

110/2015

13 de octubre de 2015

*Roberto Furtado Batista**

EL DIFÍCIL ENTORNO
POLÍTICO/ECONÓMICO DE
SUDAMÉRICA Y LOS RETOS DE
INTEGRACIÓN

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL DIFÍCIL ENTORNO POLÍTICO/ECONÓMICO DE SUDAMÉRICA Y LOS RETOS DE INTEGRACIÓN

Resumen:

En la configuración actual de Sudamérica, las últimas décadas han sido de significativa importancia hacia un cambio substancial en el proceso de integración de la región. Sudamérica tiene hoy una oportunidad para consolidarse como un actor clave en el escenario internacional. A su favor juegan muchos factores, sin embargo se puede observar que la referencia histórica está lastrando este proceso.

En este sentido, la agenda regional sigue en marcha fomentando los acuerdos de colaboración y cooperación en materia política, económica, social y de seguridad entre los países que integran la zona. Es decir, el intento principal del bloque es establecer las bases para poder alcanzar un consenso regional que permita plantear una directriz única con la dimensión adecuada a la realidad de la región, con el desafío también de superar la actual crisis económica.

Abstract:

In the current configuration of South America, the last decades have been of significant importance to a substantial change in the integration process of the region. South America now has an opportunity to establish itself as a key player on the international stage. To his credit play many factors, however we can see that the historical reference is hindering this process.

In this sense, the regional agenda is ongoing encouraging partnerships and cooperation in political, economic, social and security between the countries of the region area. That is, the main idea is to establish the foundation block to reach a regional consensus to propose a guideline only with proper dimension to the reality of the region, the challenge is also to overcome the current economic crisis.

Palabras clave: Sudamérica, Integración, Colaboración, UNASUR, Seguridad.

Keywords: South America, Integration, Collaboration, UNASUR, Security.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta Sudamérica en la actualidad, está relacionado con su integración como región geopolítica y económica. Afrontar esta realidad está resultando una tarea muy compleja, consecuencia de las distintas visiones y proyectos en cuanto al ejercicio del poder, algunas de ellos opuestos a la democracia liberal y la economía de mercado.

Esta situación es consecuencia del hecho de que, desde el periodo de la independencia, las naciones latinoamericanas se han constituido como una zona heterogénea formada por países diferenciados, marcada por la desconfianza y la falta de objetivos comunes.

Puede decirse que en Sudamérica, en la segunda mitad del siglo pasado, los distintos enfoques en cuanto a la comprensión y a la integración de la región en el sistema internacional, con independencia de que estos fueran de derechas o de izquierdas, estuvieron condicionados por el entorno bipolar en el que los Estados Unidos y la Unión Soviética impusieron sus ideologías. En el nuevo contexto mundial, no existe ya la certidumbre y claridad de esta bipolaridad entre capitalismo/comunismo, que dominó el orden internacional durante buena parte del siglo XX. Hoy en día se presentan distintas posibilidades de alianzas de geometría variable, en un contexto marcado por la pérdida de la influencia de los Estados Unidos en la región con respecto a las potencias emergentes, principalmente China.

A esto hay que añadir el surgimiento de actores no estatales, muchos de los cuales actúan mediante redes transnacionales y desempeñan roles de importancia significativa que afectan a la estabilidad de las instituciones democráticas y a las relaciones intra-regionales. Los ejemplos más negativos para la democracia y la seguridad vienen representados actualmente por el narcotráfico y las bandas criminales. Sin embargo no están solos; los movimientos sociales en torno a temas de medio ambiente y de derechos humanos, también están presentes en la región y su distinta aceptación por parte de los distintos gobiernos, conduce a la aparición de niveles peligrosos de conflictividad.

En esta nueva configuración del orden internacional, hay que destacar la emergencia de Irán como un polo de referencia para el mundo Islámico, sin que exista, hoy en día, un estado capaz de frenarlo a nivel regional y cuya influencia se extiende hasta Sudamérica. Con la pérdida de poder norteamericana en la región, Irán se presenta más como un factor geopolítico negativo en el que algunos países del área encuentran afinidad ideológica, que como un elemento de estabilidad regional.

Otro fenómeno que aparece como potenciador de posibles riesgos y amenazas regionales, viene representado por los proyectos nacionalistas-estatalistas en países donde la principal fuente de ingreso fiscal son los recursos naturales. Sus causas obedecen fundamentalmente

a factores internos asociados a contextos distintos según cada país; en el caso de Venezuela a las elites militares y, en el de Bolivia, a los movimientos indígenas.

En síntesis, Sudamérica nos ofrece un marco geopolítico diferenciado donde la lógica de la bipolaridad, ha sido sustituida por la posibilidad de formación de alianzas, sostenidas sobre puntos de apoyo variables, algunos de ellos fuera del mundo occidental. Es precisamente fuera de este mundo donde, desde la perspectiva regional, se encuentran las principales amenazas que, sin embargo, no se contemplan como tales en el área, como pueden ser el terrorismo, o la proliferación de armas nucleares.

LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES EMERGENTES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

En sentido general, la pérdida de poder de Estados Unidos con respecto a los nuevos actores globales, ha provocado un cambio significativo en la geopolítica mundial, lo que ha permitido reforzar la capacidad de proyección internacional de estos estados emergentes. En realidad, este nuevo escenario influye directamente en la capacidad de generar consenso en el ámbito internacional por parte de los Estados Unidos – principalmente en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por lo que, a la hora de resolver determinados problemas mundiales, estos se ven obligados a actuar en ocasiones, de forma unilateral, mientras que otras lo hacen de manera consensuada en el marco del Consejo.

En este contexto globalizado, los llamados estados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han pasado ahora a tener una fuerte influencia mundial. Los países de este nuevo bloque, han venido mostrando una creciente voluntad de transformar su peso económico en poder estratégico, con una incidencia significativa injerencia en el espacio sudamericano.

El problema es que como dice el profesor Pablo Celi:

“el escenario en Sudamérica muestra una evidente debilidad de integración e identidad, presentando un campo de asimetrías significativas y estructuras heterogéneas en cuanto a la administración de sus sociedades. Las diferentes perspectivas y puntos de vista de algunos gobiernos limitan excesivamente, la posibilidad de integrar todos los estados en un esquema de seguridad colectiva común, lo que permitiría optimizar costes en este campo.”¹

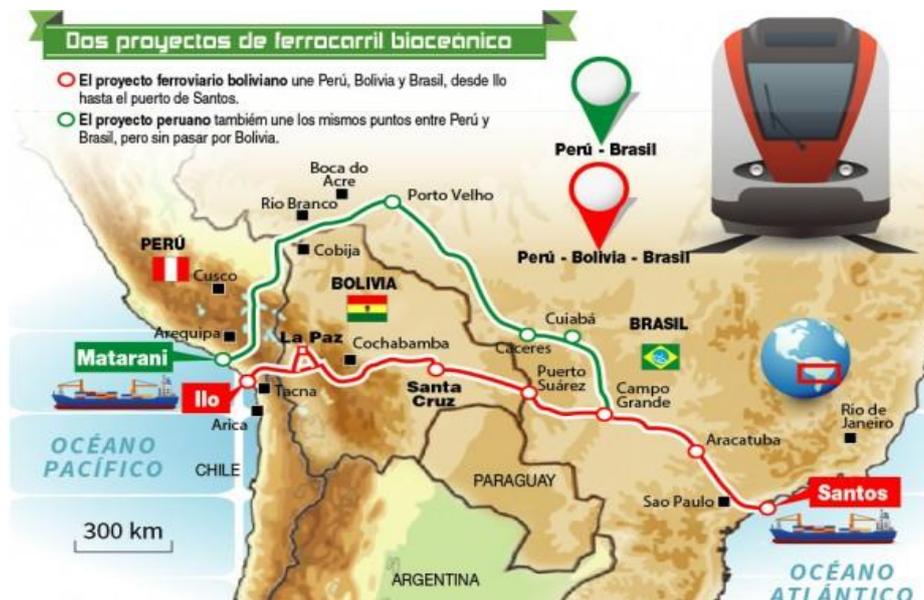
En este grupo, resalta la importancia de China con respecto a los otros estados miembros. Así, el gobierno chino está interesado en mantener un orden internacional que asegure la continuidad de su crecimiento económico, al tiempo que favorezca la disminución de la influencia de los Estados Unidos en la región. China constituye tal vez, el único país con el potencial suficiente para ocupar un lugar hegemónico en el sistema internacional.

¹ CELI, Pablo. “Nuevas tendencias en defensa y seguridad en América Latina”. En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL, 2014.

Sudamérica es una fuente de *commodities* para este gigante, por lo que, la ascensión de China es vista como favorable a los intereses sudamericanos, dado que tiene la capacidad de promover el crecimiento acelerado de la región, sobre la base de los recursos naturales. Hasta fechas recientes, el volumen principal del comercio mundial estaba en el Atlántico. Esta situación empezó a cambiar con el crecimiento de las economías asiáticas, de manera que, hoy en día, el 60% del comercio mundial ha pasado a situarse en la región del Pacífico. China crece año a año y necesita productos de la región.

Un ejemplo de la capacidad de influir en la región por medio de sus intereses, es el ferrocarril de unión Atlántico-Pacífico. Perú y Brasil vienen planeando un tren que, partiendo de la costa brasileña, cruce la selva y los Andes y llegue al Pacífico peruano. El primer ministro de China ha presentado una propuesta de construcción a los dos países, con una participación importante de capital chino y con la implicación de empresas de este país en esta mega-obra².

El interés chino se basa en que la construcción de este tren bioceánico, podrá aumentar su presencia económica en Sudamérica. A Perú y Brasil el tren los beneficiaría al facilitar la interconexión y el intercambio comercial entre los dos países además de con la gran potencia asiática. Por lo tanto, los tres países tienen algo que ganar, aunque la alianza para impulsar el tren solo acaba de comenzar.



