



HAL
open science

Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional

Alberto Castillo Castañeda

► **To cite this version:**

Alberto Castillo Castañeda. Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.1295-1309. halshs-00876887

HAL Id: halshs-00876887

<https://shs.hal.science/halshs-00876887>

Submitted on 25 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

SURAMÉRICA: ENTRE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA Y LA SEGURIDAD REGIONAL

Alberto Castillo Castañeda¹

Resumen

El siguiente artículo abordará de manera descriptiva el tema de la seguridad en el presente rompecabezas hemisférico. En primer lugar, se hará una breve descripción de la arquitectura de seguridad hemisférica donde se resaltarán las principales características, instrumentos y órganos constitutivos que a día de hoy determinan sus potencialidades y limitaciones como órgano multilateral. En segundo lugar, se hará un análisis de la actual posición latinoamericana en términos de seguridad dentro del hemisferio y se incluirá en el análisis los diferentes procesos integracionistas llevados a cabo en los últimos años en la región, especialmente centrándose en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y en la institucionalización de la seguridad a través del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Partiendo de la base teórica de la escuela de Copenhague, se analizará la consolidación de un complejo de seguridad regional autónomo e independiente de aquel hemisférico y se propondrán posibles estrategias basadas en postulados teóricos para la consolidación y cooperación de los principales actores en los órganos multilaterales. El documento a través de esta composición argumentativa pretende abordar la seguridad de una región en construcción.

“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo en una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; [...]”

Simón Bolívar, Carta de Jamaica (1815)

1. América Latina ante el escenario hemisférico

1295

El continente americano ha seguido ciertas formulaciones de acercamiento (geográficas, históricas, culturales y políticas) que han sustentado movimientos de integración de tinte panamericanistas, panlatinoamericanistas, iberoamericanistas y suramericanistas, entre otros. La heterogeneidad de los Estados latinoamericanos dificulta en primer lugar, un análisis de manera agregada y en segundo lugar, la consolidación de una voz única frente a la potencia hegemónica –EE.UU.–, tal como ocurrió para el “acuerdo de Esquipulas” en donde los países implicados a través del Grupo de Contadora² buscaron mecanismos propios de negociación y concertación para la paz en Centroamérica. Por esta razón, la falta de unidad en términos de seguridad en América Latina fomentaría un panorama bastante complejo e incierto en cuanto a la relación con la estructura de seguridad hemisférica.

Una vez terminada la segunda guerra mundial, América Latina buscó consolidarse como un mercado prometedor para desarrollar el comercio y la inversión. Esta búsqueda de inserción en el escenario internacional a través de su desarrollo económico llevó a la región a realizar reformas económicas propias del libre mercado que se distanciaban de la propia necesidad de sus Estados. Por consiguiente, terminaron asumiendo como propias aquellas políticas ajenas a su realidad que propiciaron la toma de estrategias y políticas exteriores desvinculadas a sus propios intereses. Una de estas políticas fue las que se dieron a través del consenso de Washington³ acentuando la vulnerabilidad de la región frente a factores externos por causa de este tipo de reformas y demostrando la ineficacia para reducir las desigualdades y dotar de estabilidad económica a la región. Esta situación se puso de manifiesto con las crisis económicas de México en 1995 y, Brasil y Ecuador en 1999.

No hay que negar que los diferentes mecanismos de integración en óptica económica hayan ayudado al acercamiento y cooperación de los distintos países a nivel subregional o regional, bien sea a nivel económico, político y de

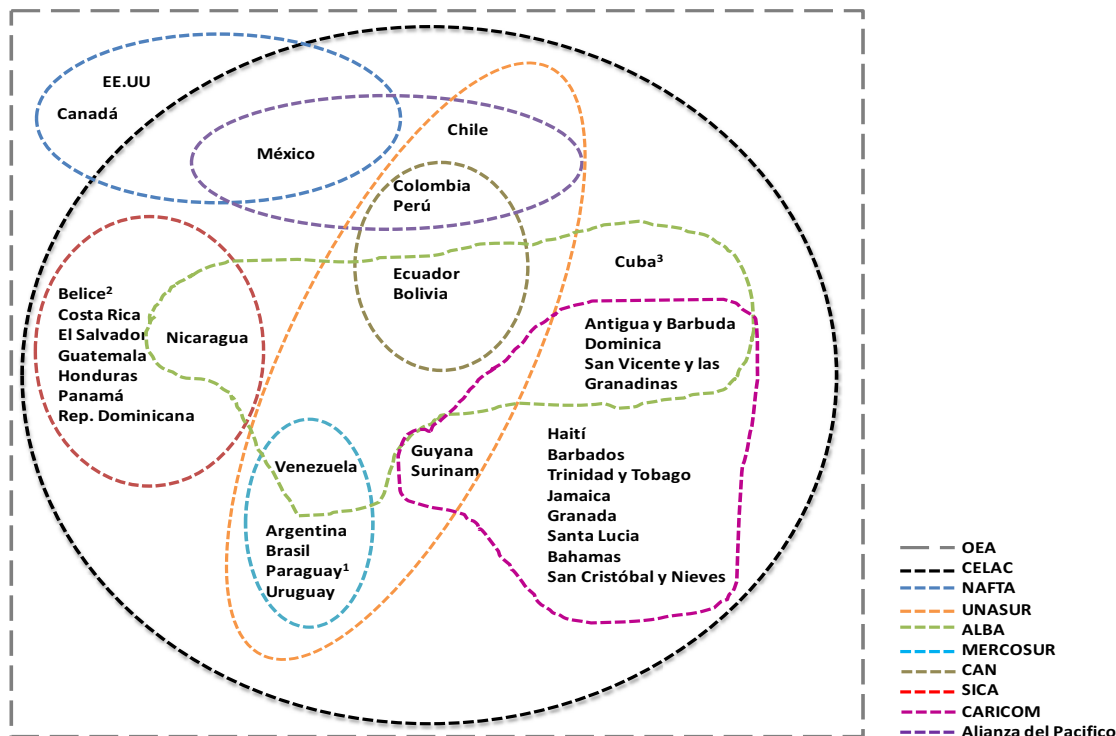
¹ Doctorando en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador Asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI - UCM). Coordinador académico y de investigación del Instituto de Altos Estudios Europeos (IAEE). Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor

² El grupo de contadora fue una instancia multilateral que se estableció en 1983 con la participación de Colombia, México, Panamá y Venezuela, desde 1990 paso a denominarse Grupo de Río.

³ Para mayor información sobre las políticas adoptadas por el consenso de Washington se puede consultar: Williamson, J. (2002): “What Washington means by policy reform” en Williamson, J. (ed.): *American Adjustment: how much has happened?*. Chapter 2. Peterson Institute for International Economics. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> [último acceso 18/08/2012]

seguridad⁴ como se observa en el gráfico n° 2. La abundante proliferación de proyectos integracionistas denota, en primer lugar, un claro impulso de construcción política propia y diferenciada y en segundo lugar, demuestra una clara dificultad derivada de la superposición de funciones y la falta de coordinación entre sus órganos, llegando a constituir lo que denomina Serbin (2010b: 6-11) una “anarquía de concentración regional”. Lo anterior refleja los múltiples esfuerzos y gastos innecesarios que derivan y que pueden ser reducidos a través de la consolidación y complementariedad de las funciones de estos mismos organismos.

Gráfico n° 2. Mapa de las estructuras regionales en las Américas



1296

1. Paraguay se encuentra suspendida hasta las próximas elecciones.
2. Belice pertenece igualmente a CARICOM.
3. Para el caso de Cuba, el 3 de junio de 2009, los cancilleres de las Américas adoptaron la resolución AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), la cual resuelve que la Resolución de 1962, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Fuente: elaboración propia. El presente gráfico ha sido actualizado del presentado por el autor en las IV Jornadas de estudios de seguridad del IUGM.

En términos de seguridad, América Latina no representa para el sistema global una clara amenaza tradicional (militar, política o económica) como pueden ser otras zonas del mundo. Esta característica que se lee en términos positivos consolida la región como una zona de paz, desnuclearizada y no proliferante que se constituye en un bien público global. Sin embargo, en contra de toda previsión, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) señaló que en el año 2010 América Latina tuvo el mayor incremento en las tasas de variación del gasto militar. Este incremento puede encontrar su explicación a la luz del crecimiento económico que ha tenido la región a diferencia de la recesión económica que han sufrido las demás regiones del mundo. Por otro lado, el SIPRI ha señalado que en el 2011 se ha registrado una caída de tres puntos porcentuales de dicho gasto militar, debido en parte, al recorte aplicado por Brasil con miras a reducir la inflación y enfriar la economía⁵.

