

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

La seguridad, un aspecto fundamental para la integración en Sudamérica

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

Juan Francisco Morales Giraldo

Asesor:

Oscar Vidarte Arévalo

Marzo de 2013

ÍNDICE

Introducción.....	i-xiv
Capítulo I. La seguridad como aspecto limitante de los procesos de integración regionales.....	1
1. Las amenazas tradicionales a la seguridad regional.....	2
1.1. La seguridad regional desde los estados sudamericanos.....	2
1.2. Principales problemas de la última década.....	5
1.3. Incremento de los arsenales y competencia militar en la región.....	12
2. El conflicto en contextos de interdependencia: el caso sudamericano en el debate liberal-realista.....	18
2.1. Seguridad e interdependencia económica.....	24
2.2. El fracaso de la interdependencia como incentivo a la cooperación: dos casos de interdependencia energética.....	29
3. La seguridad como <i>high politics</i> y sus desfavorables efectos sobre la integración regional.....	33

Capítulo II. Los asuntos de seguridad como estímulo de los procesos de integración.....	41
1. Distribución de poder y cooperación: una perspectiva neorrealista.....	42
1.1. El rol de los liderazgos hegemónicos en el manejo de los asuntos internacionales.....	45
1.2. Las organizaciones para la cooperación en seguridad: las evidencias del caso europeo.....	47
2. Integración funcional y cooperación en seguridad.....	49
2.1. <i>Spill-over</i> y seguridad: el caso europeo.....	53
2.2. Antecedentes regionales: la CAN y el MERCOSUR.....	58
2.2.1. El caso de Mercosur: integración económica y cooperación en seguridad.....	60
2.2.2. El fracaso de la integración económica andina y los problemas subregionales en seguridad.....	64
Capítulo III. Seguridad e integración en la Unión de Naciones Sudamericanas.....	69
1. La integración sudamericana desde una perspectiva neorrealista.....	72
1.1. Los intereses económicos en UNASUR.....	72
1.2. La importancia de la seguridad en UNASUR.....	75
1.3. Liderazgo y seguridad regional: Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano.....	76
2. La integración sudamericana como un proceso expansivo.....	83

2.1. <i>Spill-over</i> y Seguridad en UNASUR.....	83
Conclusiones.....	90
Bibliografía.....	96

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Gasto militar en la región, 2003-2010.....	ii
Cuadro 2. Principales adquisiciones de armamentos en la última década....	14
Cuadro 3. Exportaciones intrarregionales (porcentaje de las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones totales).....	22
Cuadro 4. Importaciones intrarregionales (porcentaje de las importaciones intrarregionales con respecto a las importaciones totales).....	22
Cuadro 5. Porcentajes anuales de la participación de Brasil, China y EE.UU. en las exportaciones totales de Chile, Colombia y Perú.....	74

INTRODUCCIÓN

En la última década, Sudamérica ha sido una región pacífica en lo que se refiere a guerras interestatales, característica acompañada de la estabilidad, o en algunos casos el crecimiento, del comercio intrarregional y la cooperación en diversos temas. Sin embargo esto no ha significado la desaparición de conflictos no violentos entre los estados de la región: según el *Conflict Barometer* del Instituto de Investigación de Conflictos Internacionales de Heidelberg, la región presentaba en 2010 seis conflictos no violentos en torno a asuntos territoriales, acceso a recursos, poder internacional y diferencias ideológico-políticas. Sumado a esto, la creciente adquisición de armamentos se ha convertido en uno de los factores más importantes de las políticas de seguridad en la región: según lo publicado por el Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), el presupuesto militar de la región creció en 61% entre los periodos 2002-2006 y 2007-2011 (Holtom *et al.* 2012: 5). Además, entre los años 2003 y 2010 el gasto militar de la región se incrementó en un 56% (o 19.7 mil millones de dólares), evidenciando además

un aumento en el porcentaje de armas importadas a la región respecto del total producido a nivel mundial (ver Cuadro 1), lo cual daría pistas acerca de la existencia de percepciones de conflicto interestatales que no han sido del todo descartadas, por lo que la seguridad frente a amenazas extranjeras permanece como un eje central de las agendas de política regional, generando un entorno de desconfianza y competencia en la región.

Cuadro 1. Gasto militar en la región, 2003-2010

Gasto militar en miles de millones de dólares por año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	35.1	37.4	41.1	44.3	46.2	49.4	51.8	54.8
Porcentaje de importación regional de armas convencionales en relación a la producción mundial	2001-2005				2006-2010			
	9%				12%			

Fuente: Elaboración propia según datos de SIPRI Yearbook 2011 y Trends in the International Arms Transfers 2010.

La literatura académica no ha obviado este hecho. Según Mónica Hirst en *Claroscuros de la seguridad regional en las Américas* (2003), en el nuevo siglo las consideraciones de seguridad y políticas han cobrado mayor relevancia. Además, y de acuerdo con Benítez Manaut *et al.* en *La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes* (2010), ello es cierto de manera diferenciada, siendo el grupo de países andinos el que presenta mayores tensiones en relación al grupo de países del Mercosur, cuya exitosa experiencia de cooperación en materia de seguridad y política (sobre todo en el fomento de medidas de confianza mutua) debería sus resultados al *efecto derrame* de la integración

económica y la consolidación democrática (Hirst 2003: 86).¹ En contraste, los países andinos todavía presentan tendencias a estallidos de conflictos fronterizos irresueltos y diferencias políticas que reducen la cooperación en seguridad y el avance de los acuerdos de integración subregional. Ambos trabajos traen a colación una interrogante de suma actualidad para el análisis de la política sudamericana: la relación entre los asuntos de seguridad interestatal y la cooperación a través de la integración subregional en Sudamérica. En ella, la seguridad podría incentivar mayores grados de integración o limitar el avance de estos procesos, dicotomía que podría ser verificada también a nivel regional en el marco de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), pues como demostraran Bouzas *et al.* las condicionantes de la integración subregional afectarán fuertemente el proceso de integración sudamericano (2008: 341), lo cual no resulta extraño si consideramos que la integración regional a través de UNASUR deberá basarse, según el Preámbulo de su Tratado Constitutivo, en los proyectos subregionales de la Comunidad Andina y el Mercosur.

La seguridad como factor que podría contribuir positivamente al desarrollo de la integración ha sido objeto de estudio por Daniel Flandes en sus trabajos *Institution Building in Mercosul's Defense and Security Sector (I)*, *Brazil Defense's Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism* de 2004 y *Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalization of the Regional Defense and Security Policies* de 2005. En ambos se argumenta que el éxito de la cooperación en

¹ Hirst utiliza en el artículo citado el término *derrame* para referirse al efecto del *spill-over*, más comúnmente utilizado en la literatura.

seguridad entre Brasil, Argentina y Chile a través de la creación de medidas de confianza mutua y la consecuente desaparición de hipótesis de conflicto entre ellos (al superar las presiones sistémicas de la anarquía), habría generado un clima favorable a la cooperación y la integración económica (Flemes 2004: 5; 2005: 6-7, 34). Sin embargo, poco tiempo después matizaría estas afirmaciones al considerar evidencias más recientes sobre la seguridad regional.