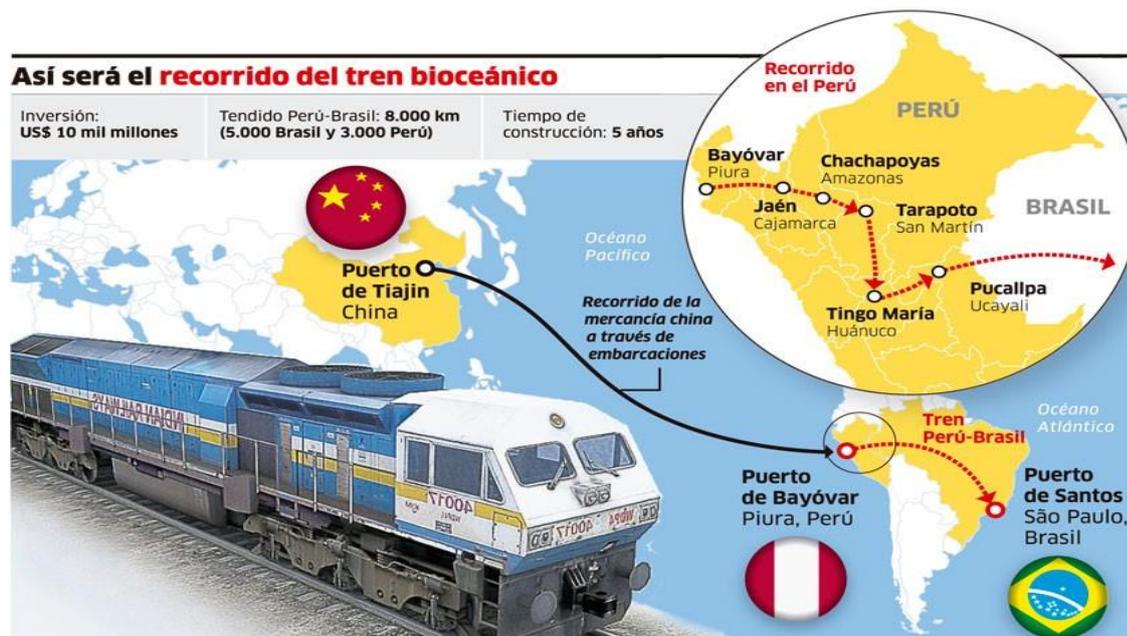
Fuente: Folha de São Paulo

² Constructoras ODEBRECH y CAMARGO CORREA.

Los intereses de China pasan por acelerar el proceso de importación de recursos naturales necesarios a su industria, y contempla Sudamérica como un gran *partner* en este desafío. Sin embargo, proyectos como el del tren bioceánico todavía causan polémica en el escenario regional y provocan la desconfianza de otros países del entorno con respecto a su finalidad real.

Puede decirse que China tiene dos estrategias para la región. La primera es básicamente económica: asegurarse el acceso a las materias primas que necesita para su crecimiento, y abrir nuevos mercados para sus productos manufacturados. La segunda estrategia es diplomática: ser reconocida por aquellos países que todavía consideran al Gobierno de Taiwan como el legítimo gobierno chino. Como ha comentado el primer ministro chino, Li Keqiang, durante la gira que realizó en junio de 2014 por varios países sudamericanos³:

*"La construcción de la interconexión va a ampliar aún más la **conectividad de Sudamérica**, entre los países ribereños del Pacífico con Asia, fortaleciendo los contactos comerciales de ambas partes, y va a contribuir a impulsar un nuevo tipo de industrialización del continente sudamericano".*



Fuente: Folha de São Paulo

Por su parte, Rusia también ejerce un papel importante en la región por medio de acuerdos económicos bilaterales con los distintos países, o multilaterales con los distintos bloques. La participación rusa en los BRICS, le permite el acceso a importantes mercados en la región, en

³ Globo. Junio de 2015. <http://oglobo.globo.com/>.

especial Brasil. Además, Bolivia se ha convertido en la punta de lanza en el ámbito de la defensa de los intereses de Rusia en la región andina, una relación que va desde el intercambio de misiones militares y ventas de armamento, hasta la cooperación en el campo de la energía. Bolivia es una pieza clave en el tablero regional por sus importantes reservas de gas y su posición en el corazón del continente.

La mejor muestra de la ofensiva rusa en Bolivia la constituye el acuerdo firmado entre el gigante petrolero Gazprom y la francesa Total, con la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) para la exploración y perforación de pozos, con una inversión de 130 millones de dólares y una duración de 40 años. El área a explorar, denominado Bloque Azero, abarca 785.625 hectáreas en los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca. Tras este acuerdo, otro gigante ruso, la petrolera estatal Rosneft, ha manifestado el pasado 22 de mayo su deseo de participar en otros proyectos de exploración y desarrollo de hidrocarburos en Bolivia⁴.