En todo caso, América latina vive en una paz interestatal desde la década de los noventa, cuando se resolvieron los principales contenciosos fronterizos⁶ no obstante siguen existiendo disputas de carácter tradicional como se observa en el cuadro n° 1. Dichas amenazas dificultan la construcción de una voz común y ralentizan los procesos de integración y cooperación efectiva en materia de seguridad.

⁴ Tal es el caso de MERCOSUR con el protocolo de Ushuaia del 23-24 de julio de 1998 y la CAN con el Compromiso de Lima – Carta Andina para la Paz y la Seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa del 17 de junio de 2002

⁵ Para ampliar la información véase el comunicado de prensa de SIPRI del 17 de abril de 2012: <http://www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/milexprspa2012.pdf>

⁶ Algunos tales como el de Argentina-Chile y Perú-Ecuador.

Cuadro n° 1: Países latinoamericano con disputas territoriales y marítimas (Excluyendo disputas con EE.UU. y la Antártida)

Países	Número de Países
Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Surinam, Venezuela	15

Fuente: Mares D. (2005: 51) con datos de Central Intelligence Agency (2000); Department of Defense, U.S. Government (1997); International Boundary Research Unit (2003)

Por otra parte, algunos países de América Latina también ha proyectado su protagonismo en la arena global a través de sus participaciones en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz bajo el paraguas de la ONU. Un claro ejemplo de este tipo de operaciones es la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en donde se ha podido demostrar una forma de acción conjunta de la región, tal como se aprecia en el cuadro n° 2. De manera similar, los países de América Latina cuentan con una larga historia de aportaciones a las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, que van desde el año 1948 y que han pasado por regiones como África, Asia y Oriente Medio.⁷

Cuadro n° 2. Contribución de contingentes de los países latinoamericanos a la operación de paz en Haití

MINUSTAH	
País	Contingente
Brasil	1.899
Uruguay	941
Argentina	743
Chile	517
Perú	372
Bolivia	208
Paraguay	162
Guatemala	138
Ecuador	67
Colombia	25
El Salvador	16

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web de Naciones Unidas 2012 (http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12_3.pdf)

1297

Algunas de las razones del bajo protagonismo que se le achaca a América Latina a nivel internacional es resultado de su disminución en la participación en la economía mundial, su creciente fragmentación, la falta de consensos políticos regionales en temas básicos de la agenda internacional (tal como la reforma de las Naciones Unidas), los problemas internos que ostentan e igualmente debido a la baja relación que existe entre los sucesos regionales y aquellos de la agenda internacional marcada por EE.UU, salvo en los casos de México, Colombia y la triple frontera (Paraguay, Argentina y Brasil) que existe una clara alineación con la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

América Latina no cuenta con amenazas exteriores relevantes, más bien, sus amenazas y riesgos a la seguridad provienen de las inestabilidades internas causadas por problemas estructurales tales como la fragilidad democrática, corrupción, crimen organizado, falta de seguridad judicial, falta de estrategia de desarrollo, altos niveles de desempleo, pobreza y los altos niveles de desigualdad. La principal tarea será hacer frente a los problemas internos brindando mecanismos institucionales maduros y estables que potencien la “governabilidad democrática”, de este modo, se podrá mitigar el principal problema que las crisis político-económicas brindan con un alto grado de inestabilidad. (Rojas, 2005: 214-215).

Dicha inestabilidad política, se explica entre otras cuestiones por los problemas en el crecimiento económico y en la disminución de confianza hacia las instituciones públicas⁸. Los problemas internos de los diferentes Estados de la

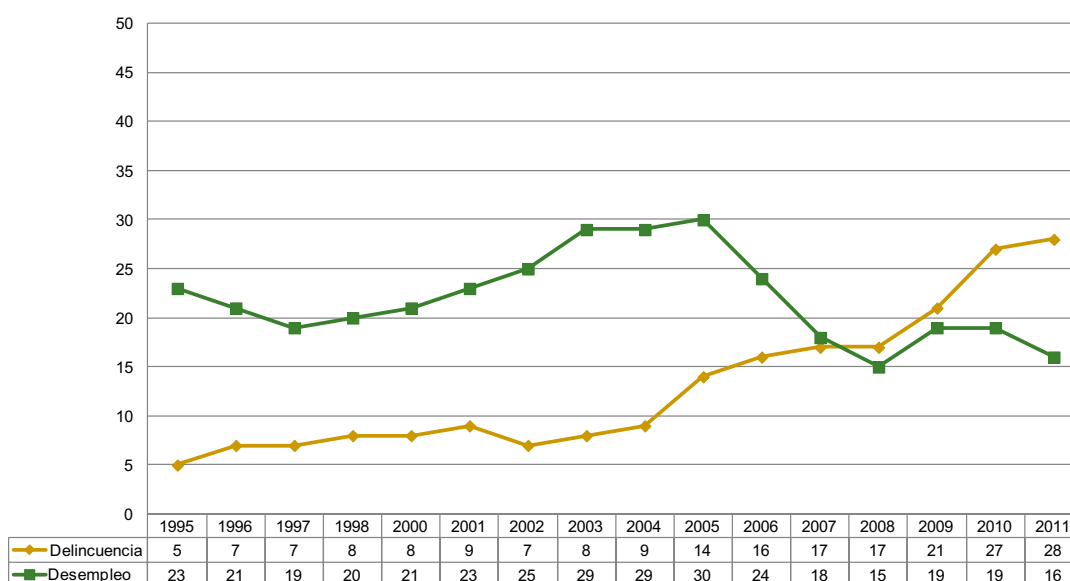
⁷ Para mayor información sobre las contribuciones de cada país en las distintas operaciones visítase la página web de las operaciones de paz de las naciones unidas: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/jul11_3.pdf. Además, se ha potenciado dicha colaboración estratégica en la realización de los ejercicios militares conjuntos tales como UNITAS, PANAMAX y UNASUR.

⁸ Cabe señalar que según el Latinobarómetro (2011) desde el 2003 se ha presentado un aumento de la confianza en los gobiernos, pero en el último año se ha presentado un descenso. Igualmente, al hacer una comparación con el eurobarómetro existe mayor confianza en los gobiernos en América Latina que en Europa.

región presentan una característica de naturaleza estructural y no coyuntural, en otras palabras, dichos problemas se manifiestan casi siempre motivados por la falta de políticas públicas efectivas que resuelvan situaciones de violencia e inseguridad. En algunos países se ha procedido adoptar una lógica cortoplacista militarizando las respuestas y aumento de la seguridad en la agenda política.

Según los datos del Latinbarómetro de 2011, como se puede observar en el gráfico nº3, la delincuencia y la seguridad pública han sido en los últimos años el problema de mayor importancia que ha percibido la ciudadanía latinoamericana representando en el 2011 un 28% del total de la población. Ha quedado relegado en el segundo lugar el problema del desempleo que históricamente había sido el mayor problema de preocupación en la ciudadanía. Los anteriores datos se consolidan y verifican con los resultados de las tasas de victimización que han demostrado que en el 2011 el 33% de la población latinoamericana llegó a ser objeto directo o indirecto de un delito. La delincuencia en muchos de los casos esta relacionada con el narcotráfico y el crimen organizado que se vinculan a través de las redes y los complejos entramados criminales que logra impregnar hasta instituciones públicas dificultando su eficaz disolución. Muchas de estas amenazas y riesgos actuales han logrado traspasar las fronteras nacionales y crear vínculos sofisticados entre los territorios para poder operar con mayor facilidad, dificultando una posible salida exclusivamente en óptica nacional sin tener en consideración el apoyo de los demás países implicados.

