andina de Naciones, y se constituye el MERCOSUR, en pos de desarrollar el intercambio económico intrarregional.

---

Un cambio de cualidad se pone en marcha en la integración regional, tras las tensiones derivadas del modelo de integración de mercado anexo a la política de comercio exterior norteamericana, bajo el modelo de zona de libre comercio continental, que buscó articular las economías asimétricas en una perspectiva hemisférica a través de ALCA y los Tratados de Libre Comercio (TLC), negociados bilateralmente con acceso selectivo.

En la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005), con la oposición de los países del MERCOSUR y de Venezuela a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), queda sin soporte regional esta iniciativa de comercio hemisférico, liderada por los Estados Unidos en el marco de las Cumbres de las Américas.

Con el decaimiento del comercio hemisférico asimétrico, concentrado hacia el norte, la estructura del comercio interamericano fue variando en correspondencia al establecimiento y extensión de acuerdos integracionistas bilaterales y multilaterales.

En este contexto, se acentúan las dinámicas subregionales como escenario privilegiado para los acuerdos comerciales entre Estados e intergrupales, dando lugar a una compleja «regionalización en red», en la que confluyen los tradicionales bloques de área CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA, los acuerdos entre bloques y una amplia gama de acuerdos bilaterales entre los Estados del área.

De esta compleja proliferación de iniciativas surgirá una renovada perspectiva integracionista que progresivamente articulará: diálogo político, integración comercial, complementación productiva, integración energética y de infraestructura física<sup>(8)</sup>, consensos de política exterior de los Estados y cooperación en seguridad y defensa.

En forma concomitante al despliegue de un nuevo regionalismo económico y político surgen diferentes regímenes y mecanismos de cooperación en seguridad, con distinto alcance subregional: el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (1995); el Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe (1996); la Zona de Paz del MERCOSUR ampliado (1998); la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (2002), y la Declaración Zona de Paz Sudamericana (2004).

Si hasta finales del siglo xx los países suramericanos asumieron la cooperación en materia de defensa en una perspectiva interamericana, relacionada

---

<sup>(8)</sup> La Iniciativa Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA), resultado de la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes (2000), es un vasto programa de construcción de infraestructura vial terrestre y fluvial e interconexiones en energía y comunicaciones para la integración física de Sudamérica, que cuenta con recursos de CAF y BID.

con la condición hemisférica de la institucionalidad de la OEA, la JID y el TIAR, en los inicios del siglo actual, avanzan en una nueva etapa caracterizada por la voluntad política de concretar una mayor cooperación en el ámbito latinoamericano, particularmente suramericano, repotenciando los procesos de integración y ampliándolos hacia los ámbitos de cooperación en seguridad y defensa.

### ■ Una región, varios procesos

Una dimensión latinoamericana se proyectó en el Grupo de Río, para abordar tensiones que se proyecten sobre la estabilidad regional, mientras, a nivel suramericano, tanto el MERCOSUR como la Comunidad Andina de Naciones<sup>(9)</sup> desarrollaron junto a los esquemas de integración económica y los acuerdos políticos, dinámicas de cooperación en materia de seguridad.

Progresivamente la integración se redefine desde la primacía de los consensos políticos y el replanteamiento de los problemas del desarrollo, en oposición al modelo del consenso de Washington, con abordaje de cuestiones relativas a la pobreza, la desigualdad y la participación social.

Se promueve el desarrollo de una institucionalidad común y el tratamiento de las asimetrías presentes en la región, desde una estrategia de integración, para la afirmación de las capacidades estatales nacionales y sus funciones reguladoras de la economía.

A partir del año 2000 se activa el mecanismo de Reuniones Presidenciales de América del Sur<sup>(10)</sup>, que darían lugar al proceso de progresiva institucionalización de una «comunidad regional» que culmina con el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR (2008), configurándose un nuevo tipo de bloque regional.

Con la conformación de UNASUR, como foro permanente de diálogo y concertación de políticas en diversas áreas (económicas, sociales, ambientales, de seguridad y defensa), se proyecta una perspectiva estratégica y

<sup>(9)</sup> En el Cono Sur se suscribió la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz (1998), la Declaración de Santiago (1995) y la Declaración de San Salvador (1998), orientadas a fortalecer la confianza y cooperación en asuntos de seguridad y defensa. La Comunidad Andina incluyó en su agenda aspectos de seguridad, en los «Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina». En el año 2002 se suscribe la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana.

<sup>(10)</sup> Se efectuaron tres Reuniones de Presidentes de América del Sur hasta la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2005. Posteriormente, dos Cumbres de Jefes de Estado de la CSN hasta su transformación en UNASUR en la I Cumbre Energética Suramericana en el 2007. Tras la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, en 2008, las subsiguientes reuniones presidenciales se desarrollan en el marco institucional de este organismo.

geopolítica orientada a redefinir el regionalismo desde la identidad común de Suramérica, propiciando un redimensionamiento de la integración más allá de la dimensión comercial, hacia la reactivación de los sistemas productivos, la reducción de las asimetrías entre los países y las subregiones y el fomento del desarrollo de las economías nacionales.