De esta forma, Daniel Flemes trabajando conjuntamente con Detlef Nolte en la publicación de *Alianzas Externas para Armamento y Defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana*, han destacado las políticas de rearme como obstáculos a la integración en un escenario menos optimista (2010: 23). En la misma línea, otros autores han considerado el control de la agenda política en temas de seguridad por parte de las Fuerzas Armadas (y la permanencia de hipótesis de conflicto interestatales) como límites a la cooperación y la integración regionales al resaltar que mientras se refuerza el discurso integracionista se incrementan también las tensiones bilaterales y la desconfianza producto, entre otras cosas, del rearme en la región (Benítez Manaut *et al.* 2010: 5, 14).

No sólo el incremento de los arsenales como expresión actual de la importancia de los asuntos de seguridad interestatal podría ser considerado un obstáculo a la integración. Carlos Malamud en *La crisis de la integración se juega en casa* (2009: 104) y *El Consejo Sudamericano de Defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada* (2010: 6) ha vinculado la creciente importancia de los temas políticos y de seguridad con la

emergencia de excesos de nacionalismo, reafirmaciones de soberanía y exigencias de respeto al principio de no intervención en medio de un entorno de tensiones, con lo cual se ejercerían efectos negativos sobre los procesos de integración y la cooperación en general. En ese sentido, Sanahuja ha afirmado en *Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR* que el principal obstáculo a la integración es una especie de retorno a las nociones básicas del estado *westfaliano* (2011: 148), cuyas características son precisamente las de un nacionalismo que reivindica la autonomía frente a intervenciones extranjeras en los asuntos internos. Con un enfoque similar en torno a la seguridad y el avance de la integración, Mónica Hirst llamaba la atención sobre el surgimiento de divergencias y nuevas reafirmaciones nacionalistas en la región (2008: 421-424). En resumen, los tres autores consideran que las reafirmaciones nacionalistas y de autonomía como expresiones de la política regional de los estados sudamericanos son contrarias a los fines de todo proyecto de integración.

Resulta evidente que los principales estudios regionales han desarrollado dos perspectivas generales que pretenden identificar los efectos positivos o negativos que la seguridad interestatal puede ejercer sobre el desarrollo de los procesos de integración en Sudamérica, algunos de los cuales incluso han variado sus perspectivas oscilando entre ambos enfoques, pero siempre coincidiendo en la necesidad de superar los problemas de seguridad para la profundización de la cooperación. Los temas de seguridad han sido recurrentes en la literatura para explicar el avance de la integración regional y, en ese sentido, UNASUR representa un caso de estudio relevante ya que por

primera vez existe un esfuerzo germinal por desarrollar una política sudamericana de seguridad común, un proyecto único en su tipo en Latinoamérica.²

Ante las aparentes contradicciones del caso sudamericano; en el que por un lado las relaciones económicas y comerciales ofrecen grandes beneficios y por otro persisten tensiones, desconfianzas y percepciones de conflicto mutuo, y en el que la seguridad parece ejercer tanto efectos positivos como negativos sobre los procesos de integración, cabe preguntarse ¿cuál es la importancia de la seguridad interestatal a nivel regional para el desarrollo del proceso de integración en el marco de una organización como UNASUR? A diferencia de otros trabajos sobre el tema, nuestro estudio se orientará a demostrar el carácter esencial y necesario de la seguridad interestatal como variable explicativa del avance de la integración regional, tanto por ser un factor desfavorable al limitar el desarrollo de ese proceso como por ser un estímulo y ofrecer las mayores posibilidades para su logro, desde un análisis teórico que sitúe el caso sudamericano en el debate liberal-realista de las Relaciones Internacionales. Demostraremos que aún desde enfoques teóricos distintos es posible elaborar un análisis explicativo sobre el rol esencial de la seguridad en la integración en Sudamérica, teniendo como objetivo esclarecer las condiciones bajo las cuales los asuntos de seguridad limitan o favorecen el avance de ese proceso. Al partir de premisas teóricas distintas, elaboraremos un enfoque más comprehensivo sobre la relación entre ambas variables que

² El Artículo 3 inciso s) del tratado constitutivo de Unasur corresponde a la cooperación en materia de defensa. Según el Estatuto de Creación del Consejo de Defensa Sudamericano, este es un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa.

involucre un amplio espectro de evidencias en torno a la política internacional sudamericana.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, dos de las teorías que nos brindan las herramientas para comprender los procesos de integración son el Funcionalismo y el Realismo Estructural, teorías representativas de dos de las tradiciones más importantes en la disciplina. Es importante resaltar que ambas representan, de modo general, dos posturas opuestas sobre el fenómeno de la integración: para la corriente funcionalista la integración tiene lugar en virtud de tareas funcionales específicas (temas económicos, técnicos, comerciales, etc.), que incentiva a los Estados hacia una mayor cooperación; mientras que para el Realismo Estructural la integración es posible si la estructura de poder ofrece un marco favorable para ello, aunque la consideran muy improbable.

El Funcionalismo fue formulado en la década de 1940 por el historiador y teórico rumano David Mitrany. Sus supuestos parten de la noción liberal de que las divisiones políticas y la obstinación de la igualdad de soberanías son causa de conflictos (Mitrany 1948: 359). Estos obstáculos pueden ser superados sólo gradualmente a través de la búsqueda de áreas de cooperación funcionales y el establecimiento de una red de instituciones de ese tipo a través de las cuales los intereses de todas las naciones puedan ser gradualmente integrados. En palabras del autor, la integración debe lograrse a través de lo que une, no lo que separa (Mitrany 1948: 359). Estas áreas de cooperación funcional se encuentran en el ámbito del *low politics*, de la economía y la vida social, que generan menos “reacciones”. Aunque poder y bienestar, política y economía

están separados, el bienestar obtenido de la integración económica a través de la ramificación de instituciones funcionales garantizaría la estabilidad del sistema internacional y finalmente derivaría en la integración política, en la emergencia de un gobierno internacional (Mitrany 1948: 359-360). Desde el Funcionalismo, si bien la integración no parte de resolver problemas de seguridad, sí requiere superarlos y en última instancia la ramificación de instituciones funcionales exitosas y la emergencia de un gobierno internacional supondrán la desaparición de problemas de ese tipo (Mitrany 1948: 351-352).

Entre las décadas de 1950 y 1960 Ernst B. Haas refinó los postulados funcionalistas con el Neofuncionalismo, más analítico y menos normativo. Definió la integración como la emergencia de una comunidad política, en el que actores políticos de escenarios nacionales distintos son persuadidos de desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo y más amplio “centro”, cuyas instituciones poseen jurisdicción sobre las naciones-estado preexistentes (Haas 1961: 366-467). La tesis central del Neofuncionalismo gira en torno al proceso del *spill-over*: la integración en un sector funcional determinado tenderá a esparcirse de manera incremental hacia la integración en otras áreas funcionales. Aunque los contextos funcionales son autónomos (es decir, los incentivos a la integración generados desde un tipo específico de actividad no necesariamente generarán los mismos incentivos en otras áreas), esto será superado con el establecimiento de instituciones que maximicen el efecto del *spill-over* (Haas 1961: 373, 377).