Gráfico nº 3. Percepción de los problemas más importantes en América Latina



Fuente: Latinobarómetro, 2011

2. La arquitectura de seguridad hemisférica

El sistema hemisférico de seguridad que se encuentra vigente en nuestros días tiene su origen en los años cuarenta del siglo veinte. Es en el transcurso de la segunda guerra mundial cuando dicha arquitectura de seguridad va consolidándose por medio de la constitución de una serie de instrumentos y organismos multilaterales que fueron dotando de realidad dicho proyecto. La Junta Interamericana de Defensa (JID) fue uno de los primeros órganos en gestarse a nivel hemisférico allá por el año 1942⁹ y se encargó de desarrollar la cooperación de alianzas militares en el continente americano. En dicho organismo, los delegados militares de los estados colaboraban para identificar soluciones a los posibles riesgos y amenazas comunes del continente americano en términos de defensa y seguridad durante el transcurso de la segunda guerra mundial. Una de las características de su constitución fue la manifiesta provisionalidad sujeta a la situación de guerra en la cual se encontraba sucumbido el mundo. A pesar de esta determinada provisionalidad, una vez terminada la segunda guerra mundial y con el imperante ambiente de guerra fría, se estableció la necesidad de continuar con este organismo dada la existencia de otro tipo de amenazas externas del hemisferio que podían llegar a resultar un riesgo para los Estados. De igual forma, una vez caído el muro de Berlín, el JID continuó sus labores como órgano consultivo en materia de seguridad del continente americano superando dicha provisionalidad originaria.

⁹ Para ampliar información véase la página web de la JID: <http://iadb-sp.jid.org/>

Una herramienta hemisférica que se gestó fue el “Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca” (TIAR) suscrito en Río de Janeiro en 1947¹⁰, también denominado como “Tratado de Río”. La singularidad de este tratado es el instrumento de defensa colectiva frente a los actos de agresión externa que se describe en su artículo 3.1:

“(…) un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la carta de las Naciones Unidas”

Creada la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 1948, se consolidó en el hemisferio una estructura institucional que conjuntamente a la JID ha podido desde entonces operar en materia de seguridad. La relación de la OEA con la JID era de naturaleza bastante confusa, ya que no contaba con un reconocimiento formal por parte de la OEA pero dicha institución era una beneficiaria considerable de los fondos generales, llegando a significar aproximadamente el 20% de su presupuesto (Radseck, 2005:75). Con miras a esclarecer dicho reconocimiento, a partir del año 2006, la JID fue constituida formalmente como una entidad de la OEA según lo previsto en el último párrafo del artículo 53 de la carta de la OEA y su naturaleza quedó reflejada en su artículo primero, numeral 1.3 del estatuto:

“se inspira en los principios de supervisión civil y subordinación de las instituciones militares a la autoridad civil, en observancia del artículo cuatro de la Carta Democrática Interamericana y del principio de conformación democrática de sus autoridades, a fin de asegurar su concordancia con los valores democráticos de los Estados miembros y su participación igualitaria”

Desde que se aprobó hasta la década de los ochenta del siglo XX, dicho tratado se ha aplicado en 21 situaciones específicas (Rojas Aravena 1998: 16). Para países como México o los miembros del ALBA¹¹, este tratado es considerado poco eficiente y eficaz; no lo conciben ni como realidad política, estratégica o militar dada su reducida operatividad para la resolución de los nuevos conflictos emergentes. A pesar del notorio declive, se intentó dotar de un nuevo impulso a este tratado en 1975 con un protocolo de reformas que solo fue ratificado por ocho de los veintiún países firmantes.¹² A pesar de estos esfuerzos, en el año 2002, México abandona formalmente el TIAR¹³ denunciando este tratado como “inútil y obsoleto”. En la XLII Asamblea General de la OEA de 2012 en Cochabamba, los países miembros del ALBA denunciaron el TIAR iniciando su proceso de retiro¹⁴ de lo que denominaron una “hojarasca inútil” de la OEA. El hecho más notorio de inaplicabilidad de las obligaciones fue el caso de EE.UU en el conflicto con Reino Unido en las Malvinas cuando Argentina invocó dicho tratado.

1299

Finalmente, la arquitectura de seguridad se ve complementada por una gran variedad de acuerdos binacionales y regionales, dentro de los cuales se destaca: (i) el “Tratado americano de soluciones pacíficas”, denominado “Pacto de Bogotá” que entró en vigor en 1949 y (ii) el “Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe”, conocido también como “Tratado de Tlatelolco”¹⁵ firmado en 1967 estableciendo el control del empleo de la energía nuclear, para evitar la proliferación de armas nucleares en el hemisferio.

Las relaciones hemisféricas de seguridad se dinamizaron en los años noventa debido a la ampliación de la OEA a la casi totalidad de países del continente americano¹⁶. Así mismo, en 1995 se creó la “Comisión de Seguridad Hemisférica” (CSH), la cual se constituyó como un órgano coordinador del sistema interamericano de seguridad dentro de la OEA para analizar y definir cuáles son las nuevas amenazas comunes que ponen en riesgo la seguridad hemisférica y cómo lograr articular los mecanismos cooperativos para afrontarlas. Agregando a lo anterior, a través de los acercamientos bilaterales y multilaterales entre los Estados miembros de la OEA se lograron establecer nuevos mecanismos para afrontar dichas amenazas dentro de los que encontramos: la “Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas” (CICAD) establecida en 1986, la “Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados” (CIFTA) establecida en 1998, el “Comité Interamericano contra el Terrorismo” (CICTE) establecido en 1999, y, la “Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales” (CITAAC) en vigor desde 2002.

¹⁰ Para mayor información sobre el TIAR véase: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html> [último acceso el 18/08/2012]

¹¹ Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela

¹² Dichos países fueron: Brasil, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Perú y República Dominicana.

¹³ Para mayor información véase el comunicado oficial de la OEA:

<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a/C3%B1o99/a/C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm> [Último acceso el 18/08/2012]

¹⁴ Deben pasar dos años desde que se hace la denuncia formal para no estar sujetos a las obligaciones y prescripciones que rijan este tratado.

¹⁵ Para revisar el texto íntegro del tratado véase: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Tlatelolco-e.htm> [último acceso el 18/08/2012]

¹⁶ Para el caso de Cuba, el 3 de junio de 2009, los cancilleres de las Américas adoptaron la resolución AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), la cual resuelve que la Resolución de 1962, mediante la cual se excluía al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, por tanto, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA)

La diplomacia de las cumbres fue en cierto modo reactivada¹⁷ a raíz de la búsqueda de respuesta a los conflictos centroamericanos y puso sobre la mesa dos de los valores anhelados en la región; la democracia y el respeto a los derechos humanos. El recorrido a estos objetivos se inicia en el año 1991 con el “Compromiso de Santiago de Chile con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”¹⁸, posteriormente, en el año 2001 se adoptó la “Carta Democrática Interamericana”¹⁹, en el año 2002 la “Declaración de Bridgetown del Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica”²⁰ y en el año 2003 la “Declaración de Kingstown”²¹ sobre la seguridad de los pequeños estados insulares. En estas declaraciones se puso de manifiesto una concepción de la seguridad hemisférica con un enfoque multidimensional, o lo que es lo mismo, un enfoque que no solo incluía el ámbito militar sino que incorporaba elementos tales como la seguridad democrática y seguridad humana. Este proceso de conceptualización de la seguridad en el hemisferio culminó con la Conferencia Especial de Seguridad en octubre de 2003 en México, de la cual surgió la Declaración sobre Seguridad en las Américas dejando constancia de la nueva concepción del término de seguridad que incluye las nuevas amenazas del nuevo contexto internacional.

En la sección II, numeral 4, literal m.) de la Declaración de Seguridad en las Américas²² se describen las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos comunes de naturaleza diversa que pueden llegar a poner en riesgo la seguridad de los Estados del hemisferio como se cita a continuación:

“m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

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

Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.”

Una vez se desarrollaron las instituciones a nivel hemisférico (como se ha explicado en párrafos anteriores y se puede observar en el gráfico n° 1) y se amplió la concepción de la noción de seguridad en términos multidimensionales, el sistema de seguridad ha tomado forma y delimitado su camino. Sin embargo, dicha amplitud conceptual puede considerarse como un “enfoque y no como un instrumento ya que no especifica quiénes son sus actores ni que instituciones deben de crearse para su instrumentación” (Serbin, 2010a: 17). Esta situación puede conducir a la militarización de soluciones o a un excesivo peso de la seguridad de agendas, más acentuada en aquellos países que no han contado con experiencias de dictaduras militares²³, como aquellos de la zona andina.