Lo que se observa es un interés mutuo por parte de Rusia y China por cooperar económicamente en la región, aunque asimétrico, tanto a nivel de relaciones bilaterales, como de bloque (MERCOSUR, CAN, ALBA)⁵. Rusia necesita un socio tecnológico y un respaldo a nivel geopolítico, mientras que China, precisa, por su parte, asegurarse el acceso a la energía y las materias primas que le permitan mantener su crecimiento en el orden del 7,5% anual.

En este escenario, los Estados Unidos ha venido perdiendo influencia en la región. En la actualidad, el gobierno norteamericano se centra en sus asuntos internos, como puedan ser la lucha contra la desigualdad, que ocupan un lugar prioritario en su agenda nacional, frente al desarrollo de una política de seguridad de alcance limitado basada en la cooperación con socios y aliados⁶. Es frecuente escuchar la idea de que el disgregador externo común a los países iberoamericanos, se encuentra en Estados Unidos y sus tratados bilaterales de libre comercio que, a menudo, perjudican la cooperación regional y el proceso de integración regional.

Más allá de expresiones retóricas, la crisis de la integración responde, hoy en día, a causas mucho complejas. Se trata de causas profundas que tienen su reflejo en los procesos económicos y políticos y que, como consecuencia, trascienden a las instituciones y estructuras de los estados, debido a las discrepancias ideológicas entre los distintos gobiernos. Lo que se está viviendo actualmente puede considerarse como una paradoja: o bien se opta por intensificar los acuerdos comerciales entre los países y bloques más

⁴ El Mundo. Junio de 2015.

⁵ BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur)/ ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblo de nuestra América)/ CAN (Comunidad Andina de Naciones)/ MERCOSUR (Mercado Común del Sur).

⁶ CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES (CESIM): Informe preliminar, Parte II. "Cooperación regional y defensa nacional. Una visión prospectiva". Chile 2014.

avanzados en su proceso de integración, como premisa básica para una inserción internacional más intensa, o bien es necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional.

SUDAMÉRICA: CRISIS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Se puede afirmar que América del Sur es un subcontinente que presenta varias ventajas a la hora de conformar un auténtico polo de influencia a nivel mundial. Por una parte, su constitución aporta países con cultura y costumbres muy similares (fruto de la colonización hispano-portuguesa); además posee importantes recursos naturales (hidrocarburos, agua y alimentos) que le proporciona una gran ventaja en este aspecto. También es una región que ha estado exenta de conflictos armados importantes y donde sus regímenes políticos sufren un proceso de maduración que le permite un desarrollo más acelerado⁷.

Otro dato a tener en cuenta es que su potencial económico, medido en términos de PIB, ha crecido a casi 6 billones de dólares en 2015. Con ello, esta región ocupa la tercera posición global, solo después de la UE y los EE.UU. De esta manera, la conclusión a la que se llega, es que estos países se encuentran en las mejores condiciones de partida para una mayor integración regional. Sin embargo, la realidad es otra. La acumulación vertiginosa de siglas asociadas a iniciativas de integración regional, pero cuyas intenciones normalmente no llegan a concretarse, dificultan la consolidación del proceso.

Algunas de estas barreras están relacionadas con factores que van más allá de las coyunturas políticas y económicas, como son la frágil infraestructura física regional y los costes enormes que significa superar una geografía que incluye la selva amazónica y la cadena de los Andes, o las asimetrías tanto de tamaño como de diversidad del parque productivo, como es el caso de Brasil. Todo ello define diferentes intereses y diferentes posibilidades de inserción en la economía internacional⁸.

La globalización de las economías nacionales y los cambios en el sistema internacional han afectado de forma significativa e inesperada, a la dinámica interna de los acuerdos en favor de la integración en Sudamérica⁹. En este escenario, han surgido nuevos factores que generaran tensiones y dificultan aún más las relaciones entre los países de la región. En particular, hay que destacar, los asociados a la creciente inversión intra-regional, los impactos ecológicos derivados de la explotación de los recursos naturales en regiones fronterizas, la interdependencia en cuanto a abastecimientos energéticos, la emigración intra-regional y la expansión de la frontera agrícola hacia área limítrofes, y el crecimiento del

⁷ PONS, Francisco Bisbal, *Perspectiva Geopolítica del siglo XXI: una ecuación de difícil solución*, IEEE, 2014.

⁸ LAFER, Celso. "Dinámicas Geopolíticas Globales y el Futuro de La Integración en Sudamérica". BRASIL. 2014

⁹ FUENTES, Juan Alberto. "Inestabilidad y Desigualdad Económica. La vulnerabilidad del crecimiento en Sudamérica". 2014

crimen organizado, considerado una la principal amenaza regional al estar, en algunos casos, fuera del control del Estado.

A su vez, las transformaciones geopolíticas internacionales (nuevas tendencias político-ideológicas y mayores flujos comerciales), el papel de los nuevos actores (China en particular, pero sin olvidar a Rusia, India y Brasil) y el uso de las rentas producidas por los recursos naturales permiten contemplar un horizonte de alianzas internacionales cada vez más complejas. En este caso, se observa un aumento de los espacios ideológicos y de las prácticas políticas que cuestionan la democracia liberal.