Las tareas económicamente importantes y específicas son, como en el Funcionalismo, más favorables a la integración y su expansión a otras áreas:

sólo ellas contienen el potencial de expandir los “ímpetus” de la integración de un contexto funcional a otro. Factores sistémicos, como la percepción conjunta de alguna amenaza externa, serían importantes pero no suficientes para explicar la intensidad y velocidad del proceso de integración (Haas 1961: 373, 375-376). Los planteamientos del Neofuncionalismo, no obstante, no descartan a la seguridad como un área de cooperación e integración gradual: a través de un entendimiento amplio del concepto, el Neofuncionalismo identifica aspectos diferenciados de la seguridad (funciones de seguridad primarias, secundarias y terciarias) más o menos favorables a los procesos de integración, dependiendo de si son más cercanos a temas de interés vital para la seguridad nacional y la supervivencia (funciones de seguridad primaria) o a temas de interés operativo y económico (funciones de seguridad secundaria y terciaria, respectivamente).

De otro lado, el Realismo Estructural planteado originalmente por Kenneth N. Waltz en 1979 con la publicación *Theory of International Politics* se ha perfilado como la principal teoría crítica de la integración en un sentido general, describiendo un panorama pesimista sobre sus alcances. El Sistema Internacional es definido como anárquico, lo cual ejerce presiones sobre la interacción de los estados, signada por la inseguridad, la incertidumbre y la competencia. El Sistema Internacional es definido como de *auto-ayuda*, en el que cada unidad se vale de sí para garantizar su supervivencia (por ser fundamental para el logro de cualquier otro objetivo) otorgando prioridad a la seguridad y la defensa de su autonomía política (1979: 91, 102-104). Aunque la política internacional no es un escenario de guerra constante, sí es competitiva

en términos económicos y de seguridad con la posibilidad de guerras, aunque remota, siempre presente.

Estas presiones sistémicas limitan la cooperación en dos formas: primero, generando preocupación por las ganancias relativas; segundo, generando preocupación por el grado de dependencia derivado de cualquier relación (Waltz 1979: 105-106). Ambas no serán relevantes si la cooperación se enmarca en relaciones entre unidades relativamente menores y un socio hegemónico con mayor margen de acción e influencia, en virtud de una interdependencia asimétrica que le favorezca (Waltz 1979: 152-160). La alta dependencia constriñe a tomar en cuenta que las decisiones pueden afectar el acceso a recursos y mercados vitales para el bienestar o la supervivencia. El socio hegemónico estará mejor posicionado, tendrá mayor influencia y mayor margen de acción política autónoma sobre quienes más dependan. Podrá realizar concesiones en materia comercial, ayuda económica, seguridad, etc., que en otras circunstancias comprometerían su seguridad. Podrá persuadir fácilmente a los otros de aceptar las políticas que proponga (Waltz 1979: 153, 159).

Además, el liderazgo de una potencia puede estar o no fundado sobre la existencia y el control de alguna organización para la cooperación en seguridad. Waltz ilustra este supuesto refiriéndose al contexto bipolar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, un periodo a partir del cual los países de Europa Occidental se convirtieron en *consumidores de seguridad* (1979: 70-71). La conformación de la alianza militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) bajo el liderazgo hegemónico de los Estados Unidos

brindó un ambiente de seguridad regional que hizo posible la emergencia de intereses comunes sin las presiones que bajo otras circunstancias hubiera ejercido el sistema internacional: sin la OTAN y el liderazgo hegemónico de los Estados Unidos, la dinámica del balance de poder se habría reactivado en Europa e impedido la institucionalización de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, los procesos de integración podrían estar sustentados sobre una alianza militar como respuesta a alguna amenaza común, mitigando los efectos sistémicos de la anarquía (Waltz 1993: 74; 2000: 25-26). De esa forma, el líder hegemónico actuará directamente a través de una entidad u organización internacional con fines de seguridad previa al control o el manejo de los asuntos internacionales.

Pero, ¿por qué habría una hegemonía de preocuparse por la satisfacción del bien común o la provisión de bienes públicos globales o regionales? Por dos razones: primero, por la existencia de una distribución de poder en el que el número de hegemonías es menor (uno es la cantidad ideal); segundo, por la existencia de una gran asimetría entre las unidades más poderosas y el resto de Estados (Waltz 1979: 195). De esa forma, el bienestar regional o global (y en general, el manejo de los asuntos internacionales) coincidirán más estrechamente con los intereses de las potencias mayores, por lo que estarán más dispuestos a actuar por el bien del conjunto bajo condiciones en las que la interdependencia reduce la autosuficiencia de las unidades (Waltz 1979: 198-199, 209). Además, el rol de una organización para la cooperación en seguridad entre las principales unidades del sistema (o el subsistema) podrá contribuir, entre otras cosas, a la creación de una zona libre

de hipótesis de conflicto mutuo posibilitando, como afirmara Waltz, el llamado *upgrading the common interest* (1979: 70). Estas condiciones configuran lo que el Neorrealismo privilegia teóricamente para la cooperación: la reducción de la competencia en seguridad y de la preocupación por las ganancias relativas promovidas por un liderazgo efectivo (Waltz 1979: 194-199).

Realismo y Funcionalismo favorecen aspectos distintos de este estudio: el primero, privilegia la seguridad; el segundo, la integración. A diferencia de la corriente funcionalista, el Realismo Estructural no trata explícitamente el tema de la integración, como aquella no trata explícitamente el tema de la seguridad. Esto no significa que ambas teorías no puedan complementarse: sus supuestos, premisas y predicciones son opuestos en el mejor de los casos y explicarán de modo distinto la relación entre las variables que nos ocupa, pero eventualmente nos permitirán alcanzar una misma conclusión desde un amplio conjunto de evidencias empíricas.

Para esclarecer las condicionantes que determinan cuándo la seguridad interestatal ejerce efectos negativos o positivos sobre el desarrollo de la integración regional, las evidencias sobre el caso deberán ser contrastadas en un análisis cualitativo con las predicciones teóricas antes expuestas. El análisis causal y las conclusiones derivadas deberán ser explicativos de la relación que existe, por un lado, entre los temas de seguridad interestatal a nivel regional (variable independiente) y el desarrollo negativo de la integración regional en el marco de de UNASUR (primera variable dependiente); y por otro, entre la misma variable independiente y el desarrollo positivo del mismo proceso (segunda variable dependiente), lo cual nos permitirá comprender la

importancia de los temas de seguridad interestatal en el avance del proceso de integración de Sudamérica desde dos de las dos principales tradiciones de las Relaciones Internacionales (la tradición liberal representada por el Funcionalismo y la tradición realista representada por el Realismo Estructural).

Finalmente, cabe mencionar que el concepto de seguridad denota la condición de ausencia objetiva de alguna amenaza y la percepción de que no existe amenaza alguna (Robinson 2008). Seguridad implica un espectro amplio de ámbitos de acción (desde seguridad humana hasta seguridad democrática), pero en este trabajo utilizaremos el término en su acepción tradicional: sobre asuntos de índole militar y con respecto a las amenazas provenientes de otros estados. También nos referiremos con frecuencia a la defensa, definida como la contribución militar a la búsqueda de seguridad.³ La defensa, cuya expresión actual más relevante en Sudamérica es la compra de armamentos sofisticados de uso interestatal, es un elemento importante en una política de seguridad que no ha descartado del todo las hipótesis de conflicto tradicionales.