Surge también el ALBA (2004) convocada inicialmente como alternativa al ALCA, en el marco de cooperación Sur-Sur, teniendo como ejes: la complementariedad económica mediante el comercio de compensación; la conformación de empresas «gran nacionales»; la seguridad energética; la infraestructura; las finanzas; la compensación comercial interestatal; el crédito para proyectos de desarrollo, y la cooperación en defensa.

En el último período, y en una dimensión latinoamericana, esta progresiva reconfiguración de la integración cobró forma en el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>(11)</sup>, con el objeto de adoptar posiciones comunes sobre la agenda mundial en relación con la crisis financiera, energética y alimentaria, y consensuar estrategias conjuntas acerca del calentamiento global, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, las migraciones y las negociaciones globales sobre comercio. En seguridad, la CELAC apoya el establecimiento de zonas de paz en la región.

La CELAC aborda la cooperación y convergencia de acciones con los mecanismos de integración regionales y subregionales destinadas a profundizar en distintas dimensiones la integración y la relación con otros bloques regionales: Unión Africana, Unión Europea, ASEAN y Liga Árabe.

El surgimiento de este nuevo organismo de dimensión latinoamericana, que incluye a México, segunda economía de Latinoamérica, no integra a los Estados Unidos y reinserta a Cuba en el marco multilateral regional, marcando diferencias sustanciales con el tradicional mecanismo interamericano.

Este amplio y variado proceso de generación de iniciativas regionales y subregionales de integración coincide con el ascenso de gobiernos de nueva orientación y liderazgos políticos que impulsan estrategias de desarrollo con dimensiones sociales, políticas y de seguridad y nuevas modalidades de inserción internacional, con una mayor autonomía de la región respecto de los Estados Unidos y en la apertura a otros espacios extrarregionales en Asia y África y de relaciones Sur-Sur, que prefiguran una orientación geopolítica multipolar.

---

<sup>(11)</sup> La iniciativa parte de la I Cumbre de América Latina y el Caribe CALC (Salvador de Bahía, 2008) y se ratifica en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (México, 2010) en la cual se crea la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con una agenda integrada de los procesos del Grupo de Río, los acuerdos de la CALC y de otros mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación presentes en la región.

El carácter multidireccional de los actuales procesos subregionales, que concurren a la generación de los agrupamientos y esquemas de integración, demandará de una institucionalidad supranacional flexible y multicéntrica, que aglutine la compleja red de mecanismos bilaterales y multilaterales en forma gradual y complementaria.

## ■ EL SUR CONTINENTAL

### ■ Emergencia de una región autónoma

Suramérica, como construcción regional, responde a dinámicas políticas, económicas, culturales y de seguridad propias, que son abordadas en las concertaciones interestatales desde una historia común y esferas de interés compartidas entre las que cobran especial importancia la energía y los recursos naturales, de los cuales la región es reserva a escala mundial.

Las tendencias generales en la evolución del sistema internacional y la reestructuración global de las regiones impulsan a los países suramericanos a una reorientación de sus relaciones extrarregionales y de su inserción continental, trasladándolas de la dimensión hemisférica hacia el plano subregional. Suramérica aflora como región autónoma, espacio de construcción institucional de regímenes de cooperación con significativas redefiniciones en las concepciones y mecanismos de relacionamiento intra y extrarregionales.

En las iniciativas suramericanas, decantan diversas experiencias institucionales y dinámicas que se venían desplegando en la pluralidad de regímenes y mecanismos interestatales con diverso grado de formalización, desde los niveles hemisférico, regional y subregional a los bilaterales, hasta la implementación de instancias de integración subregional como el MERCOSUR o la CAN, que han evolucionado, en forma paralela, con otros mecanismos de cooperación en los ámbitos hemisférico y latinoamericano.

La mayor concertación subregional se configura a partir de la Comunidad Suramericana de Naciones, nuevo marco de referencia multilateral con un renovado potencial en sus dimensiones económicas y políticas, en el que convergen los principales acuerdos subregionales, el MERCOSUR y la Comunidad Andina y progresivos acuerdos comerciales bilaterales entre países del área<sup>(12)</sup>.

<sup>(12)</sup> El MERCOSUR tiene acuerdos con Bolivia, Chile, México, Centroamérica, Perú, Venezuela, y la CAN. De su lado la CAN los tiene con el MERCOSUR y su miembros; Bolivia, con México, Chile MERCOSUR; Colombia, con Centroamérica, CARICOM y Chile; Ecuador, con Chile; Perú, con Chile y MERCOSUR. Venezuela con Chile, CARICOM, Centroamérica y MERCOSUR; Chile los tiene con Venezuela, Colombia, MERCOSUR; Perú, MCCA, México, Ecuador y Bolivia.

La conformación de la región suramericana, más allá del determinismo geográfico, aunque sí desde la proximidad territorial, expresa un conjunto de dinámicas políticas e institucionales y de acciones prácticas en las que se manifiesta un grado de interdependencia que permite a los países del área reconocerse como un conjunto interrelacionado y diferenciado de otras construcciones regionales.

Progresivamente los países suramericanos han ido estableciendo identidades e intereses que nutren el desarrollo de una cultura política compartida y sirven de base para la aparición de regímenes institucionales y sistemas normativos comunes para el manejo de las relaciones interestatales, bilaterales o multilaterales, buscando fortalecer la confianza regional.