¹⁷ Se efectuaron cumbres a diferentes niveles; regionales como la iberoamericana, de las Américas, y subregionales de mandatarios (CARICOM, Centroamérica, MERCOSUR), ministros de defensa, Conferencia de Ejércitos de América (CEA), Conferencia de Armadas y Fuerzas Aéreas de América y Conferencia Especial sobre seguridad Hemisférica.

¹⁸ Para revisar el texto integro del Compromiso de Santiago de Chile con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/13/pr/pr17.pdf> [último acceso 18/08/2012]

¹⁹ Para revisar el texto integro de la Carta Democrática Interamericana: http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf [último acceso 18/08/2012]

²⁰ Para revisar el texto integro de la Declaración de Bridgetown del Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica: http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm [último acceso 18/08/2012]

²¹ Para revisar el texto integro de la Declaración de Kingstown: http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Declaracion_Kingstown.pdf [último acceso 18/08/2012]

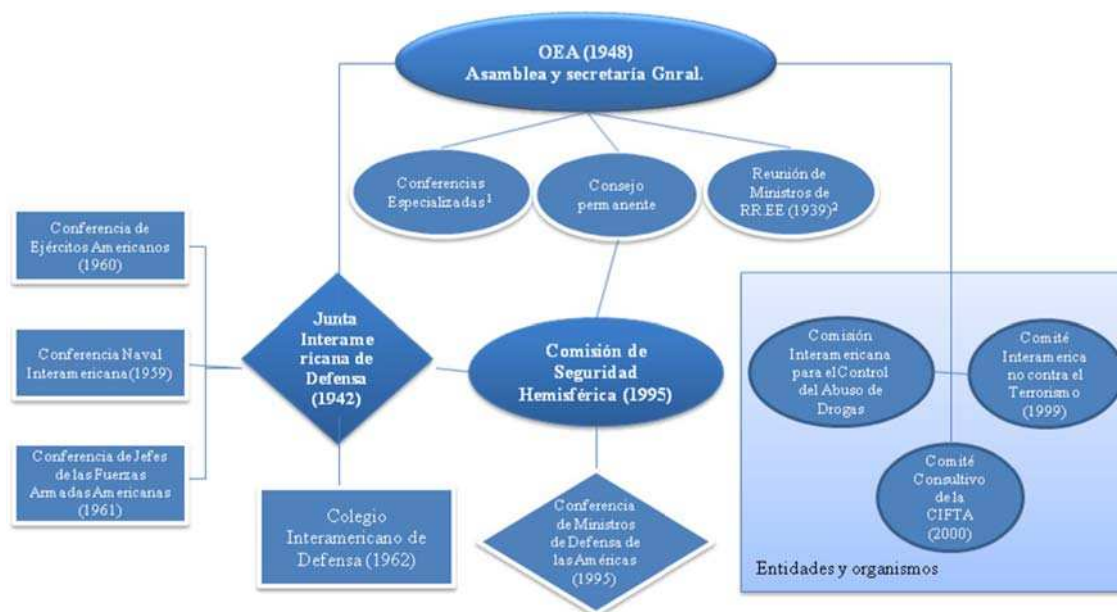
²² Para revisar el texto integro de la Declaración de Seguridad de las Américas: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> [último acceso 18/08/2012]

²³ Salvo casos como el de Bolivia con Hugo Banzer (1971-1978) y en Colombia con Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)

Del mismo modo, se han establecido parámetros para afrontar las nuevas amenazas y riesgos de manera cooperativa buscando la compatibilidad de los intereses nacionales, subregionales y hemisféricos en relación al tema de seguridad. Esto último ha determinado que la arquitectura resultante de este sistema sea de carácter “flexible”, según las declaraciones de los ministros de defensa en Santiago de Chile, en noviembre de 2002, cuando anunciaron que:

“(…) la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivos como cooperativos, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral”²⁴

Gráfico 1. El sistema interamericano de seguridad



1: Comprende: Conferencias regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, Santiago 1995 (Declaración de Santiago) y San Salvador 1998 (Declaración de San Salvador); Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, México 2003 (Declaración sobre seguridad en las Américas).

2: Órgano de consulta del TIAR según su artículo 11.

- Leyenda: ○ Foro/órgano civil
 □ Foro/órgano militar
 ◇ Foro/órgano cívico-militar

Fuente: actualizado de Radseck, M. (2005): “El Sistema Interamericano de Seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en: Bodemer, K. y Rojas F., (eds) *La seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos*, Madrid, Iberoamericana, pp. 77.

Finalmente, el consenso de Miami²⁵ enfatizó aún más el carácter plástico de dicha arquitectura de seguridad al señalar que:

“(…) el desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad es parte de la emergencia de una nueva arquitectura flexible de seguridad en las Américas ya que son un componente sustancial e insustituible de una red de acuerdos cooperativos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos, que han sido desarrollados en forma complementaria a la instituciones de seguridad forjadas por el sistema interamericano”

En consecuencia, con los instrumentos y organismos descritos anteriormente se ha generado en la región un ambiente de cooperación en materia militar que ha puesto en marcha acciones de transparencia y elaboración de libros

²⁴ V Conferencia de Ministros de defensa de las Américas, diciembre, 2002 citado en: Rojas A., (2005): *Panorama de la seguridad en la América del Sur*. Madrid, iberoamericana, pp. 222

²⁵ OEA/Ser.K/XXIX. “Declaración de los expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad”. Recomendaciones para la Conferencia Especial de Seguridad, febrero, 2003 citado en Rojas A., (2005): *Panorama de la seguridad en la América del Sur*. Madrid, iberoamericana, pp. 222

blancos²⁶ sobre políticas de defensa nacional o medidas de fomento de confianza mutua y seguridad. Un primer elemento que sale a la luz de esta arquitectura de seguridad es la falta de reconocimiento y la pérdida de legitimidad que algunos países ostentan por la dificultad de este instrumento en adaptarse a los nuevos elementos y característica que las nuevas realidades del hemisferio producen. Tal es el caso del TIAR, en donde las amenazas de una confrontación entre Estados son lejanas aunque no imposibles. En cambio, encontrar la agresión en la región de actores no estatales que puedan desestabilizar y poner en riesgo la seguridad de los Estados es una situación que viven los Estados en la actualidad. Por consiguiente, se ha pretendido ampliar la interpretación del artículo seis de este tratado para permitir su aplicación a los conflictos internos e intentar de esta forma ampliar su rango de aplicación (Manaut, 2006:130). De igual modo, con la asunción del concepto de seguridad multidimensional, ratificada por los jefes de Estado, ha creado una base teórica que incluye un abanico de riesgos y amenazas en la región pero que dificulta en igual medida la materialización de las acciones concretas para contrarrestar dichos riesgos.

3. Génesis de un actor regional: UNASUR²⁷

Suramérica, no ha sido ajena a las configuraciones y construcciones regionales que se han generado de manera incremental en la escena internacional desde la caída del muro de Berlín. Dicha intensificación en los procesos regionales no solo ha sido resultado de un proceso de búsqueda de inserción internacional a través el desarrollo económico con la creación de bloques económicos, sino que también, ha sido la respuesta a la histórica búsqueda de autonomía e independencia sobre actores dominantes en la región, lo que ha llevado a diversos autores a considerar los nuevos procesos regionales en óptica “posliberal” (Serbin, 2010c; Sanahuja, 2009; 2012)

El nacimiento de la “Comunidad Suramericana de Naciones” (CSN) en la tercera reunión de presidentes suramericanos celebrada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004 activó las tres líneas de acción del proyecto suramericano; la conformación, la integración y la acción. La primera de estas líneas reafirma a través de la conformación de intereses y valores compartidos en Suramérica como un grupo regional. La segunda línea enfatiza la necesidad de profundización en la convergencia del “Mercado Común Suramericano” (MERCOSUR), la “Comunidad Andina de Naciones” (CAN) y Chile en el “Área de libre comercio suramericana” (ALCSA) fraguada en 1993 por medio de la “Integración de la infraestructura regional suramericana” (IIRSA) en vigor desde el año 2000. Por último, la tercera línea, promueve la convergencia de estas acciones sobre la base de la institucionalidad existente evitando así la superposición y duplicidad de esfuerzos.