Asimismo, el concepto de integración guarda complejidades similares, básicamente porque existen numerosos procesos de integración de temática diversa, distintos alcances geográficos y grados de consolidación. Integración regional, en este estudio, será entendida en un sentido amplio referido al grado de soberanía que los estados están dispuestos a sacrificar en el diseño y la implementación de políticas nacionales en beneficio de políticas comunes, coordinadas y armonizadas a escala regional (Pizarro 2009). Esto es lo que

³ Definición utilizada en el Joint Doctrine Publication (JDP) 0-01, ed. de 2011, p. 1-5; y el Joint Warfare Publication (JWP) 0-01, ed. de 1996, p. 3.2 y 3.4 del British Defence Doctrine.

muchas veces se considera integración profunda, de alcances y objetivos amplios como ocurre con la Unión Europea. En el caso de Sudamérica, la integración regional no puede más que referirse al caso particular de Unasur, único proyecto con tales características, que incluye desde integración física y energética hasta temas de salud y desarrollo (UNASUR 2008a).



CAPÍTULO I: LA SEGURIDAD COMO ASPECTO LIMITANTE DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONALES

En este capítulo exploraremos las condiciones que hacen de los temas de seguridad factores limitantes sobre el avance del proceso de integración regional sudamericano. Nos remitiremos a las evidencias del caso en torno al fortalecimiento de los arsenales y el carácter de la interdependencia en las relaciones de intercambio comercial y energético. Discutiremos además cómo las diferencias entre *low politics* y *high politics* han hecho de los asuntos de seguridad las áreas menos favorables a los proyectos de integración. En estos casos, las nociones teóricas realistas de la distribución de poder y el carácter *posicional* de los Estados serán importantes herramientas para el análisis de las dinámicas competitivas en términos militares y los efectos políticos de las relaciones de interdependencia comercial y energética. Al considerar los temas de seguridad como *high politics* contrastaremos el caso sudamericano con el enfoque funcionalista sobre las posibilidades que ofrecen esos temas para el avance de la integración regional. Con todo, este capítulo es una primera

aproximación al estudio de la política internacional sudamericana desde un enfoque teórico comprensivo y explicativo de un mayor número de evidencias.

1. Las amenazas tradicionales a la seguridad regional.

De acuerdo con el concepto empleado en la parte introductoria de este trabajo, la seguridad se definía en términos clásicos, por lo que cuando planteamos que los asuntos de seguridad interestatal son fundamentales para el proceso de integración regional damos prioridad a los temas de seguridad interestatal en general. A continuación analizaremos aquellos aspectos que hacen de la seguridad sudamericana una variable negativa o limitante para el avance del proceso de integración sudamericano.

1.1. La seguridad regional desde los estados sudamericanos.

¿Cómo perciben los países de Sudamérica las amenazas externas a su seguridad? Aunque reconocen amenazas no tradicionales (relacionadas en su mayoría al crimen organizado), estas aun son concebidas fundamentalmente como de tipo estatal y regional. Chile, por ejemplo, en su *Libro de la Defensa Nacional* es explícito al señalar que, mientras no es un país agresor, sí requiere mantener una capacidad militar disuasiva y reafirma su derecho al uso de los medios militares en caso sus intereses nacionales se vean vulnerados (Ministerio de Defensa Nacional 2010: 111-112). De otro lado, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* del Perú reconoce como amenazas externas “las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión [...] doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del Derecho Internacional”, además de

disputas en torno al acceso a recursos naturales como el agua (Ministerio de Defensa del Perú 2005: 63). El Ecuador a través de su *Agenda Política de la Defensa Nacional* reconoce también como uno de sus objetivos el de “prevenir y defender al país ante cualquier tipo de agresión” (Ministerio de Defensa del Ecuador 2008: 10).

A diferencia de esos tres países, Colombia no reconoce en su *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (Ministerio de Defensa de Colombia 2007) amenazas externas tradicionales, aunque sí ha iniciado un importante programa de renovación de sus arsenales cuyas tecnologías son en muchos casos de uso exclusivo para guerras interestatales (en especial con la adquisición de misiles anticarro y vehículos de transporte de infantería, como se detalla más adelante en el Cuadro 2). De momento, Venezuela no cuenta con un documento que exponga de manera similar su política de defensa, sin embargo autores como Andrés Serbin han señalado acertadamente la nuevas hipótesis de conflicto desarrolladas por las Fuerzas Armadas de ese país y la presidencia de Hugo Chávez, que contemplan “[...] una confrontación asimétrica con los Estados Unidos, en cuyo marco el gobierno de Colombia actuaría como punta de lanza de una eventual invasión a Venezuela” (2008: 149).

Brasil no reconoce explícitamente alguna amenaza estatal proveniente del entorno regional, pero la búsqueda de seguridad en áreas que conciernen la protección de intereses empresariales, de inversiones nacionales, de ciudadanos brasileños en el extranjero y el acceso a recursos vitales (sobre todo en energía) eventualmente generará tensiones con los países vecinos,

como ocurriera en 2008 en la frontera con Paraguay. En el texto *National Strategy of Defense* Brasil contempla, como otros países de la región, la disuasión y la preparación militar como instrumentos de seguridad ante amenazas extranjeras (Ministerio de Defensa de Brasil 2008: 11).

Podríamos decir que las políticas de seguridad en la región son básicamente defensivas y disuasivas. Ningún país, quizás a excepción de Brasil, declara expresamente objetivos de seguridad que supongan acciones militares más allá de las fronteras nacionales (como el control y la protección de recursos vitales como la energía). Sin embargo, reconocen explícitamente el desarrollo de capacidades militares mínimas para garantizar su seguridad y la protección de su soberanía, por muy remotas que sean las posibilidades de algún conflicto armado (de ahí el carácter disuasivo). Esto coincide con los postulados realistas sobre la conducta estatal bajo entornos anárquicos (en los que las amenazas de agresión condicionan la acción estatal), al definir a los Estados como *posicionales*⁴, preocupados por cómo se distribuyen las capacidades (principalmente militares y económicas),⁵ el poder y las ganancias bajo condiciones de cooperación o intercambio (Waltz, 1979: 105-106, 126). Siendo la seguridad un objetivo primario en un entorno en el que lo único que la garantiza es una distribución de poder favorable, toda acción por parte de un Estado cuyos efectos se perciban como una erosión en las capacidades relativas de otro alentará esfuerzos internos (a través del incremento de las

⁴ El término ha sido tomado de Grieco (1988).

⁵ En inglés se diferencian *capacities* (capacidades potenciales) de *capabilities* (capacidades reales). En español, el término *capacidades* no indica diferencia semejante. En *Theory of International Politics* Kenneth Waltz utiliza el concepto de *capabilities*, por lo que cuando nos refiramos en adelante a las capacidades de los Estados estaremos asumiendo el significado de capacidades reales y objetivas.

capacidades económicas, militares, etc.) o externos (a través de la formación de alianzas) que garanticen la auto-preservación o disuadan a los demás del uso de la violencia (Waltz 1979: 118).