La construcción regional de Suramérica conlleva una transformación del contexto geopolítico de relacionamiento interestatal, su ascenso regional deviene un nuevo factor de sistema internacional en el proceso de reestructuración y redistribución de las relaciones de poder a nivel global.

Suramérica ha dejado de ser un área irrelevante en los asuntos de interés estratégico global, su gravitación como región en los equilibrios internacionales es ascendente. Las tradicionales referencias a una región inconsistente, caracterizada por la volatilidad económica, los gobiernos inestables, la fragilidad de los sistemas políticos y de la institucionalidad estatal, la corrupción y violencia interna contrastan con los actuales índices de crecimiento de la región, su estabilidad política, la progresiva afirmación de su institucionalidad y de capacidades frente a los fenómenos de violencia, su renovada capacidad de manejo de crisis inter e intraestatales, con bajos niveles de conflictividad entre Estados y sin conflictos bélicos, con una creciente inclinación a desarrollar mecanismos de confianza y resolución pacífica de controversias, recogidas en el mayor número de acuerdos, tratados, convenciones y resoluciones a nivel mundial.

#### ■ **La frontera regional ampliada**

Un componente fundamental para la afirmación y potenciación del nuevo regionalismo está en la ampliación de su entorno extracontinental, mediante la diversificación de las relaciones transregionales, fundamentalmente con el incremento de los intercambios con el Asia-Pacífico, África y los países árabes. En algunos casos, a la transregionalización política y comercial acompañan aproximaciones en la perspectiva de seguridad y defensa.

---

Los países suramericanos, en el presente decenio, han generado acciones de política exterior orientadas a ampliar y diversificar su relacionamiento extrarregional que tradicionalmente mantuvo una dependencia con los Estados Unidos. Esta reorientación de las relaciones continentales, hacia espacios tradicionalmente ignorados, redefine las fronteras regionales de Suramérica en una nueva «perspectiva bioceánica».

El relacionamiento con espacios extrarregionales, más allá del tradicional espacio hemisférico, se amplía con el diálogo político impulsado desde Brasil a partir de las reuniones interregionales con los países de África (ASA) y los Países Árabes (ASPA) con el objetivo principal de desarrollar la cooperación Sur-Sur.

Con los países africanos se han realizado dos cumbres presidenciales<sup>(13)</sup>, en un foro que relaciona cincuenta y cuatro países africanos y doce suramericanos, en las que se debatió la creación de mecanismos financieros para contrarrestar la crisis económica global, el cambio climático, la soberanía alimentaria y la creación de un foro cooperativo entre África y América del Sur.

Con los veintidós países Árabes se constituyó un mecanismo de cooperación a partir del foro de diálogo político de Brasilia (2005) en temas económicos, culturales, de ciencia y tecnología, sociales y de medio ambiente<sup>(14)</sup>.

Los países asiáticos, árabes y africanos generan expectativas renovadas de relacionamiento con los países latinoamericanos<sup>(15)</sup> no solamente como mercados de exportación más dinámicos, sino en una perspectiva estratégica más amplia de reestructuración horizontal del sistema internacional que modifique la condición de predominio ejercida por países occidentales europeos y Estados Unidos.

Las iniciativas originariamente impulsadas desde diversos estados han avanzado hacia la articulación de políticas regionales en una tendencia proclive a generar una nueva multipolaridad, que puede llegar a constituir un importante desafío político para la región y transformar las percepcio-

---

<sup>(13)</sup> La primera se realizó en Nigeria (2006) y la segunda en Venezuela (2009), cuando este país sudamericano asumió la Secretaría de ASA.

<sup>(14)</sup> Se constituyeron cinco Comités Sectoriales y un Grupo Ejecutivo de Coordinación conformado por la Presidencia y la Secretaría General de la Liga de Países Árabes y por la Presidencia *Pro Tempore* y la Secretaría General de la UNASUR.

<sup>(15)</sup> La presencia de China en la región ha sido ascendente en el plano comercial; el comercio intrarregional se incrementó entre el 2000 y el 2008 de 12.600 millones de dólares a 147.000 millones de dólares; y las relaciones se han ampliado a cooperación científica, tecnológica y militar. Las relaciones con Irán desde la región se han desarrollado en los últimos años, fundamentalmente con Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil, con acuerdos de cooperación en diversas actividades económicas: energía, petróleo, gas, hidroeléctrica, petroquímica, finanzas, industria, minería, construcción y siderúrgica.



nes de otros actores estatales y multilaterales, acerca de su orientación y potenciales en el sistema internacional.

### ■ **Renovada dimensión política**

En la actualidad cobra forma un nuevo proceso integracionista, a partir de la voluntad política de los gobiernos de la región de establecer «una identidad suramericana» que oriente la conformación de un sistema subregional en el cual la integración adopta principios de integralidad, gradualidad y complementariedad entre sus diversos componentes y mecanismos.

Esta dimensión política constituye el elemento diferencial de la perspectiva de integración regional emergente, sustentada en la revalorización del espacio suramericano para la potenciación de proyectos nacionales y su acción coordinada en foros multilaterales, propiciando una mayor autonomía en las decisiones de política exterior.