La integración regional - entendida como el esfuerzo intencional de creación de un espacio político, económico y/o de seguridad, en el cual los estados nacionales ceden parte de la soberanía que pasa a ser compartida en el marco de nuevas instituciones supranacionales – tiene enormes dificultades de concretarse debido a la retórica de ciertos países con gobiernos socialistas y populistas. En gran parte son políticas que excluyen a los Estados Unidos en el proceso de integración regional, lo que limita la actuación de este país junto con la de otros organismos/bloques mundiales como en la Organización Mundial del comercio (OMC) en favor de la región.

Como conclusión parcial, lo que se puede constatar hoy en día es que MERCOSUR ha retrocedido, la CAN se ha resquebrajado, Venezuela ha puesto en marcha una integración alternativa (ALBA) y el comercio con Asia se ha intensificado de manera significativa. A mismo tiempo que la integración sudamericana ha perdido impulso económico, ha ganado potencial político. En la actualidad, la integración es un elemento clave de las políticas exteriores de muchos gobiernos de la región, siendo considerada como un discurso ganador en el corto plazo, si bien aún queda lejos de reflejar las realidades efectivas de los procesos internos por los cuales pasa Sudamérica.

RETOS EN SUDAMÉRICA PARA LA INTEGRACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Aunque en Sudamérica se privilegia la cooperación y el consenso en materia de defensa para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad regional, hace falta sin embargo, implementar algunas medidas de naturaleza común que sean más efectivas a largo plazo.

A lo largo de la historia, el escenario sudamericano ha estado marcado por fenómenos interestatales y transnacionales, razón por la cual los gobiernos han hecho hincapié en avanzar en el tema de la seguridad y desarrollo, prestando mayor atención al tráfico de drogas, las disputas de fronteras, o la desigualdad social entre otros.

Lo que se pueda constatar en la zona es una débil identidad y una integración regional asimétrica según los distintos estados, así como una gran heterogeneidad estructural en sus sociedades, sistemas políticos y economías. Este conjunto de factores dificultan el

planteamiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad. Es decir, los países de la región se enfrentan a realidades distintas y tienen intereses de integración muchas veces difusos, por lo que sería necesario establecer aquellos objetivos prioritarios que pudieran ser asumidos por todos.

Sudamérica todavía se enfrenta al reto de definir cuáles son los puntos claves de interés común con respecto a seguridad y defensa, como premisa a la hora de iniciar una agenda de integración exitosa. Hacer frente en común a los nuevos riesgos y amenazas, permitiría superar los conflictos clásicos y las desconfianzas históricas, al tiempo que consolidaría un mecanismo de integración regional de seguridad y defensa suficientemente sólido y estable.

Ahora bien, a la dificultad de integración regional, se le añaden la crítica por parte de algunos estados a los mecanismos de seguridad existentes en la zona. Al mismo tiempo que el Consenso de Cartagena¹⁰ no ha logrado el éxito previsto en relación con la deuda externa de los países, tampoco la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹¹ se han mostrado eficaces con respecto a conflictos con potencias externas a la región, como fue el caso de la Guerra de las Islas Malvinas. Lo que se ha venido observando en esta ocasión y otras, es que la efectividad del mecanismo de seguridad colectiva, estaría sobre todo ligado a la satisfacción de los intereses norteamericanos¹².

La política de los Estados Unidos hacia Sudamérica sigue estando basada en una lógica estratégica. Con el fin de *securitizar* el tema de la integración regional y ante la dificultad de soportar los costes en el mantenimiento del sistema, la dinámica internacional norteamericana, se basa en un discurso cuya retórica va dirigida a garantizar el libre mercado, los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la defensa de la minorías étnicas, o los problemas ambientales.

Pero en Sudamérica aún no hay una mirada regional, a nivel estratégico, consolidada que permita abordar todas estas problemáticas de una manera integral; más bien, lo que existe

¹⁰ Esta reunión sirvió para demostrar las limitaciones de la expectativa inicial del gobierno radical de conformar un *pool* o cártel de países deudores en la región, con el fin de constituir un grupo de presión para obtener de los países acreedores una solución multilateral alternativa a la adopción de las recetas de austeridad propuestas por los organismos internacionales de crédito. El documento final de la reunión, denominado Consenso de Cartagena, se limitó a la creación de un mecanismo de consulta y seguimiento regional, con el objetivo de ayudar a la concreción de encuentros con los países acreedores.

¹¹ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también llamado *Tratado de Río*, es un pacto de defensa mutua interamericano firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro. El área geográfica de acción del tratado, comprende a América y 300 millas a partir de la costa, incluyendo la región entre Alaska, Groenlandia, en el norte, y en la zona ártica hasta las islas Aleutianas. En el sur las regiones antárticas, y los islotes de San Pedro y San Pablo y la Isla de Trinidad.