Aceptando la relativa utilidad de ese enfoque, extraemos dos conclusiones sobre las políticas de seguridad en la región: primero, que Brasil pese a su protagonismo como impulsor de la integración sudamericana, es el único Estado que parece mantener una política de seguridad que busca enfrentar amenazas a intereses nacionales en territorio extranjero (y el único capaz de hacerlo en virtud de su posición favorable en la distribución de poder regional), una política potencialmente nociva para la estabilidad regional y la legitimidad de los proyectos de integración que promueve. Segundo, el predominio de la disuasión como política de seguridad claramente remite a preocupaciones por mantener una distribución equilibrada de capacidades y poder militares, lo cual no significa necesariamente que la agresión sea la opción preferida. La preparación militar para la disuasión y la defensa coinciden más con políticas de seguridad reactivas y competitivas, y con un clima de competencia, antes que con la violencia y las agresiones, pese a lo cual la desconfianza y la permanencia de percepciones de agresión mutua limitarían seriamente el que se desarrollen mayores niveles de cercanía y cesión de potestades soberanas entre los Estados de la región.

1.2. Principales problemas de la última década.

Los conflictos en Sudamérica han girado en torno a cuatro ejes temáticos durante la última década: el acceso a recursos vitales, las disputas

territoriales irresueltas, el poder internacional y las diferencias ideológicas. Alrededor de 2008 Sudamérica se vio envuelta en una nueva espiral de disputas y tensiones, aunque los arsenales ya venían fortaleciéndose desde hace algunos años. Los conflictos, que en ningún caso derivaron en alguna acción armada (la última de ellas fue el conflicto armado entre Perú y Ecuador de 1995), involucraron a casi todos los países de la región, coincidiendo contradictoriamente con el relanzamiento de la Comunidad de Estados Sudamericanos con el nombre de Unión Sudamericana de Naciones y de todo un discurso cargado de renovado regionalismo.

Entre los principales conflictos de la región se encuentra el diferendo territorial chileno-peruano por una zona marítima de 35 mil km cuadrados rica en recursos pesqueros y minerales. El conflicto inició una nueva etapa en 2008 cuando el Perú interpuso una demanda por este asunto frente a la Corte Internacional de Justicia (BBC Mundo 2010b). Coincidiendo con la demanda peruana, Chile ejecutó ejercicios militares bajo la denominación *Salitre II* en octubre de 2009, que simulaban una invasión extranjera en el norte del país y para lo cual Chile desplegó ingentes recursos militares. Además, en medio del fortalecimiento exponencial de la aviación chilena, la *nortificación* de esta rama castrense con la concentración de aeronaves en Antofagasta e Iquique y las acciones de espionaje chileno descubiertas en noviembre de 2009, han generado desde entonces fricciones bilaterales recurrentes (Gómez 2009).

A diferencia de la disputa peruano-chilena, la que involucró a Brasil y Paraguay no recibió la misma atención mediática ni causó mayor impacto político en la región, aún cuando Brasil demostró haber asumido por primera

vez una política menos expectante y más asertiva hacia la región. Expresión de ello fue su nueva estrategia de seguridad, en la que se enmarcaron los hechos ocurridos en 2008. Ese año, una serie de protestas en el Paraguay amenazaron el suministro eléctrico de miles de familias en el sur brasileño y propiedades agrícolas de los llamados *brasiguayos*, lo que motivó que el Brasil movilizara 2 mil efectivos militares a la Triple Frontera en la llamada *Operación Frontera Sur* (BBC Mundo 2009). Antes, en diciembre de 2007, el entonces presidente Lula da Silva había promulgado la ley 11.631 que creaba el Sistema Nacional de Movilización (SINAMOB) como estructura del sistema de defensa nacional (El País 2008a). En octubre de 2008, y previo a los incidentes en la frontera paraguaya, se reglamentaba dicha ley a través del decreto 6.952, señalando como agresión extranjera toda amenaza o acto lesivo a instituciones nacionales (incluyendo empresas de capital brasileño) y connacionales, sin que ello signifique necesariamente una invasión al territorio nacional (Zibechi 2009; Arrosa 2009).

Muchos han aludido que esta política de defensa se vincula estrechamente con la antigua doctrina de las *fronteras vivas*, pero los intereses vitales del Brasil en Sudamérica distan de ser propios de una doctrina decimonónica de la expansión territorial. Actualmente, el norte y noroeste del país son áreas esenciales de la seguridad del gigante sudamericano, como afirmara el Jefe del Comando Conjunto José Carlos de Nardi a propósito de la necesidad de reforzar la presencia militar brasileña en la Amazonía (Comunicación Popular 2012). Además, en el marco de las Operaciones Frontera Sur II, el jefe del Comando Militar Sur del Brasil, el general José Elito

Carvalho, afirmó que ante una orden presidencial Itaipú podría ser invadida para asegurar el suministro eléctrico de la represa (ÚltimaHora.com 2008). Los antecedentes del vínculo entre estos intereses y la nueva estrategia de seguridad regional del Brasil se hallarían en los planteamientos geopolíticos de mediados del siglo XX y apuntan a las relativamente nuevas exigencias y preocupaciones económicas y energéticas de una potencia global emergente.

Otro de los temas centrales en la seguridad del Brasil y con importantes consecuencias para la seguridad regional, es el desarrollo y la implementación de los proyectos derivados de su programa nuclear. Tras la confirmación de la Presidenta Rouseff en julio de 2011 sobre el inicio de las fases de diseño y construcción del primer submarino nuclear del Brasil (de denominación SN-BR - *Submarino com Propulsao Nuclear Brasileiro* y con apoyo técnico francés), la Presidenta Cristina Fernández anunció una semana después, en agosto de ese año, el reinicio del programa para la construcción de un submarino nuclear argentino (denominado *ARA Santa Fe*). Algunos analistas señalan que el nuevo programa argentino está estrechamente relacionado con los reclamos soberanistas sobre las Islas Malvinas, y que por su parte el submarino atómico del Brasil responde a las nuevas necesidades estratégicas de ese país (desde la defensa de recursos marítimos hasta la proyección extrarregional de su poder); sin embargo, la reacción casi instantánea de la Argentina ante el crecimiento de la brecha militar y tecnológica frente al Brasil, y lo inapropiado de este tipo de embarcaciones para la vigilancia de la zona económica exclusiva, demuestran que detrás subyace una preocupación por la distribución

del poder regional y la necesidad del Brasil por poseer un arma capaz de extender su presencia naval hasta las costas sudamericanas del Pacífico.

Por otro lado, el conflicto más grave en la región en la última década fue el que involucró directamente a Colombia y Ecuador con efectos negativos sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela. El 1 de marzo de 2008, el Ejército Colombiano incursionó en territorio ecuatoriano en medio de una operación bajo asesoría y soporte estadounidense para atacar una base de las FARC en ese país y acabar con la vida de Raúl Reyes, hasta entonces número dos de la agrupación. La violación de la soberanía ecuatoriana por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia generó graves tensiones políticas y militares: Ecuador y Venezuela movilizaron tropas hacia sus fronteras con Colombia luego de romper relaciones diplomáticas e incluso comerciales con ese país (El País 2008b). La intervención del Grupo de Río y de la OEA evitó el escalamiento del conflicto, aunque las relaciones entre estos tres países permanecieron tensas por un tiempo prolongado.