Este aspecto relevante de la actual reactivación integracionista suramericana está vinculado, también, con la revalorización del rol del Estado para la articulación de procesos externos y para el reposicionamiento regional y global de las economías nacionales, al tiempo que deviene factor de consolidación de procesos nacionales y espacio para la articulación multilateral de mecanismos de cooperación ante crisis nacionales y tensiones interestatales.

El impulso político de una voluntad interestatal integrativa constituye el factor dinamizador fundamental de los nuevos procesos, como un proyecto sostenido de multilateralismo con perspectiva estratégica, desde una visión menos rígida de la soberanía, permeable a los impulsos externos, correspondiente a las interdependencias y a la cooperación frente al entorno global y a otras dimensiones regionales.

## ■ **LA INTEGRACIÓN DE NUEVO TIPO**

### ■ **Convergencia regional en la Unión de Naciones Suramericanas**

A partir del año 2000 los encuentros presidenciales suramericanos se proponen revisar los esquemas de integración, centrados en aspectos comerciales y energéticos, en pos de aproximar las agendas de la CAN y del MERCOSUR, desde visiones comunes y áreas de interés compartido, incluyendo los de infraestructura física, integración energética y de comunicaciones.

---

El proceso avanza desde la Comunidad Sudamericana de Naciones (Brasilia, 2005), en cuyo marco se conforma la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano (2006), con el objetivo de explorar alternativas para profundizar la coordinación política, propiciar la convergencia de los mecanismos subregionales de integración económica (MERCOSUR-CAN) y explorar dispositivos para institucionalizar el proceso de unidad suramericana, que concluye en un nuevo modelo de integración tras la designación de la CSN como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la Primera Cumbre Energética Suramericana (Venezuela, 2007), cuyo tratado constitutivo se aprueba en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno (Brasil, 2008).

La Unión de Naciones Suramericanas se constituye con el objetivo de articular de manera consensuada un espacio de integración y unión de amplio espectro, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento, el medio ambiente, la seguridad y la defensa, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana y fortalecer la democracia e independencia de los Estados.

La Declaración de Cochabamba (2006) proclamó un nuevo «modelo de integración para el siglo XXI» como una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías y la marginalidad económica, social y política y en procura de aprovechar las oportunidades para el desarrollo derivadas de la cooperación en diversos campos entre los países suramericanos.

Bajo esta perspectiva, sobre la base del Tratado de 2008<sup>(16)</sup>, la UNASUR, en un proceso que perfecciona un foro de diálogo hacia la concertación de políticas y construcción de institucionalidad regional, se consolida como nuevo espacio de integración que complementa y recoge principios y bases institucionales desarrolladas en los procesos precedentes, en materia de cooperación económica, política y de seguridad, en pos de una identidad regional basada en valores e intereses compartidos.

#### ■ **Gradualidad, complementariedad y flexibilidad institucional**

De foro político y espacio de coordinación de políticas exteriores, muy rápidamente, se transforma y despliega como un organismo institucional sectorizado, impulsado desde sus consejos ministeriales y basado en el

---

<sup>(16)</sup> Con el Tratado de Brasilia (2008) se institucionaliza el proceso originariamente desarrollado como «Comunidad de Naciones Suramericanas», adoptando su actual configuración como proyecto de integración y cooperación regional que agrupa a Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

principio de complementariedad que reconoce para un tratamiento conjunto las diferencias y asimetrías presentes entre los países del área.

A través de los siete consejos ministeriales suramericanos se configuran planes y proyectos en los campos: energético, defensa, salud, desarrollo social, lucha contra el problema mundial de la droga, infraestructura y planeamiento, educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación.

La preocupación estratégica por los recursos naturales es uno de los principales aspectos compartidos por los países del área, en consideración a que en la cuenca amazónica, la cuenca de la Plata y el Caribe se concentran recursos de interés mundial que pueden constituir un importante espacio de cooperación multilateral para su protección y aprovechamiento sustentable.

La «integración física», que incluye infraestructura y matriz energética, es asumida como un factor que favorece la complementariedad de la economía y tiene efectos positivos en el tratamiento de las asimetrías, al insertar en una dimensión regional factores del desarrollo productivo de los países.

La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica se plantea sobre la base de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y proyectos sectoriales.

En este propósito, UNASUR materializa la incorporación de un organismo suramericano preexistente, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA<sup>(17)</sup> constituida en el marco de la I Reunión Presidencial de Brasilia (2000) con el objetivo de promover la infraestructura de interconectividad física para el desarrollo en la región, repotenciándola dentro del Consejo de Infraestructura y Planeamiento.

#### ■ Enfrentar las asimetrías

En lo económico, UNASUR no parte de la tradición de compromisos comerciales vinculantes, sino de una cooperación amplia y flexible orientada a mejorar la inserción internacional de las economías del área, que abarca los ámbitos financiero, de infraestructura, de comunicación, transporte, conectividad y de seguridad energética.

En una visión sistémica de la integración se propende a la concertación e impulso de políticas comunes para estimular el desarrollo económico y

---

<sup>(17)</sup> En la Iniciativa intervienen doce países suramericanos y cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

la reducción de las asimetrías mediante la transformación productiva, el estímulo a la competitividad internacional, la estabilidad económica, la provisión de bienes públicos regionales y la seguridad energética.