En la primera reunión de jefes de Estado de la CSN en Brasilia el 30 de septiembre de 2005²⁸, se determinó la agenda prioritaria que resalta la búsqueda de reducción de las asimetrías en los procesos integracionistas. En la segunda reunión realizada en Cochabamba en el 2006, se estableció un nuevo modelo de integración para Suramérica, que comprendía seis principios rectores para dicha integración:

“(i) Solidaridad y cooperación para lograr una mayor equidad, reducir la pobreza y disminuir las asimetrías. (ii) Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos según los principios de las Naciones Unidas. (iii) Paz y resolución pacífica de las controversias. (iv) Democracia y pluralismo en contraposición a las dictaduras y con respeto a los derechos humanos y de las minorías. (v) El carácter universal, interdependiente e indivisible de los derechos humanos. (vi) Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Además de estas cuestiones, se realizaron otros trabajos en diversos ámbitos de interés regional²⁹.

La “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR) reemplazó formalmente a la CSN el 23 de mayo de 2008³⁰ y se adoptó en la III reunión de jefes y jefas de estados por 12 estados miembros³¹. El tratado constitutivo de UNASUR puso de manifiesto elementos fundamentalmente políticos y en términos económicos solo realizó una mera mención en su preámbulo a las experiencias de integración económicas, subregionales como el CAN y MERCOSUR

²⁶ Para ampliar información sobre los países (Chile, Ecuador, Argentina, Guatemala, Perú, Honduras, Nicaragua y El Salvador) con libros blancos en defensa véase: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp> [último acceso 19/08/2012]

²⁷ Este apartado es una versión revisada de una ponencia originalmente presentada por el autor a las IV jornadas de estudios de seguridad del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, Mayo 2012.

²⁸ Para mayor información véase la primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, 30 de setiembre de 2005
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CASA_2005_3.HTM

²⁹ Cuestiones tales como la situación sobre las islas Malvinas, integración física, educacional, energética y de los bosques. También el alivio de la deuda externa, caminos al desarrollo social y humano, desarrollo de una política y agenda regional para la salud, derecho de los pueblos indígenas y la creación de un espacio parlamentario sudamericano.

³⁰ Véase el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR):

http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339

³¹ Estos son las repúblicas de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, oriental de Uruguay y Bolivariana de Venezuela.

resultantes del “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994) para aprovechar los avances conseguidos por estas mismas. Finalmente, el 11 de marzo de 2011 en la localidad de Mitad del mundo en Quito (Ecuador) el tratado constitutivo entra en vigor al conseguir la ratificación de al menos 9 países³².

El tratado constitutivo de UNASUR proporciona personalidad jurídica a la institución diferenciando su propia existencia jurídica a la de los Estados miembros. Esta cuestión no constituye, en todo caso, la presencia de un ordenamiento supranacional y en cambio, se continuará necesitando de la aprobación de los distintos parlamentos para que las disposiciones puedan tener funciones vinculantes a nivel nacional.

El objetivo general que señala el tratado de UNASUR se refiere a la construcción de un espacio de integración y unión basado fundamentalmente en el diálogo político de diversas áreas con el fin de fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del respeto a la soberanía e independencia de los Estados. Igualmente, el artículo tercero apartado s.) de este tratado concibe como objetivo específico, la conformación de UNASUR para “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” parte del cual condujo al desarrollo de trabajos en la materia y a la posterior constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

3.1 La institucionalización de la seguridad y defensa: el Consejo de Defensa Suramericano

La propuesta de la iniciativa del CDS fue puesta en la mesa por la presidencia brasileña de Luis Ignacio Lula da Silva el 4 de marzo de 2008, tres días después de que el gobierno colombiano llevase a cabo la Operación Fénix³³ en territorio ecuatoriano, que acabó con la vida de Raúl Reyes, segundo comandante en rango de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Dicha controversia fue resuelta en la XX cumbre del Grupo de Rio celebrada el 7 de marzo de 2008. Las constantes fricciones entre Colombia y Venezuela, la falta de resolución de la demanda de Bolivia de una salida al mar, la tensión entre Argentina y Uruguay en torno a las papeleras, los constantes problemas por la gestión energética regional, la reactivación de la IV flota por parte del pentágono, la creciente influencia del comando sur en Latinoamérica y la pretensión de Brasil de convertirse en potencia regional, derivó en la necesidad de consolidación del CDS.

Como era de esperarse, la creación del CDS no estuvo aislada de controversias y negociaciones. La más relevante fue la negativa inicial del gobierno colombiano a ingresar a dicho organismo debido al reconocimiento que países miembros daban a los grupos al margen de la ley en su territorio como beligerantes. Además, era manifiesta la clara apuesta política del gobierno colombiano en preservar los mecanismos hemisféricos para la resolución de las controversias como la OEA. Finalmente, después de la intermediación del gobierno brasileño³⁴ el 19 de julio de 2008 el presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez anunció la incorporación de su país al CDS en conformidad a la inclusión en la declaración del rechazo expreso a los “grupos violentos” evitando cualquier mención a la palabra “terrorismo” para que dicha ambigüedad permitiese la identificación de países como Colombia y Bolivia en dichos preceptos.

En una reunión extraordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2008 en Costa de Sauípe (Bahía, Brasil)³⁵, se aprobó la creación del Consejo Suramericano de Salud (CSS) y del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Este último se constituyó como:

“una instancia de consulta, cooperación y coordinación. Este Consejo se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos. Tiene como objetivo general consolidar Suramérica como una zona de paz, servir de base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial. Contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.”.

En el artículo primero de la decisión para la constitución del CDS se especifica claramente que se trata de una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”. Cabe destacar, como lo señaló el ministro de defensa brasileño Nelson Jobim³⁶; el CDS “no será una alianza militar clásica o un ejército suramericano contra alguien, sino, un colegio o un foro en el marco de la UNASUR que servirá para discutir (...) la integración. Será una organización (de seguridad y defensa) que permitirá identificar problemas comunes y continentales para buscar

³² Los últimos países en ratificar dicho tratado fueron el de Colombia, Brasil y Paraguay, en ese mismo orden

³³ Para mayor información véase la nota de prensa:

http://www.elpais.com/articulo/internacional/fue/Operacion/Fenix/elpepiint/20080309elpepiint_2/Tes

³⁴ Para ampliar información véase la nota de prensa:

<http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/664423/07/08/Lula-convence-a-Urube-y-Colombia-entra-en-el-Consejo-de-Defensa-Sudamericano.htm>

³⁵ Para mayor información véase la reunión extraordinaria de UNASUR en Costa de Sauípe:

http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/10/T023600004361-0-Declaracion_Unasur_-_CDS_-_Sauipe,_diciembre,2008.pdf

³⁶ Véase el Memorandum Opex n°92/2008

http://www.falternativas.org/content/download/12148/369674/version/2/file/92memo_consejo_defensa_sudamericano.pdf

soluciones e incrementar y fomentar la confianza, la transparencia y la integración en cuestiones de defensa”. Por tanto, al no contar con una cláusula de defensa mutua colectiva no constituye una alianza militar, ni un mecanismo de seguridad colectiva³⁷, sino más bien un foro multilateral que permitirá reducir las desconfianzas mutuas de los países de la región.

La parte más original de la declaración respecto a los anteriores trabajos en la región y donde se vislumbra la verdadera naturaleza del CDS reside en su parte tercera, en su artículo cuarto que contiene tres objetivos generales. El primer objetivo se refiere a la continuidad de los principios establecidos en contextos subregionales que establecen a Suramérica como una zona de paz y lo definen a través de la “consolidación de América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial”.

El segundo objetivo, busca “construir una identidad suramericana que tenga en cuenta las especificidades subregionales y nacionales y que contribuya para el fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe” por tal motivo según el mandato atribuido en el artículo 8, los viceministros de defensa elaboraron un Plan de Acción 2009-2010 teniendo en cuenta el mandato que emana del artículo 14 de los estatutos del CDS. Este plan de acción prevé cuatro ejes fundamentales de actuación; políticas de defensa, cooperación militar y acciones humanitarias, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación. Este último eje ha posibilitado la consolidación en mayo de 2011 del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED).