¹² BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. Geopolítica y Política Exterior. La difícil relación entre EE.UU, Brasil y Sudamérica. 2010.

es una tendencia a conformarse con establecer convenios regionales en materia de seguridad y defensa.¹³

LA UNIÓN DE LAS NACIONES SUDAMERICANAS Y EL CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA

Para hacer frente al nuevo escenario mundial, es preciso analizar el papel que desempeña el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), una de las principales iniciativas en el área, tras el llamado Sistema de Seguridad Hemisférico. A partir de la década de 1990, bajo el gobierno del Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, empezó el intento de Brasil de construir su liderazgo regional. La mediación en el conflicto Perú y Ecuador¹⁴, así como la intervención por medio de MERCOSUR en abril de 1996 en la crisis política interna en Paraguay¹⁵, impidiendo un posible golpe militar, y la actuación diplomática en la finalización de la guerra civil en el Surinam, contribuyeron a reforzar esta postura brasileña. La estrategia de Brasil ha sido la de establecer círculos concéntricos alrededor del MERCOSUR y esta actitud constituye el núcleo de la propuesta de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

El año 2008, 12 países¹⁶ de la región firmaron el tratado que estableció la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), que se concibe, por un lado, como una instancia de participación de la región en el escenario internacional y por otro, como un espacio de integración cultural, social, político y económico. Los gobiernos han dado prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la infraestructura, la energía y el medioambiente, con el objetivo de fortalecer la democracia y reducir las asimetrías internas y regionales, al tiempo que favorecen el fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados sudamericanos.

La UNASUR redefine el espacio regional en Sudamérica, pero no en Latinoamérica. En gran medida, es el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que parte de la presunción de que México y Centroamérica estarán cada vez más vinculados a Estados Unidos.¹⁷ Este proyecto ha ido avanzando con dificultades y se ha ido concretando en una red de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la Asociación Latinoamericana

¹³ CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES (CESIM), 2014. *Op. Cit.*, pp.21.

¹⁴ Conflicto de Cenepa entre Perú y Ecuador, ocurrido en 1995 en sus fronteras amazónicas, remite a las pugnas de 1859, 1941, 1978 y 1981. Por mediación de Brasil, en 1998, se firmó la Declaración de Paz y se planteó una Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE), con el objetivo de establecer un diálogo entre los bandos beligerantes y construir una relación de confianza.

¹⁵ La inestabilidad política paraguaya en 1989, después de la caída del general Alfredo Stroessner, dividió el país. En 1996, frente a una crisis entre sectores militares y la presidencia civil, la intervención del MERCOSUR, de los EE.UU y de la OEA fue de vital importancia para el mantenimiento de la democracia en el país.

¹⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁷ SANAHUJA, José Antonio. "Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur". Suramérica y el regionalismo posliberal.

de Integración (ALADI), tratando de llegar más allá de los logros obtenidos por la CAN y el MERCOSUR.

Este organismo regional ha contribuido a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, tal como lo ha hecho el MERCOSUR en el área económica, pues ha proporcionado un marco más adecuado de discusión, para desarrollar una agenda renovada para la integración. Sin embargo, entre las mayores dificultades a la que se ha enfrentado UNASUR, se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y la orientación política e institucional del órgano.

En este marco, se ha establecido como objetivos vitales de la UNASUR, la integración energética y de infraestructuras regionales de conexión, el incremento de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, la coordinación entre los organismos estatales en la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado y la cooperación con un enfoque integral en materia de defensa.

La estructura actual de la UNASUR juega un papel de foro político, en detrimento de la integración económica clásica. En la medida en que la tensión entre los países puede ser un impeditivo del proceso integrador, su resolución constituye un importante objetivo de la UNASUR, por lo que la integración en defensa y seguridad ha adquirido una relevancia significativa. No solo la estabilidad interna de los países es importante para la integración, sino también la estabilidad en las relaciones entre los estados que conforman la región.

Con el fin de articular a nivel regional las políticas de defensa, la organización de fuerzas de paz y ejercicios conjuntos, y la prevención de conflictos interestatales, se ha constituido el proyecto del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) como un organismo de consulta, cooperación y coordinación en la materia, bajo los principios de transparencia, seguridad y confianza. El Consejo ha buscado promover una voz común para la región en el escenario internacional y ante las organizaciones similares, aunando los esfuerzos y desafíos de seguridad y defensa, lo que demuestra su gran potencialidad.

En la última cumbre del CSD en noviembre de 2014, se ha establecido un plan de acción que busca incrementar el fortalecimiento de las políticas de defensa, la cooperación militar en operaciones de paz y de acción humanitaria, el desarrollo de las industrias de defensa por medio de la capacitación y la innovación. Todo esto basado en la identificación conjunta de las amenazas y en la búsqueda de una nueva agenda que aproveche los elementos comunes que incentiven el proceso de integración.