En la reunión extraordinaria de cancilleres de UNASUR realizada en Buenos Aires (Agosto 2011) se consensuaron tres ejes de cooperación: la desdolarización del intercambio comercial entre los países del bloque impulsando el pago con monedas locales, la consolidación de una banca regional con el lanzamiento del Banco del Sur y la constitución de un fondo de reservas de los bancos centrales de los estados miembros para su uso coordinado como *stock* de intervención.

Un elemento fundamental que diferencia este mecanismo de otros procesos de integración es el tratamiento de asimetrías desde el impulso a la complementariedad y el desarrollo de sectores productivos de los estados miembros, lo cual, junto a la promoción de políticas de desarrollo más inclusivas con aportación empresarial y participación de la sociedad civil, constituyen una fuente de legitimidad hacia dentro, generando dinámicas nacionales concurrentes.

#### ■ **Gestión de crisis**

En la construcción de la cooperación política regional, UNASUR ha desempeñado, en su corto período de existencia como foro multilateral, un activo y destacado papel en la gestión de crisis, tanto de tipo interestatal como de afectación interna en los estados miembros.

La capacidad de UNASUR para el tratamiento de crisis interestatales, incluso con escaladas de fuerza e irradiación de impactos subregionales, quedó evidenciada en la confrontación colombo-ecuatoriana-venezolana y las tensiones derivadas del acuerdo del Gobierno colombiano para el uso norteamericano de bases militares en Colombia. La Cumbre de UNASUR (Quito, 2009) y la Cumbre Extraordinaria (Bariloche, 2009) afrontaron multilateralmente la elevada tensión en el área andina, reconociendo su impacto regional y dando inicio a un proceso de implementación de un régimen de medidas de confianza mutua como marco para un mecanismo de seguridad regional, con lo cual, se afirmó la voluntad de preservar UNASUR y reconocerla como espacio para abordar en forma conjunta asuntos de seguridad y defensa.

Adicionalmente, la potencialidad de UNASUR para cooperar en la resolución de crisis internas en países miembros, como apoyo colectivo a un aseguramiento del ordenamiento institucional en la región, se demostró en dos acontecimientos de alto impacto político: la intervención de UNA-

---

SUR ante la crisis política en Bolivia (2008) y su función en la contención de la escalada de violencia, continuidad democrática y preservación de la unidad nacional del Estado boliviano y en la reacción inmediata y concertada de UNASUR en salvaguarda del orden constitucional en el Ecuador, ante las acciones de desestabilización generadas por el motín policial contra el presidente Rafael Correa (2010).

### ■ **Perspectiva estratégica y construcción geopolítica**

En una perspectiva estratégica, UNASUR se orienta a elevar el peso geopolítico de Suramérica desde una cooperación en seguridad y defensa que descarte tensiones intrarregionales y coadyuve a la reestructuración horizontal del sistema internacional y desde una región sin conflictos ni hegemonías.

En una de sus áreas más dinámicas, la de cooperación en seguridad regional y defensa, UNASUR ha logrado significativos avances tanto en su desarrollo institucional, con la conformación del Consejo de Defensa Suramericano y el despliegue de su plan de acción, como por la continuidad y oportunidad de sus intervenciones en asuntos de política exterior y estabilización regional en situaciones de crisis.

Con una visión regional proyectada a la construcción de un espacio estratégico común, la agenda de cooperación multilateral en seguridad regional ha ido desarrollándose desde las medidas de confianza y prevención de conflictos hacia la articulación de las políticas de defensa nacionales en un sistema de cooperación multilateral en seguridad y defensa basado en la transparencia, complementariedad y previsibilidad estratégica.

La asociación en materia de seguridad regional promovida por UNASUR corresponde a un «modelo cooperativo», diferente al de seguridad colectiva, que tiene como supuestos la diversidad de políticas de seguridad y defensa de los países miembros y la pluralidad de marcos institucionales y estructuras de defensa presentes en la región.

## ■ **UNA COMUNIDAD DE SEGURIDAD REGIONAL**

### ■ **La dimensión suramericana de seguridad**

Hay suficientes elementos para advertir el avance de Suramérica en la construcción de una «comunidad de seguridad regional», orientada a la gestión pacífica de los conflictos de la región y la articulación de posiciones comunes en el escenario internacional, teniendo como base el actual proce-

---

so de integración suramericana, el abandono de las hipótesis de conflicto entre los Estados del área y la generación de mecanismos de cooperación y confianza destinados a la construcción de una integración mayor en materia de seguridad regional y defensa.

Este proceso de conformación de la comunidad suramericana de seguridad se ha visto impulsado en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas con la constitución del Consejo Suramericano de Defensa (2008) como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, con un mandato, funciones y estructura flexibles, que evoluciona en correspondencia con el desarrollo de la institucionalización política multilateral.

Esta nueva comunidad de seguridad regional, no excluye ni anula la compleja red de relaciones precedentes en materia de defensa y seguridad en los niveles hemisférico, regional, subregional o, incluso, bilateral, con las cuales coexiste e interactúa. En la conformación del CDS se reconoce expresamente esta coexistencia con múltiples esquemas regionales, bilaterales y hemisféricos, de igual forma que la propia UNASUR se asume como un espacio complementario a otras instancias de integración regional.