Por último, el tercer objetivo se refiere a la “generación de consenso para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa” materializado con el plan de acción por medio de la puesta en marcha de medidas de confianza mutua que van desde la transparencia de información sobre las capacidades de defensa de los países, las infraestructuras, los presupuestos, hasta los acuerdos con actores extrarregionales. Un claro ejemplo de esta puesta en marcha es la búsqueda de unificación de mecanismos de control del gasto militar y el uso compartido de indicadores económicos de la defensa. Los dos principales problemas que se encuentran en la declaración de constitución del CDS y que dificultan la integración regional son: el exceso de retórica y el exceso de nacionalismo (Malamud, 2010: 60).

3.2 Categorización de UNASUR como Complejo de Seguridad Regional (CSR)

1304

La arquitectura hemisférica de seguridad presenta signos de agotamiento y falta de consenso que repercuten en la efectividad de su acción en el sistema interamericano. Además, no va de la mano a los cambios políticos y económicos que vive la región. Desde algunos gobiernos suramericanos, la OEA, es vista como un brazo de la diplomacia estadounidense en la región e igualmente desde una facción política del partido republicano estadounidense es vista como un organismo de financiación a gobiernos frágiles. Por su parte la asimetría abismal existente entre EE.UU y sus estados miembros es una de las principales características de la OEA, al igual que la dependencia de este organismo a la financiación estadounidense para su propia supervivencia.

Sin embargo, la constitución de UNASUR y el CDS ha propiciado un lugar de diálogo político y de resolución pacífica de controversias en óptica exclusivamente suramericana³⁸. La rápida y eficaz respuesta de UNASUR a dichos conflictos ha ocasionado una visibilidad mucho más acentuada que la ofrecida por la OEA.

Tomando en consideración el trabajo teórico desarrollado por la Escuela de Copenhague³⁹, los autores Buzan y Weaver han señalado que las variables esenciales para la conformación de un Complejo de Seguridad Regional (CSR) son las siguientes cuatro: “el componente geográfico, la estructura anárquica, la polaridad y finalmente, los patrones de amistad/enemistad” (Buzan y Weaver, 2003: 53).

En cuanto al componente geográfico, este se ha visto claramente fundamentado en la construcción de UNASUR: un espacio suramericano de componentes culturales e históricos compartidos que se diferencia básicamente de aquel panlatinoamericano y panamericano, La posición geográfica de Suramérica brinda una cierta ventaja respecto a sus vecinos centroamericanos, en donde la consolidación de un CSR no es posible debido a la sobreposición o yuxtaposición (*overlay*)⁴⁰ de los intereses estadounidenses en sus propias dinámicas de seguridad. En cambio, Suramérica no cuenta con esa sobreposición, más bien, se puede hablar del establecimiento en algunos países de dinámicas con niveles de impregnación relativos a los intereses estadounidenses sin excluir la capacidad de conformación de un CSR en la región. .

³⁷ Para ampliar información sobre el concepto de seguridad colectiva véase el capítulo 8 de Calduch, R. (1993): *Dinámica de la Sociedad Internacional*.- Edit. CEURA. Madrid y Ballesteros M. (2004): “Las estrategias de seguridad y de defensa” en Ballesteros M., (Coord): *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, nº 67, Monografía del CESEDEN, Madrid.

³⁸ Controversias tales como la secesión de Bolivia, las tensiones entre Ecuador-Colombia y Venezuela-Colombia son algunos ejemplos.

³⁹ Al utilizar el término de Escuela de Copenhague se hace alusión a los trabajos de investigación sobre seguridad que tuvieron nacimiento y desarrollo dentro del Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague. Entre los que se encuentran *Barry Buzan, Ole Waever y Bjorn Moller*.

⁴⁰ Por *overlay* se refiere cuando los intereses de las grandes potencias externas más allá de la penetración simple, y llegan a dominar una región tan fuertemente que las dinámicas locales de seguridad interdependientes prácticamente dejan de funcionar. (Buzan y Waever, 2003: 490)

La segunda y tercera variable dentro del análisis -la estructura anárquica y a la polaridad- se refiere específicamente a la distribución del poder y estructura organizativa dentro del CSR. En UNASUR existen diversos actores relevantes dentro del análisis regional tales como Venezuela, Colombia, Argentina, Chile y Brasil. Estos países tienen opciones y disposiciones de ocupar un puesto relevante en el escenario regional por la capacidad de recursos materiales, no obstante, debido a sus problemas internos o imagen en el ámbito global encuentran obstáculos para ser reconocidos como tales. Brasil, por sus recursos materiales superiores a los demás y el desarrollo de iniciativas multilaterales puede llegar a consolidarse como la potencia dentro de la región, pero, como ha señalado Gratius (2007:2) “muchos de sus vecinos ven con recelos sus aspiraciones de liderazgo, tanto en América Latina y el Caribe como en el ámbito global (particularmente su candidatura al consejo de seguridad)”. Puede ser incluida dentro de las causas del incremento progresivo del presupuesto destinado a defensa en la región responde a una dinámica de seguridad por la acusada falta de liderazgo efectivo dentro de la estructura regional. El papel que ha asumido Brasil de pacificador y mediador dentro de la región ha producido cambios en los patrones de polaridad de la región, modificando por tanto, la estructura interna dentro del complejo. Por ende, el CSR suramericano resulta de característica estándar con una estructura anárquica, esto quiere decir que la polaridad o distribución del poder está determinada por los diferentes poderes regionales presentes. Lo anterior, también está determinado por el alto nivel del componente nacionalista – westfaliano- que dificulta la construcción de una normativa supranacional.

Por último, la variable que se refiere a los patrones de amistad-enemistad determina que en Suramérica existe una situación de ausencia de conflicto inter-estatal aunque como se ha visto, consta la violencia intra-estatal que propician problemas de característica domésticas e inestabilidades internas en la gobernabilidad institucional y en las relaciones interestatales, ya que este tipo de riesgos y conflictos internos, se traducen en externalidades negativas que constituyen amenazas no tradicionales para todos los países de la región.

Al llevar a cabo un análisis estructural de la región suramericana se resalta la marcada fragmentación en términos de seguridad entre sus sub-complejos (zona andina y cono sur) poniendo de manifiesto las diferentes realidades y niveles de vínculos en materia de seguridad que tanto la UNASUR y el CDS deberán de compensar⁴¹. A través de la consolidación de UNASUR, la tipología que resulta del CSR⁴² puede encuadrarse dentro de lo que los autores Buzan y Weaver (2003: 53-54) consideran como “régimen de seguridad”⁴³. Del análisis de dicha estructura, no se puede extraer claramente si la ausencia de conflicto entre los Estados es un resultado de la UNASUR como organismo regional o en cambio, es una realidad previa a la constitución de dicho organismo que simplemente a través de sus mecanismos propios esta ayudando al mantenimiento del status quo. Lo que sí es claro, es que la existencia de UNASUR brinda mayores herramientas institucionales para lograr dar soluciones dialogadas a los problemas regionales y promocionar la democracia, la paz y la seguridad a nivel regional.

4. EE.UU y el viejo multilateralismo

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), EE.UU dejó clara su postura de acción exterior en relación a los organismos multilaterales decantándose por una estrategia basada en su *hard power* a través de una política unilateral de potencia que buscaría limitadamente, como señala el autor Bodemer (2005:21), posicionarse a un “multilateralismo selectivo” o “*a la carte*”. Las opciones de afrontar los problemas de seguridad de EE.UU se alejaron de los cauces institucionales tradicionales de carácter multilateral, en cambio, ha puesto las fuerzas en realizar “coaliciones ad hoc” buscando “el control global desinstitucionalizado” dando como resultado un “unilateralismo radical” (Rojas, 2005: 208). Se debe matizar que EE.UU siempre ha estado en constante oscilación y ambivalencia con la política unilateral y la construcción de un orden basado en acuerdos, reglas e instituciones (Ikenberry, 2006: 41).