Finalmente, en un extendido conflicto, Argentina y Uruguay se vieron enfrentados diplomáticamente por la instalación de una papelera en el río Uruguay. A mediados de la década pasada, Uruguay invirtió 1800 millones de dólares en la instalación de una fábrica papelera en las riveras de ese río, en la localidad de Fray Bentos, y frente a la localidad argentina de Entre Ríos (BBC Mundo 2010c). Argentina consideró que la actividad de la fábrica contaminaba su territorio. En protesta y clara oposición, el Gobierno argentino decidió bloquear el puente internacional que une la localidad de Gualeguaychú con Fray Bentos, medida que se prolongó desde noviembre de 2006 hasta junio de

2010. Finalmente en ese año, la presidenta argentina Kirchner y el presidente uruguayo Mujica acordaron establecer controles medioambientales conjuntos en el río Uruguay (Clarín 2011).

En octubre de 2011, el ex presidente Tabaré Vázquez de Uruguay, señaló que, estando en el cargo, llegó a pensar en la posibilidad de una guerra con Argentina por la disputa en torno a las papeleras del río Uruguay. Afirmó además haber pedido el apoyo de los Estados Unidos al entonces presidente George W. Bush. Ante las críticas, Tabaré ratificó sus declaraciones y la reunión con el presidente estadounidense, y justificó sus aseveraciones según la forma como los reclamos de sectores argentinos se habían dado sobre el tema y según hechos de tensión pasados en la historia de ambos países. Concretamente en 2006 se movilizaron tropas uruguayas a la zona en la que operaba la papelera (Clarín 2011).

Estos fueron los principales escenarios de conflicto en Sudamérica durante la última década. Otras disputas en la región son las de Venezuela-Guyana, Colombia-Venezuela y Bolivia-Chile. El conflicto, si lo entendemos como expresión de las diferencias entre las partes, no es contrario a la cooperación o a formas menos complejas de integración económica; sin embargo, en Sudamérica esas diferencias han motivado acciones de disuasión y competencia en seguridad, la permanencia de hipótesis de agresión mutua y, sobre todo, un elevado nivel de desconfianzas entre los países vecinos. Cuando la violencia interestatal permanece como posibilidad, remota o no, la anarquía del sistema internacional ejerce sus efectos sin ningún atenuante, constriñendo las interacciones entre las unidades de un sistema a través de la

competencia y de la búsqueda de equilibrios de capacidades que garanticen la seguridad, la autonomía o la supervivencia del Estado (en el caso más extremo) ante cualquier posibilidad de agresión (Waltz 1979: 76). En ese sentido, existen importantes evidencias que sitúan el caso sudamericano en el marco de predicciones realistas y renuevan la utilidad analítica de los conceptos de ese enfoque; entre ellos, el de la competencia.

La competencia estimula a las partes a *acomodar* sus estrategias a las prácticas *socialmente* más aceptables y exitosas (Waltz 1979: 77). Pero, como Waltz aclarara, se trata de constreñimientos sistémicos a los cuales los Estados responderán de acuerdo a sus propias acciones y decisiones. Más importante aún, los Estados reaccionarán de acuerdo a sus propias capacidades. Las predicciones que se derivan de este concepto son relevantes para el caso sudamericano por dos razones: primero, porque toda acción unilateral que genere algún incremento en las capacidades militares de un país generará reacciones similares y equivalentes en virtud de una búsqueda de equilibrio en ese aspecto (como en el caso de los nuevos arsenales); segundo, la posibilidad, la naturaleza y la magnitud de esas reacciones dependerán de las propias capacidades del Estado que se sienta vulnerado (lo cual nos exige concentrar nuestra atención sobre la heterogeneidad en la distribución de capacidades y poder en la región).

Aunque no trasciendan acciones armadas, el clima de tensión y desconfianza que Sudamérica ha vivido en la última década se ha expresado a través del incremento sustancial, la renovación o la modernización de los arsenales y la competencia militar, un importante síntoma tanto de la relevancia

de los temas de seguridad interestatal como de sus efectos nocivos sobre la integración sudamericana. Sólo algunos Estados han sido capaces de reaccionar en defensa de sus intereses ante las presiones que ejerce el entorno regional en esta materia, básicamente a través de una distribución de capacidades o poder favorables cuyo equilibrio se busca mantener. Quienes no han podido responder adecuadamente ante estos constreñimientos han visto vulnerados tanto su seguridad como su autonomía política.

1.3. Incremento de los arsenales y competencia militar en la región.

Según Holtom *et al.* en un informe preparado para el SIPRI, entre los periodos 2001-2005 y 2006-2010 el gasto directo en armamento por parte de Chile se había incrementado en 67% y Venezuela incrementó sus gastos en un 359%; en ese mismo periodo el gasto de Brasil en armamentos se incrementó en 436% y a finales de 2010 e inicios de 2011 las nuevas adquisiciones en aeronaves y embarcaciones exigían inversiones de 2 y 6 mil millones de dólares respectivamente. Por otro lado, Ecuador incrementó su gasto en un 366% en el mismo periodo, siendo aun menos de un quinto del gasto de Chile o Venezuela (2011: 5). En el caso de Colombia, el grueso del material militar adquirido en los últimos años provino de las transferencias de recursos de los Estados Unidos en el marco del Plan Colombia, que en 2008 representaban alrededor de 500 millones de dólares (Flemes y Nolte 2010: 30). En 2010, Perú adquirió helicópteros rusos por un valor de 107.9 millones de dólares (RiaNovosti 2011a), de un presupuesto en defensa de alrededor de 2 mil millones de dólares.

En 2011 Chile y Venezuela agrupaban el 61% de las importaciones de armamento de Sudamérica. Entre los periodos 2002-2006 y 2007-2011 las adquisiciones militares venezolanas alcanzaron un incremento de 555%, incluyendo un nuevo crédito por 4 mil millones de dólares otorgado por Rusia (Holtom *et al.* 2012: 5-6), ocupando el puesto número 15 en la lista de mayores importadores de armamento a nivel global. Para el último periodo 2011-2012 Brasil espera recibir una gran cantidad de equipo militar en virtud de los acuerdos firmados en años anteriores. Además, Ecuador se mostró interesado en adquirir armamento ruso por 200 millones de dólares en 2011. Por otro lado, Perú ha licitado y aprobado en 2012 la adquisición de sistemas antiaéreos estadounidenses, israelíes y polacos por un valor de 140 millones de dólares (Defensa.com 2012a).