En perspectiva global, Suramérica evidencia significativos aportes a la construcción regional de la seguridad internacional, que tienen relación con los aspectos políticos e institucionales que han favorecido el bajo índice de conflictividad interestatal y la paz en América del Sur.

En el campo normativo, es relevante la adscripción de la región a regímenes jurídicos basados en principios de soberanía, no intervención, integridad territorial y solución pacífica de controversias, con los que se identificaron históricamente los Estados suramericanos desde sus procesos independentistas y fundacionales como estados nación; la implementación de numerosas medidas de confianza mutua, control de armamentos y transparencia de gasto en defensa, así como la generación de iniciativas multilaterales de paz y seguridad regional. En la región se han gestado múltiples tratados, bilaterales y multilaterales, sobre control de armamentos y desnuclearización<sup>(18)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Entre los acuerdos más significativos en esta materia destacan el Compromiso de Mendoza (1991), entre Argentina, Brasil y Chile, sobre la prohibición completa de las armas químicas y biológicas; la Declaración de Ushuaia (MERCOSUR, Bolivia y Chile 1999), que declara el área como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva y compromete mejorar los mecanismos e instrumentos de no proliferación de armamento nuclear y el Consenso de Guayaquil, que prohibió en la región el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales.

Como «zona de paz» Sudamérica se caracteriza por una presencia militar moderada; es un territorio libre de armas nucleares, químicas y biológicas; no incursiona en escaladas armamentistas ni se dan enfrentamientos bélicos activos entre los Estados del área; cuando se presentaron tensiones interestatales no escalaron a conflictos armados significativos, de hecho, la cantidad y magnitud de las guerras interestatales ha sido sustancialmente inferior al de otras regiones; por lo cual, no proyecta conflictos ni amenazas a los equilibrios globales y las relaciones interregionales.

La baja conflictividad bélica y el progresivo abandono de las percepciones de amenaza e hipótesis de conflicto interestatal han dado lugar a la generación sostenida de medidas de cooperación y fomento de la confianza mutua entre los Estados del área, que se incorporan en numerosos instrumentos adoptados por los países de la región<sup>(19)</sup>, destinadas a eliminar la competencia militar en el área, incluyendo mecanismos de transparencia de los gastos militares, ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas de la región, intercambios de información, capacitación y entrenamiento militar y concertación de acuerdos en política de defensa y acciones orientadas a desarrollar la interoperabilidad y la complementariedad militares.

A nivel bilateral, es particularmente significativa la experiencia avanzada entre Argentina y Chile con el establecimiento de una fuerza conjunta y combinada, denominada Cruz del Sur, para operaciones de mantenimiento de la paz, mecanismo de elevada confianza mutua y cooperación en el plano militar.

La cooperación militar a nivel regional se concretó durante el 2011 con el Ejercicio Combinado Regional UNASUR 1, destinado a promover estándares de interoperabilidad militar combinada en materia de planeamiento y conducción.

La transparencia en la información acerca de la evolución del gasto y las adquisiciones militares en la región se encuentra considerada dentro de las medidas de confianza y es objeto de un abordaje consensuado por los países del área, sin considerarse una amenaza para ninguno de ellos.

El Registro Suramericano de Gastos de Defensa<sup>(20)</sup>, establecido por el Consejo de Defensa Suramericano, en base a la información oficial de los

---

<sup>(19)</sup> Reunión de Expertos sobre Medidas de Fortalecimiento de la Confianza Mutua y Mecanismos de Seguridad en la región, Buenos Aires (1994); Declaración de Santiago, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad (1995); Declaración de San Salvador, sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (1998); Declaración de Ushuaia (MERCOSUR, Chile y Bolivia 1999).

<sup>(20)</sup> La versión preliminar del *Registro Suramericano de Gasto en Defensa* fue presentado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano en Quito, Ecuador, el 10 de mayo de 2012.

estados miembros, no tiene precedentes en materia de transparencia y confianza interestatal; está basado en una metodología común de medición, que contempla: una definición unificada del gasto de defensa para todos los países del área, su clasificación por objeto e institución y un mecanismo de remisión anual para su actualización permanente.

De este registro se puede advertir que el bajo nivel relativo del gasto en defensa es un factor de equilibrio en la región y en su relación con el contexto de seguridad global. Los presupuestos de defensa de los Estados de la región son moderados y se destinan mayormente a recursos humanos; las adquisiciones militares están destinadas a la sustitución y actualización de armamento y no se inscriben dentro de una escalada armamentista, limitándose al mantenimiento de las estructuras militares en adecuados niveles de operatividad disuasiva y modernización.

El compromiso regional con los esquemas de seguridad colectiva se plasma en la activa participación de los países de la región en numerosos mecanismos de cooperación en seguridad colectiva en los niveles global y regional. Entre estos, su participación con Naciones Unidas en operaciones de paz, a las que la región, en conjunto, aporta alrededor de un 10% del contingente en misiones desplegadas a nivel mundial<sup>(21)</sup>.