Cabe destacar igualmente, el desarrollo de la cooperación conjunta en materia de defensa. El CSD puede ser considerado como un intento de establecer un mecanismo de seguridad cooperativa, aunque no esté completamente consolidado. De hecho, el Consejo no es un

órgano militar como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹⁸, pero sí un fórum político de intercambio en temas de defensa y seguridad, con la finalidad de establecer una identidad común.

Independientemente de los principios de seguridad colectiva adoptado por el TIAR bajo influencia de los Estados Unidos, básicamente reactivos, la búsqueda funcional de una agenda de seguridad cooperativa puede ser preventiva y se caracteriza por tener como principal objetivo, la intención de evitar conflictos y tensiones a nivel regional. Así, el CSD busca desarrollar medidas preventivas que disminuyan el potencial de agresión interna y de intervención externa en países de la zona. Es decir, el papel del CSD sería el de complementar a la Organización de Estados Americanos (OEA), contando sin embargo con una mayor autonomía de acción al limitar la participación a un menor número de países con intereses comunes. A pesar de su carácter preventivo, nada impide que sea considerado como el embrión de un mecanismo de seguridad colectivo propio, como vía alternativa a la OEA.

En este contexto, es necesario resaltar el papel que juega Colombia en el Consejo, como actor fundamental en el proceso de fortalecimiento regional. Al estar alineado con los Estados Unidos, el gobierno colombiano tiene solamente dos opciones: permitir la proyección de poder norteamericana en la zona, o incrementar su actuación en el CSD. El actual presidente Juan Manuel Santos parece decantarse por la primera de las opciones al afirmar que: *“Colombia tiene dificultades para participar en el Consejo. Creemos más en mecanismos como la OEA”*.¹⁹

En definitiva, pueden apuntar cuatro retos que dificultan el fortalecimiento del CSD: la falta de consenso en la definición de las principales amenazas y riesgos para la seguridad regional, el hecho de que las doctrinas de seguridad nacional son consideradas más importantes que la doctrina de cooperación regional, el aumento de los gastos en defensa y la posible carrera armamentista en la zona y el desacuerdo con respecto al posicionamiento de los países frente a los EE.UU. Por ello, el objetivo del Consejo pasa por disminuir estas diferencias a la hora de lograr una mentalidad común.

Otro gran desafío del Consejo es unir dos áreas que son opuestas en términos de seguridad. Mientras que el MERCOSUR se encuentra más cerca de la formación de un régimen de seguridad común, la región andina está más próxima de una configuración conflictiva²⁰. Por

¹⁸ La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN; en inglés: *North Atlantic Treaty Organization, NATO*, también denominada Alianza del Atlántico o del Atlántico Norte, es una alianza militar intergubernamental basada en el Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949. La organización constituye un sistema de defensa colectiva, en la cual los Estados miembros acuerdan defender a cualquiera de sus miembros si son atacados por una facción externa.

¹⁹ <http://www.unasur.org/es>.

²⁰ Según BUZAN & WAEVER, un régimen de seguridad es un patrón de interdependencia estatal, donde hay recelo en la guerra y en el empleo de la fuerza. Ya en el caso de la formación conflictiva corresponde el patrón

ello, superar los condicionantes internos y externos en la región andina es un objetivo clave del CSD, para lo cual Brasil tiene un papel articulador fundamental, al ser el punto de contacto entre los dos sub-complejos.

LIDERAZGO REGIONAL

Entre los países que integran la zona, destaca la actuación de importantes actores regionales como son Brasil, Argentina, Chile y Venezuela. Sin embargo, la actual crisis económica que azota la región, ha disminuido de manera significativa las capacidades de Argentina y Venezuela. Brasil también sufre la crisis, pero tiene mayores capacidades de recuperación económica. Además, su política exterior busca actuar por medio de una estrategia diplomática basada en un pragmatismo responsable y un liderazgo cooperativo. Con el objetivo de integrar y promover un mayor desarrollo productivo, industrial y comercial, Brasil busca un proyecto más amplio, que tenga en América del Sur su plataforma para la inserción internacional. Sin embargo, hace falta una respuesta por parte de otros países con influencia en el área.

En este sentido, el gobierno brasileño tiene dos grandes ventajas comparativas: una mayor capacidad representativa en diversos foros internacionales (G20, BRICS, IBSA²¹ etc.), y un mayor campo abierto de diálogo con los EE.UU y sus aliados. Así, Brasil posee excelentes condiciones para mejorar la situación regional al englobar tanto el eje del Cono Sur, como el eje del CAN. Sin embargo, las políticas populistas de algunos estados constituyen, un factor de crispación que tiende a dividir más que a unir a la región.

Es importante resaltar también que la integración sudamericana, corresponde a una de las tres estrategias de la política exterior brasileña de aproximación hacia los países del eje sur. Las otras dos modalidades están basadas en la consolidación de los acuerdos bilaterales y estratégicos, sobre todo con los países en fuerte proceso del desarrollo como China, India y África del Sur, y en la formación de coaliciones de estados para actuar en foros multilaterales.