Sin embargo, son las tecnologías adquiridas, y no sólo el incremento de los presupuestos o del gasto, lo que brinda importantes pistas sobre la existencia de dinámicas competitivas en términos militares en la región. En el Cuadro 2 se aprecian las principales adquisiciones de armamento en los últimos diez años de Chile, Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú. En el caso de Colombia, gran parte del material militar recientemente adquirido corresponde a tecnologías apropiadas para amenazas de seguridad tradicionales, ya no sólo a equipo destinado a la guerra contrasubversiva. Por su parte, Venezuela no ha realizado mayores adquisiciones para su Armada ya que esta cuenta con dos submarinos U-209 y seis fragatas clase *Lupo* operativos a la fecha. En los casos de Chile y Venezuela el nuevo equipo

adquirido posee un alto valor tecnológico. Material como equipo personal (fusiles, blindaje, etc.) y repuestos no han sido considerados.

Cuadro 2. Principales adquisiciones de armamentos en la última década.

	Fuerzas terrestres	Fuerzas navales	Fuerza aérea/equipos antiaéreos
Chile	Tanques <i>Leopard 2A4</i> , IFV <i>Marder</i> , blindados ligeros AIFV, artillería autopropulsada M-109, misiles <i>Mistral</i> , cañones <i>Bofors</i> , misiles anticarro <i>Spike</i>	Submarinos <i>Scorpene</i> , fragatas Tipo 23 o clase <i>Duke</i> , clase <i>Jacob van Heemskerck</i> , clase <i>Karel Doorman</i> , clase <i>Boxer</i> , buque anfibio o LPD clase <i>Foudre</i> (<i>Sargento Aldea</i>)	Cazas F-16 (46), misiles antiaéreos <i>Stinger</i> y plataformas <i>Avenger</i>
Brasil	Tanques <i>Leopard 1A5</i> , IFV EE-09 <i>Cascavel</i>	Submarinos clase <i>Scorpene</i> (4), submarino SSN (entrará en servicio en 2021)	helicópteros AS 532 <i>Cougar</i>
Colombia	Artillería LG1 MKIII de 135mm (10 unid. y otras 12 en proceso de compra), artillería SIAC de 155mm, vehículos ASV APC, EE-11 <i>Urutu</i> , misiles antitanque <i>Spike</i> , <i>Javelin</i> y <i>TOW</i> (montados en vehículos EE-09 <i>Cascavel</i> y <i>Humvee</i>) *Tanques en proceso de licitación	Submarinos Tipo 206 (que complementan la flota de dos submarinos Tipo 209 de la Armada Colombiana), Patrulleros de Zona Marítima-PZM (ARC 20 de Julio y ARC 7 de Agosto)	Cazas <i>Kfir</i> C.10 y C.12 (modernizados) equipados con misiles israelíes <i>Nimrod</i> antitanque y el sistema de contramedidas aéreas y terrestres ELTA EL/L-8222, Radars Long-Radar AN-TPS-78 para el Sistema Integral de Defensa Antiaérea-SISDAN.
Venezuela	Tanques T-72, APC BTR-80, IFV BMP-3, artillería autopropulsada <i>Msta-S</i> , morteros autopropulsados <i>Nona-SVK</i> , BMP-21 <i>Grad</i> .	Patrulleros Oceánicos clase <i>Guaiqueri</i> (4), sistema de misiles de protección costera (modelo y cantidad sin especificar)	Cazas <i>Sukhoi</i> SU-30
Ecuador	Tanques <i>Leopard 1V</i> (30), vehículos ligeros <i>Panhard</i> AML, EE-09 <i>Cascavel</i> , ERC-90 <i>Sagaie</i>	Submarinos U-209 (repotenciados/capacidad para uso de misiles <i>Exocet</i>), fragatas Clase <i>Leander</i>	Cazas <i>Cheetah</i> (12) y <i>Kfir</i> C.10 (13), <i>Mirage</i> -50 (6)
Perú	Misiles antitanque <i>Spike</i> (Israel), <i>Kornet-E</i> (Rusia) y <i>Javelin</i> (EE.UU.), vehículos AMX-13-Escorpión (repotenciados para uso de misiles <i>Kornet-E</i>).	Fragatas clase <i>Lupo</i> (4 unidades, entregadas entre 2004 y 2007), radares <i>Kronos</i> (2)	Misiles portátiles FN-6 y QW-11 (25 unidades), <i>Igla</i> y <i>Strela</i> . Radares de alerta temprana AN/TPS 78, baterías de misiles <i>Spyder</i> SR/MR con misiles <i>Python 5</i> y BVR <i>Derby</i> , radar de vigilancia <i>Elta</i> EL/M-2106 ATAR 3D, misiles y MANPADS PZR <i>Grom</i> . Modernización de ocho Mig-29 <i>Fulcrum</i> a estándares SMP

Fuentes: RiaNovosti (2011b, 2011c), SIPRI Arms Transfers Database y Defensa.com.

Elaboración propia.

Es importante notar que los nuevos arsenales corresponden a tecnologías claramente de uso interestatal, por lo que es importante preguntarse qué efectos ejerce el incremento y la modernización de este tipo de armamentos sobre la política regional. Si bien existen motivos de índole interna para que las Fuerzas Armadas adquieran este nuevo equipo militar o

incrementen el ya existente, el conjunto de adquisiciones de cada Estado se ha constituido en un efecto estructural sobre la región, ya que en la política internacional el destino de cada Estado depende de sus respuestas a lo que otros Estados hagan (Waltz 1979: 127). En ese sentido, no podemos negar ni pasar por alto en el análisis de la política regional el efecto sobre los planteamientos de seguridad nacionales de unos arsenales cuyas tecnologías son más apropiadas a amenazas de seguridad estatales.

Bajo condiciones de anarquía e inseguridad el equilibrio de capacidades (económicas y militares) resulta fundamental para garantizar la promoción de los intereses nacionales, la seguridad y la autonomía política en medio de dinámicas competitivas. Aunque resulte exagerado hablar de una carrera armamentista en Sudamérica, podríamos describir estas dinámicas como una modernización competitiva de capacidades militares (para referirnos a las predicciones neorrealistas sobre la competencia militar) cuyo efecto más importante ha sido el agravamiento del dilema de seguridad en la región (un efecto estructural o sistémico de los nuevos arsenales), con consecuencias negativas para procesos políticos como la integración regional que apuntan a una profundización de la cooperación y a una cesión gradual de potestades soberanas en medio de la no prevalencia de percepciones de conflicto vecinales que lo impidan (Morales 2012b). Esta modernización competitiva supone una búsqueda en el equilibrio de capacidades a través del esfuerzo interno en el incremento o fortalecimiento de los arsenales. Si tomamos en cuenta que Sudamérica es escenario de tensiones o disputas en torno a diferencias ideológicas, disputas fronterizas irresueltas, el acceso a recursos o

incluso el poder regional, no resulta extraño que los Estados en la región sean altamente sensibles a cualquier erosión en sus capacidades relativas.

Lo que subyace a estas dinámicas no es la posibilidad de un conflicto armado interestatal, sino una competencia centrada en la distribución equilibrada de capacidades militares entre los Estados de la región que garanticen la promoción de los intereses nacionales, la seguridad y la autonomía política. Esto último es de especial interés para los Estados de la región: mantener la relativa homogeneidad militar es uno de los mecanismos fundamentales (junto con un desempeño económico relativamente exitoso) para la promoción de un rol político autónomo y relevante frente a los Estados vecinos en la definición de la agenda política regional, sobre todo en el marco de una organización de alcance regional como UNASUR.