### ■ **Dinámica y perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano**

Con la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se concretó en el marco institucional de UNASUR un propósito que Brasil impulsó desde el 2006 y que encontró eco en el entorno regional a raíz de las tensiones entre Colombia y Ecuador, en el 2008, como mecanismo de integración que permitiera discutir las cuestiones relativas a la defensa entre los países del área, reducir conflictos y desconfianzas y sentar las bases para la formulación futura de una política de defensa común.

El CDS, sin ser una alianza militar con una fuerza conjunta, promueve la coordinación militar en la región y aporta una dimensión estratégica al proyecto de integración regional de UNASUR destinada a la construcción de la región como «zona de paz», superando las percepciones de amenaza e hipótesis de conflicto entre los países sudamericanos.

También se configura como un mecanismo de seguridad cooperativa, a partir de políticas de defensa nacionales, destinado a identificar intereses comunes y desarrollar medidas de confianza desde el reconocimiento del principio de autonomía de las políticas de defensa de cada uno de los países de la región Suramericana, en sus vertientes andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica.

---

<sup>(21)</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/index.shtml>



Esencialmente se trata de un foro de diálogo entre políticas de defensa nacionales y cooperación, no vinculante y basado en el consenso, destinado a conformar una «identidad suramericana» en defensa y consolidar a la región como una zona de paz y desarrollar una amplia cooperación y complementariedad estratégica en base a instrumentos comunes de doctrina, política e institucionalidad de defensa y seguridad regional.

Entre las competencias del Consejo están: la doctrina y política de defensa; la identificación de factores de riesgo y amenazas en el escenario regional común; la capacitación en defensa; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas; la cooperación en industria y tecnología de defensa; la coordinación de la acción humanitaria en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados; el análisis conjunto de aspectos de la coyuntura internacional y de situaciones regionales y subregionales en materia de defensa; la determinación y acción coordinada en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados, y la articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa.

La cooperación en defensa, en la perspectiva de concretar la seguridad cooperativa en una comunidad de seguridad regional, tiene como fundamento la concurrencia y complementariedad de las políticas de defensa nacionales y su aproximación hacia una «doctrina suramericana» basada en un pensamiento estratégico compartido.

A partir de estos ejes, los estados miembros intervienen según sus intereses e iniciativa en los componentes de la amplia agenda común definida en el plan de acción del CDS, que incluye, entre los más significativos: operaciones de paz, metodologías de cálculo de gasto en defensa, formación y capacitación, reformas de los ministerios de defensa, medidas de confianza mutua, identificación de factores de riesgo y amenazas regionales, industria de la defensa y cooperación tecnológica.

Con la conformación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (2011), el Consejo de Defensa Suramericano cuenta con una instancia permanente destinada a la generación de «pensamiento estratégico suramericano» en materia de defensa y seguridad regional e internacional, mediante la formulación de los enfoques conceptuales y lineamientos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la identificación de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial.

---

## ■ EN PERSPECTIVA

Sin desconocer el carácter transicional e inconcluso de los procesos descritos y la complejidad de los nuevos fenómenos que se despliegan en la región, podríamos concluir destacando, en síntesis, algunas condiciones que se proyectan tendencialmente a considerarse en el desenvolvimiento de la región:

1. En una perspectiva geoestratégica, la nueva integración responde al desplazamiento del eje de las relaciones interamericanas desde el nivel hemisférico hacia la conformación de contextos multilaterales de naturaleza subregional. En esta transformación opera un nuevo equilibrio continental, manifiesto en la reestructuración de las relaciones intrarregionales y transregionales y en un redimensionamiento estratégico de los procesos integracionistas. No es previsible aún la configuración definitiva que adopte esta tendencia ni las formas de articulación de los distintos procesos que la constituyen.
  2. Inserta en la nueva regionalización desplegada a nivel global y hemisférico, Suramérica tiende a configurarse como un subsistema diferenciado en el sistema internacional, con autonomía política, económica, de seguridad y defensa a partir de una identidad regional en construcción, asumida como eje articulador de consensos políticos interestatales y generación de una nueva institucionalidad multilateral.
  3. En la nueva regionalización sudamericana confluyen complementariamente varios modelos y procesos de distinta escala y dimensión política e institucional que interactúan sobre la base de agendas compartidas y acciones coincidentes, sin que prevalezca una jerarquía unívoca ni un liderazgo unilateral. El desarrollo de estos procesos genera un entramado de iniciativas complejo que demandará la resolución de líneas de continuidad aún difusas en la amplia cooperación multilateral en marcha.
  4. Suramérica se proyecta como una comunidad de seguridad regional en ciernes; con un esquema de seguridad cooperativa fundamentado en un nuevo pensamiento estratégico en desarrollo. La dimensión política y las formas institucionales de este régimen, en conformación, reflejan un cambio de paradigma en las concepciones de seguridad y defensa, objeto de la formulación de consensos de nuevo tipo entre los Estados del área, no limitados a mecanismos tradicionales de confianza y cooperación, propicios para la definición de una doctrina suramericana de seguridad y defensa.
  5. UNASUR surge con gran vitalidad política, como un espacio de confluencia y equilibrio en la región, en un contexto de declive de la hegemonía norteamericana, ascenso de Brasil como actor global y disposición concertada de los gobiernos del área para la repotenciación
-

colectiva de su inserción internacional. Se consolida con el impulso de su dimensión política, como instancia de construcción de un liderazgo compartido a escala subregional y de una institucionalidad con sostenibilidad estratégica.