El liderazgo brasileño del proceso de integración está reflejado en la propia formación de la UNASUR. Por tener mejores indicadores que los demás, el país prefiere una estructura con menor vinculación, pues posibilita un mayor margen de articulación, permitiendo utilizar mejor la estructura para alcanzar sus objetivos. Por el contrario, considera que, de quedarse vinculado a una estructura mayor, se limitaría su capacidad propia de proyección en la región.

de interdependencia estatal moldado por el recelo de la guerra y expectativa del uso de la violencia en las relaciones entre los Estados. (BUZAN & WAENER, 2003).

²¹ India, Brasil y Sudáfrica son tres potencias que tienen un papel destacado en sus respectivas regiones y cuentan con una creciente influencia internacional.

De esta manera, Brasil presenta un modelo de liderazgo adecuado al nivel de sus necesidades. Es sin duda la potencia regional de Sudamérica, la que tiene mayor PIB, territorio, población y proyección internacional. La creación de un mecanismo político de integración no deja de ser, también, para Brasil una manera de mantener su *status quo* en la región, para lo que requiere que esta sea una zona sin conflictos y mínimamente integrada.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, se concluye que el motor de la cooperación sudamericana actual es político, sin tener por ahora respaldo económico debido a crisis. No obstante, los países de la zona tienen motivos importantes para cooperar, por ser sus economías complementarias, así como por estar integrados en el escenario internacional y estar representados en fóruns mundiales de decisión.

A pesar de ello, El entorno actual no favorece la integración en Sudamérica. Las tensiones en Venezuela con respecto a los derechos humanos, y la crisis económica que sufren los países del área, perjudican demasiado el desarrollo del proceso de integración. Los gobiernos populistas presentan políticas exteriores poco influyentes en el contexto mundial, reduciendo con ello la capacidad de proyección del subcontinente.

La estrategia empleada por la UNASUR, que evita enfrentamiento y actúa basada en principios diplomáticos de cooperación, presenta excelentes resultados a nivel regional e internacional. Es importante resaltar que la integración alrededor de la UNASUR engloba intereses que trascienden la formación del propio mecanismo integrador. Brasil encara América del Sur como un bloque capaz de tener una mayor representatividad mundial y que ofrece grandes posibilidades de inversiones del exterior.

Con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, dentro de la estrategia de “proyección sin enfrentamiento”, quedan establecidos dos mecanismos autónomos. Mientras que UNASUR se presenta como mediadora de controversias, el CSD intenta establecer una comunidad de seguridad por medio de la adopción de medidas de confianza entre los países, conectando bajo una lógica preventiva el eje de fragmentación Andina al Cono Sur.

La rivalidad existente entre aquellos países que tienen las capacidades necesarias para asumir el liderazgo regional, se mantendrá todavía presente en el corto y medio plazo, especialmente entre aquellos países con mayores recursos y que tengan una situación política y social más estable. En este sentido, Brasil tiene una cierta ventaja en algunos aspectos, además haberse mostrado más moderado y aperturista, sin excluir zonas en su política exterior.

Durante este proceso de integración, hay algo que ha enseñado la democracia a los países de la región: a medida que se consolidan los Estados democráticos, las clases sociales son más intransigentes con los discursos extremos aunque, para ello, también hace falta la existencia de un relativo estado de bienestar, la disminución de la pobreza extrema y un mejor reparto de la riqueza.

Hablar hoy en día de seguridad y defensa como un concepto compartido en Sudamérica, todavía resalta un poco prematuro. Es decir, el gran desafío que actualmente se plantea la región, es el de consolidar el proceso de integración que posibilite construir una visión estratégica común entre los diferentes países. Si bien, en los últimos años, se han hecho importantes avances en los mecanismos de integración, sin embargo ahora parece vivirse un proceso de estancamiento en el seno de la UNASUR, fruto de la actual crisis económica que se vive en la zona.

Esta marcha del proceso de integración regional, debe ser encarada como un camino sin vuelta, con el objetivo de alcanzar un grado de interdependencia regional capaz de impedir cualquier desvinculación de un Estado. Para ello, es importante evitar el desarrollo de agendas secundarias extrañas a la región, como por ejemplo el sobredimensionamiento del terrorismo o la *securitización* relacionada a los problemas ambientales. Es decir, UNASUR debe aprovechar la agenda común en materias de economía, política y seguridad/defensa, como un factor aglutinador regional.

En definitiva podemos actualmente decir que Sudamérica parece apostar por decisión propia, por situar la integración regional como su centro de gravedad buscando un mejor posicionamiento en el escenario internacional. Para ello, trata de incrementar la seguridad, con la finalidad de que su desarrollo sea sostenible. Reducir la pobreza extrema y las desigualdades sociales son puntos clave en este marco, pues estos pueden convertirse en potenciadores de otras amenazas existentes. Es necesaria la estabilidad internacional y voluntad política de los estados de la región, para que los esfuerzos desarrollados hasta la fecha puedan transformarse en la adopción de medidas efectivas de integración.

Roberto Furtado Batista*

TCOL.ET.DEM.BRASIL

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.