De la lectura de los movimientos de política exterior, podemos afirmar que EE.UU ha pasado de una estrategia geoestratégica a una estrategia temática focalizada, es decir, donde antes se encontraban regiones prioritarias para los intereses estadounidenses ahora hay temas de importancia estratégica que representan amenazas y riesgos, y que se encuentren alineadas a su política exterior securitizada⁴⁴. América Latina es un claro ejemplo de lo expuesto, ya que era considerada como una región prioritaria por su propia cercanía a los EE.UU pero actualmente ha perdido cualquier interés salvo por las zonas como la triple frontera, México o Colombia que cuentan con problemas de seguridad alineados a la nueva agenda global estadounidense, como son el narcotráfico y el terrorismo, por lo cual, se han generado acuerdos bilaterales que han promovido la cooperación con herramientas de seguridad que protejan

⁴¹ Para ampliar sobre la estructura sobre la seguridad regional suramericana véase: Castillo, Alberto (2012): *la (des)estructura de la seguridad regional: una aproximación al posible complejo de seguridad suramericano*, IV jornadas de estudios de seguridad, IUGM, Madrid.

⁴² Se establecen tres tipos de tipología de complejos de seguridad: desde *formación de conflicto*, *régimen de seguridad* y *comunidad de seguridad* (Buzan y Weaver, 2003: 53-54)

⁴³ Por régimen de seguridad se entiende la ausencia de conflicto por la creación de instituciones y reglas comunes.

⁴⁴ Por securitización entiéndase “*aquel proceso discursivo a través del cual se construye un entendimiento intersubjetivo dentro de una comunidad política para tratar algo como una amenaza existente del valor de, y para permitir que una llamada de medidas urgentes y excepcionales para hacer frente a la amenaza*”. (BUZAN y WAEVER 2003: 491)

la propia seguridad interna estadounidense (*homeland security*) y permitan combatir el terrorismo con todos los medios disponibles a través de su acción exterior.

El carácter unilateral de las políticas estadounidenses ha supuesto una profunda crisis del sistema multilateral tanto de la ONU y como de la OEA ya que han sido reemplazados en algunos casos por la configuración de un entramado de alianzas bilaterales con algunos países latinoamericanos. En realidad, este tipo de alianzas bilaterales no generan ningún tipo de estabilidad, más bien, acentúan la identificación de América Latina como el patio trasero estadounidense en donde se puede desarrollar una política del “palo y zanahoria” para lograr que dichos países secunden las decisiones (Mares, 2005:50). El futuro reto que tiene que enfrentar EE.UU es el de “(...) desempeñar un papel constructivo en los asuntos mundiales que evite tanto la interferencia como la indiferencia” (Kegley y Raymond, 2008).

5. Brasil y el multilateralismo suramericano

Brasil cuenta con una gran ventaja respecto a sus vecinos suramericanos en términos de componentes clásicos de poder como son los recursos materiales y la estabilidad. Con una superficie total de 8.5 millones de km² es el quinto país más grande del mundo y con una población de 190 millones, constituye la mitad de la población total de Suramérica. Además, Brasil es considerado como una de las principales economías mundiales, en el año 2010 llegó a representar el 3.3% del ingreso total mundial según datos del banco mundial. Igualmente Brasil cuenta con una clara ventaja en términos de personal efectivo de las Fuerzas Armadas (FF.AA) y su gasto en términos absolutos destinado a defensa es mucho mayor que la media latinoamericana y se constituye como el único productor y exportador de armamento.

Brasil ha optado por desarrollar una política regional basada en dos elementos: (i) la promoción de la integración suramericana a través del diálogo político y la negociación y (ii) la prevención y resolución pacífica de los conflictos intra e interestatales a través de la mediación (Morán, 2011: 138). Estas funciones estabilizadoras y pacificadoras son reconocidas por EE.UU y Europa que ven en Brasil un pivote geopolítico y una clásica potencia regional.

El papel de Brasil en la configuración del organismo multilateral de carácter suramericano responde a su voluntad de inserción como potencia mediana a nivel global basada en la política de vecindad para proteger y promover las propias capacidades nacionales a escala global, por tanto, para lograr tal fin, Brasil pretenderá convertirse en la potencia regional suramericana. Teniendo en cuenta que para que una potencia regional pueda ser considerada como tal, el autor Nolte (2006: 18) señala que ésta debe entre otras cosas: “(...) definir la agenda de seguridad regional; y el liderazgo regional deberá ser respetado por otros países en la región y fuera de ella especialmente por otras potencias regionales (...)”.

Para posibilitar el éxito de la experiencia multilateral suramericana, Brasil debe claramente consolidar su liderazgo formal en la región, el cual se encuentra ausente debido a los costos que esto supone. Siguiendo el planteamiento teórico de Pedersen (2002:683) la búsqueda de una hegemonía cooperativa puede basarse en la “búsqueda de reducción de costos y en la consecución de intereses y estrategias a través de la dominación blanda mediante acuerdos institucionales cooperativos basados en una estrategia a largo plazo”. Por tal motivo, una clara opción para Brasil es la búsqueda de una hegemonía compartida con aquellos países que dentro de la región cuenten con altos niveles clásicos de poder (económico, poblacional y militar).

Para lograr que la potencia regional logre establecer una hegemonía cooperativa a través de una institucionalización regional, esta potencia debe poseer en primer lugar, “la capacidad de consolidación del poder”, es decir, hacer girar un número suficiente de estados vecinos sobre su propio proyecto político. Esta opción se puede ver muchas veces limitada por los factores estructurales a nivel mundial y regional, como pueden ocurrir cuando se dan acuerdos con potencias extraregionales, tales como los que se han presentado con China, Irán o Rusia. En segundo lugar, se refiere a “compartir el poder” con sus vecinos menos poderosos de forma duradera a través de las instituciones comunes. Finalmente, alude a “la capacidad de compromiso” que deberá tener un país a una política de institucionalización a largo plazo (Pedersen, 2002:688). Disminuir los costos de su proyecto político y lograr el reconocimiento de los demás países como potencia puede ser obtenida con la adopción de una política de este estilo por parte de Brasil.

El tránsito hacia la consolidación de Brasil como una potencia regional pasa por la estrategia de constitución de esta hegemonía cooperativa con el reconocimiento del liderazgo regional de países suramericanos tales como Venezuela, Argentina, Chile y Colombia. Pero, debido a las diferencias en cuanto al propio proyecto brasileño de ocupar una silla en el consejo de seguridad de Naciones Unidas, los propios problemas internos de los distintos países y sus pretensiones a nivel regional no han consolidado un reconocimiento formal o tácito de dicho liderazgo, dificultando la promoción de este tipo de cooperación.

6. Consideraciones finales.

Es claro que la arquitectura de seguridad hemisférica, además de tener un nivel de institucionalización más maduro, ha promocionado la consolidación de la paz y la promoción de la democracia en la región. La conformación de nuevos organismos multilaterales, como aquel suramericano, ha puesto de manifiesto la necesidad de construir sobre la base de la identidad, la cultura e historia un órgano multilateral que fuese independiente y autónomo de los intereses de la potencia hegemónica hemisférica.

La construcción de la UNASUR y el CDS no tiene como finalidad actuar en contraposición a las posturas norteamericanas, más bien, busca construir una voz única sobre los asuntos regionales, como ha sucedido últimamente para los casos que han entrado en la agenda, tales como el golpe de estado al presidente Zelaya en Honduras⁴⁵, la controversia por la destitución del gobierno de Federico Lugo en Paraguay⁴⁶ y recientemente, el caso de asilo diplomático concedido por el gobierno ecuatoriano al activista australiano Julian Assange en su embajada del Reino Unido solicitado por Suecia para brindar declaración por un presunto crimen cometido⁴⁷. En todos estos casos, Suramérica ha actuado como un bloque político dentro del organismo hemisférico.

En términos teóricos, la postura que esta tomando UNASUR respecto a EE.UU se enmarca en la estrategia de “contención acotada” que explican los autores Russell y Tokatlian (2003:234-237) como una de las tres estrategias plausibles a seguir para lograr posicionarse en el escenario hemisférico e internacional. Esta estrategia prevé la “creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o injerencia de EE.UU”, es decir, desarrollar un rol proactivo autónomo pero no siempre contradictorio. Pasar de ser un protagonista *ruler taker* a *ruler maker*, al consolidar los instrumentos de confianza mutua y transparencia entre sus actores, potenciando la paz y democracia, y constituyendo su potencial normativo y pacificador como el mayor bien público regional.