6. En una dimensión más amplia, UNASUR, no obstante su incorporación reciente como organización regional en el escenario internacional, ha logrado posicionar su reconocimiento como bloque regional de interlocución con foros multilaterales, impulsando una apertura del espectro de relaciones transregionales que podría tener una significativa trascendencia en la transformación y desarrollo del sistema internacional.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

ACHAYRA, Amitav y JOHNSTON, AlatairIain (eds.). *Crafting Cooperation Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.

ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge University Press. Londres: 1998.

ALADI. *Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana*.

ALADI, CAN, MERCOSUR. *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*.

BENECKE, Dieter W. *ALCA: ¿Acelerador o freno para la integración latinoamericana?* en *Contribuciones*, n.º 70. Buenos Aires: abril, mayo, junio 2001.

BILBAO, Luis. «Rediseño del mapa suramericano», en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: mayo 2006.

BRISIÓN RUIZ, José. «La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional». *Nueva Sociedad*, n.º 228, julio-agosto 2010.

BORÓN, Atilio. «El ALCA y la culminación de un proyecto imperial», en revista *OSAL*, n.º 11. Buenos Aires: mayo-agosto 2003.

BOTTO Mercedes y otros. «El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración». El caso MERCOSUR, en *Nueva Sociedad*, n.º 186, julio-agosto 2003.

---

- BOUZAS, Mario y FANELLI, José María. *MERCOSUR: Integración y crecimiento*. Colección Temas del Sur, Altamira, Fundación OSDE. Buenos Aires: 2002.
- BUZAN, Barry y WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, 2003.
- CALCAGNO, Alfredo Eric. «El motor de la Unión Sudamericana. Hacia un nuevo bloque geopolítico», en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: septiembre 2004.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*.
- CIENFUEGOS, Miguel y SANAHUJA, José. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB. Barcelona: 2010.
- Comunidad Andina. *Principales indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005*.
- Consejo de Defensa Suramericano. *Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: 2009.
- Consejo de Defensa Suramericano. *Informe de gestión de la Presidencia Pro Tempore 2009-2010*.
- CORNEJO, Romer y NAVARRO, Abraham. «China y América Latina: recursos, mercados y poder global». *Nueva Sociedad*, n.º 228, julio-agosto 2010.
- DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José (coordinadores). *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Fundación Carolina, Siglo XXI. Madrid: 2010.
- GIACALONE, Rita. «Integración Norte-Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional», en *Nueva Sociedad*, n.º 186, julio-agosto 2003.
- GIACALONE, Rita. «La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?», en *Nueva Sociedad*, n.º 202, marzo-abril 2006.
- GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. «Ventajas y desafíos de la integración», en *Archivos del presente*, n.º 21, Buenos Aires: julio-agosto-septiembre 2000.

GRABENDORFF, Wolf, (ed.). *La seguridad regional en las Américas*. Fondo Editorial CEREC. Bogotá: 2003.

GRABENDORFF, Wolf. «Perspectivas de una integración política de América del Sur», en *Nueva Sociedad*, n.º 117, enero-febrero 2002.

GRABENDORFF, Wolf. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, Unión Europea y América Latina», en KERNIC, Franz (comp.). *Seguridad y cooperación: Aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Viena: 2006.

HIRST, Mónica. «Claroscuros de la seguridad regional en las Américas», en *Nueva Sociedad*, n.º 185, mayo-junio 2003.

JAGUARIBE, Helio. «La construcción de la Unión Sudamericana», en Archivos del presente n.º 21, Buenos Aires: julio-agosto-septiembre 2000.

KATZ, Claudio. «El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA», en *Nueva Sociedad*, n.º 174 julio-agosto 2001.

LANDER, Edgardo. «¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares», *OSAL*, n.º 15. Buenos Aires: setiembre-diciembre de 2004.

QUIJANO, José Manuel. «MERCOSUR: ¿el relanzamiento?», en *Nueva Sociedad*, n.º 199, setiembre-octubre 2005.

REGO, André y otros (ed.). *Governança Global e Integração da América do Sul*. IPEA. Brasilia: 2011.

RIVAS, Eduardo. *ALCA, MERCOSUR y el futuro de la integración latinoamericana*, Universidad y Sociedad, 2004.

SERVÍN, Andrés. «Desafíos y obstáculos políticos del ALCA», en *Nueva Sociedad*, n.º 186, julio-agosto 2003.

SERVÍN, Andrés. (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y participación ciudadana*. ICARIA. Buenos Aires: 2011.

SOHR, Raúl. «Energía y seguridad en Sudamérica», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, julio-agosto 2006.

---

WAGNER, Allan. *La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un proyecto político y un gran programa de desarrollo*.

WAGNER, Allan. «La agenda política sudamericana», en *Archivos del presente*, n.º 21. Buenos Aires: julio-agosto-septiembre 2000.

WOLLARD, Dörte (ed.). «La agenda internacional de América Latina: entre las nuevas y las viejas alianzas». *Nueva Sociedad*, Argentina: 2011.

ZANONI, José. «¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, julio-agosto 2006.