La UNASUR y el CDS, constituyen un avance en la consolidación de la seguridad suramericana. Dichos organismos promueven el dialogo político, la resolución pacífica de controversias y dotan de mecanismos propios regionales para la cooperación en materia de defensa y seguridad. Debido a la falta de un organismo supranacional, los desarrollos en el fomento de las medidas de confianza mutua y la transparencia se legitiman aún más en este tipo de organismos que nacieron en el sur y están destinados para el sur. Igualmente, este organismo multilateral brinda estabilidad a la región y estandariza los principios de paz y democracia como techo para las pretensiones individuales de algunos países. No cabe duda que el camino que tendrá que recorrer la UNASUR es largo y tortuoso, ya que debe superar el alto grado de relevancia del nacionalismo –componente westfaliano- de sus miembros, el marcado presidencialismo de sus cumbres y hacer frente a los problemas y desafíos de la inseguridad doméstica y las amenazas transnacionales por medio de la cooperación y transparencia fomentadas por el CDS. Esta organización es joven y a diferencia de las demás propuestas multilaterales, en términos de seguridad, esta logrando consolidar un posible complejo de seguridad regional que tendrá aún que definirse internamente y lograr, en términos de Karl W. Deutsch (1961), la conformación de una “comunidad pluralística de seguridad” en donde sea impensable el uso de la violencia para la resolución de los conflictos interestatales.

Bibliografía

Libros

Ballesteros M. (2004): “Las estrategias de seguridad y de defensa” en Ballesteros M., (Coord): *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, nº 67, Madrid, Monografía del CESEDEN.

Bodemer, K. (2005): “Entre Marte y Venus – La nueva doctrina de seguridad de la administración Bush, la guerra de Irak y la respuesta europea” en: Bodemer, K. y Rojas F., (eds) *La seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos*, Iberoamericana, Madrid.

Buzan B. y Waever O. (2003): *Regions and Powers. The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Calduch, R. (1993): *Dinámica de la Sociedad Internacional*.- Edit. CEURA. Madrid

⁴⁵ Para ampliar la información véase RTVE (2009): *Condena unánime a la detención de Manuel Zelaya*. URL: <http://www.rtve.es/noticias/20090628/condena-unanime-detencion-manuel-zelaya/282580.shtml> [Consultado el 18/08/2012]

⁴⁶ EFE (2012): *Una OEA aún dividida sobre la situación en Paraguay observará las elecciones de 2013* URL: <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5jBM3UWDR9DVRqfwdlxuQuFLUdTyw?docId=1853520> [Consultado 18/08/2012]

⁴⁷ Para ampliar la información véase La Razón (2012): *La OEA respalda a Ecuador en el asilo de Assange* <http://www.larazon.es/noticia/3442-la-oea-respalda-a-ecuador-en-el-asilo-de-assange> [Consultado el 18/08/2012]

Castillo, A. (2012): *la (des)estructura de la seguridad regional: una aproximación al posible complejo de seguridad suramericano*, IV jornadas de estudios de seguridad, IUGM, Madrid.

CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801(SES.25/4)/E.

Deutsch, Karl W. (1961): *Security Communities*. International Politics and Foreign Policy. Free Press of Glencoe, New York

Kegley C. Jr. y Raymond G., (2008): *El desafío multipolar. La política de las grandes potencias en el siglo XXI*, España, Almuzara.

Malamud, C. (2010): “El Consejo Suramericano de Defensa: Entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada” en CESEDEN (2010): *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y defensa*, Documentos de Seguridad y Defensa, n° 29, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa.

Manaut, R. (2006): “La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe” en Tulchin, J., Manaut R. y Diamint R. (eds): *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Bononiae Libris.

Mares, D., (2005): “Desafíos a la seguridad hemisférica en el siglo XXI: contribuciones internacionales” en: Bodemer, K. y Rojas F., (eds) *La seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos*, Iberoamericana, Madrid.

Morán, B. (2011): “Brasil, el gigante de Sudamérica con vocación mundial: un proyecto inacabado” en IEEE (2011): *Las potencias emergentes hoy: Hacia un nuevo orden mundial*, Cuadernos de estrategia n° 151, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de defensa, Madrid.

Radseck, M. (2005): “El Sistema Interamericano de Seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en: Bodemer, K. y Rojas F., (eds) *La seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos*, Iberoamericana Madrid.

Rojas F. (1998): “Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas” en: *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997*, Flacso-Chile, Santiago: Cladde, pp. 11-24

---- F. (2005): “Panorama de la seguridad en la América del Sur” en: Bodemer, K. y Rojas F., (eds) *La seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos*, Iberoamericana, Madrid.

Sanahuja J.A., (2009) "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en LaneydiMartínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n° 7, 2008-2009.

----, J. (2012): “Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR”. *EUI Working Paper 05*, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia.

Serbin, A (2010a): *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina 2010*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Documentos CRIES N° 14, Buenos aires.

Revistas:

Perdersen, T. (2002); “Cooperative Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration” en *Review of International Studies*, 28 Oct, British International Studies Association.

Russell R. y Tokatlian J. (2009): “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos” en la Revista CIDOB d’afers internacionals: *Los retos de América Latina en un mundo en cambio*, núm. 85-86, Mayo 2009, CIDOB, Barcelona.

Serbin, A. (2010b): “De despertares y anarquías: de la concertación regional” en: *Foreign affairs Latinoamérica*, 10:3, México D.F.

----, A. (2010c): “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos” en *Nueva Sociedad*. URL: <http://www.nuso.org/userView/notas/serbin.pdf> [Consultado el 18/08/2012 de agosto del 2010]

Recursos electrónicos:

Gratius, S. (2007): Brasil en las Américas. ¿Una potencia regional pacificadora?, Fundación para las relaciones internacionales y el dialogo exterior (FRIDE), Working Paper n° 35, FRIDE. URL: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486> [Consultado 10/08/2012]

Latinobarometro (2011): *Informe Latinobarometro 2011*. URL:

<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> [Consultado el 18/08/2012]

Naciones Unidas (2012): *Peacekeeping statistics*. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/> [Consultado el 18/08/2012]

Nolte, D. (2006): “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis” en *German Institute of Global and Area Studies (GIGA) research programme: Dynamics of violence and security cooperation*, Working Papers N°30, URL: www.giga-hamburg.de/workingpapers [Consultado el 18/08/2012]

SIPRI (2012): “El gasto militar mundial se estabiliza después de 13 años de aumentos”, comunicado de prensa, 17 de abril de 2012. URL: <http://www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/milexprspa2012.pdf> [Consultado el 18/08/2012]

Williamson, J. (2002): “What Washington means by policy reform” en Williamson, J. (ed.): *American Adjustment: how much has happened?*. Chapter 2. Peterson Institute for International Economics. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> [último acceso 18/08/2012]

Textos normativos:

Comunidad Suramericana de Naciones (2005): *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de setiembre. URL: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CASA_2005_3.HTM [Consultado el 18/08/2012]

OEA (1947): Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Washington D.C. URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html> [Consultado el 18/08/2012]

OEA (1991): *Compromiso de Santiago de Chile con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*. XXI periodo ordinario de sesiones. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/13/pr/pr17.pdf> [Consultado el 18/08/2012]

OEA (2001): *Carta Democrática Interamericana*. http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf [Consultado el 18/08/2012]

OEA (2001): México anuncia en la OEA su posible retiro del tratado interamericano de asistencia recíproca (TIAR). (C-189/01) Septiembre 7, 2001 URL:

<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a/C3%B1o99/a/C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm> [Consultado el 18/08/2012]

OEA (2002): *Declaración de Bridgetown del Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*. AG/CG/doc.15/02 http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm [último acceso 18/08/2012]

OEA (2003): Declaración de Kingstown sobre la seguridad de los pequeños estados insulares. OEA/Ser.K/XXIX. http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Declaracion_Kingstown.pdf [último acceso 18/08/2012]

OEA (2003): *Declaración de Seguridad de las Américas*. OEA/Ser.K/XXXVIII <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> [último acceso 18/08/2012]

OEA (2003): *Declaración sobre la Seguridad en las Américas*. OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1 28 octubre 2003. URL: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> [Consultado el 18/08/2012]

Tratado de Tlatelolco: Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Tlatelolco-e.htm> [Consultado el 18/08/2012]

UNASUR (2008): *Declaración de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*. Reunión extraordinaria Costa do Sauípe. http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004361-0-Declaracion_Unasur_-_CDS_-_Sauipe,_diciembre,2008.pdf

UNASUR: *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. URL:

http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339 [Consultado el 18/08/2012]