Pero la evidencia más clara sobre la existencia de una modernización competitiva no se halla en el plano discursivo de la política mediática, sino en el hecho de que muchas de las recientes tecnologías adquiridas reflejan un carácter reactivo a las adquisiciones de aquellos Estados que perciben como potenciales amenazas (Morales 2012a). Este fenómeno se aprecia con claridad al dividir la región según ejes de tensión y al situar la compra de armamentos en un marco temporal inmediato. El primer eje de tensión corresponde a las diferencias ideológicas entre Colombia y Venezuela. Por ejemplo, la compra de cazas SU-30 por parte de Venezuela se dio entre 2006 y 2008, mientras la modernización de los cazas *Kfir* israelíes por parte de Colombia corresponde al periodo 2008-2009. De igual modo, la licitación de tanques para el Ejército colombiano respondería a la reciente llegada de los primeros tanques T-72

para el Ejército de Venezuela. Las tensiones no han mermado desde la instalación de bases aéreas norteamericanas en suelo colombiano, lo que ha motivado a Venezuela a considerar la compra de sistemas antiaéreos S-300 rusos y a iniciar una rápida modernización de su Fuerza Aérea. De otro lado, ante el incremento en el número de unidades blindadas por parte de Venezuela y Ecuador, el Ejército Colombiano ha adquirido un gran número de misiles anticarro, además de dotarse de piezas de artillería SIAC de 155mm aerotransportadas, de suma eficacia para operaciones en terrenos montañosos y de espesa vegetación.

Otro eje de tensión es el que involucra a Ecuador y Colombia, a raíz sobre todo de la intervención en suelo ecuatoriano por parte de tropas colombianas en 2008. El conflicto interno colombiano y el tráfico de drogas han despertado temores sobre la posibilidad de intervenciones preventivas o antinarcóticos de los Estados Unidos en otros territorios de la región. Ecuador ha respondido reforzando su Ejército con la adquisición de vehículos de combate y transporte de infantería altamente flexibles y tanques *Leopard 1*.

En tercer lugar se encuentra el conflicto territorial entre Perú y Chile, quizás el más antiguo de la región. Ante el fortalecimiento exponencial de las capacidades militares chilenas a pocos años de emitirse el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo marítimo, el Perú ha respondido con la adquisición de equipos de guerra asimétrica (sobre todo armas portátiles) y sistemas de defensa aérea que le otorgan capacidades disuasivas y defensivas mínimas ante cualquier eventualidad sin recurrir a altos costos. Más recientemente, en noviembre de 2012, El Gobierno peruano dio a conocer un

programa de modernización de sus unidades navales anfibas con la construcción y posterior incorporación de dos naves tipo LPD (*Landing Platform Dock*) en respuesta al buque *Sargento Aldea* de asalto anfibio adquirido por la marina chilena a finales de 2011 (Defensa.con, 2012c).

Estos casos son ilustrativos de cómo los Estados han respondido a través de políticas de defensa equivalentes (incremento del gasto en armamento) ante acciones (como el fortalecimiento de los arsenales) cuyos efectos han percibido como una erosión en sus capacidades relativas de disuasión y defensa, un costo muy alto de asumir cuando la seguridad interestatal, la promoción de intereses, la protección y reafirmación de la soberanía nacional y el mantenimiento de un rol político relevante y autónomo frente a los Estados vecinos siguen siendo piezas fundamentales en las agendas de política regional (como se aprecia a través de los Libros Blancos antes citados).

2. El conflicto en contextos de interdependencia: el caso sudamericano en el debate liberal-realista

En la sección anterior el panorama de la seguridad regional visto desde la modernización competitiva de los arsenales y el incremento en el gasto militar resultaba bastante pesimista respecto de las posibilidades de integración en la medida en que queda claro el elevado (y persistente) grado de conflicto, desconfianza y reafirmación de autonomía al que remiten. Aunque los asuntos de seguridad han adquirido relevancia en la última década, no podemos negar que el comercio y las relaciones económicas también son una prioridad para la

región. Pero ¿qué relación podría existir entre estos temas económico-comerciales y los efectos negativos de la seguridad interestatal sobre los proyectos de integración?

Partamos de la premisa de que el comercio intrarregional ha generado algún grado de interdependencia entre las economías de Sudamérica, fenómeno que ha sido interpretado desde enfoques distintos como relevante o no en materia de seguridad. En otras palabras, la interdependencia puede ser interpretada a la vez como una cuestión de seguridad que incentivaría mayores posibilidades de conflicto (enfoque neorrealista) o como un aspecto que promovería mayores niveles de cooperación y de respuesta coordinada a necesidades comunes (enfoque liberal).

Entre las teorías del enfoque liberal se hallan las de la corriente funcionalista. Tanto el Funcionalismo como el Neofuncionalismo parten de la premisa de que los procesos de integración se sustentan sobre una base socio-económica de relaciones materiales entre naciones cada vez más interdependientes (Mitrany 1948: 351, 356; Haas 1961: 377). Al situar ambas teorías en el cuerpo teórico más amplio de la tradición liberal y contrastar sus predicciones con las de la tradición realista, la interdependencia despliega resultados políticos distintos e incluso contradictorios. Según la corriente liberal, la interdependencia generaría mayores niveles de cooperación y reduciría la importancia del poder militar como medio para el logro de los objetivos nacionales. Las teorías funcionalistas no tratan explícitamente los efectos políticos de las relaciones interdependientes, pero la forma como conciben

estas relaciones no es del todo distinta de lo planteado por otras teorías del cuerpo teórico liberal, como el Neoliberalismo Institucional.

En las décadas de 1970 y 1980 las Relaciones Internacionales vivieron un periodo de renovación en sus concepciones clásicas de análisis. Las relaciones económicas, comerciales y la interdependencia habían cobrado mayor importancia como variables analíticas mientras la dinámica del balance de poder Este-Oeste vivía un inusual periodo de distensión. En ese contexto, Robert Keohane y Joseph Nye publicaron *Power and Interdependence* en 1977, seguido de una serie de trabajos entre los que destacó *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* de Robert Keohane en 1984 y desde los cuales se definió una nueva teoría y un nuevo concepto analítico de interdependencia más comprehensivo para las nuevas condiciones de la política global: el Neoliberalismo Institucional y la interdependencia compleja. Según estos autores, el enfoque analítico de la tradición realista podía ser entendido como el extremo de un conjunto de condiciones, o de un tipo ideal, que como parte de un continuo se hallaba en oposición a un conjunto de supuestos distintos o tipo ideal de análisis, que es la interdependencia compleja (Keohane y Nye 1977: 20-21).

Para esos autores sin embargo, la interdependencia compleja ha estado más frecuentemente cercana a la realidad de lo que hace el Realismo, por lo que han sido necesarias nuevas formas de análisis para la política internacional, de ahí la utilidad de un concepto como la interdependencia compleja. Este concepto supone que las sociedades están conectadas a través de múltiples canales en los que participan también actores no-estatales, que la

agenda interestatal involucra diversos temas que no están colocados en una jerarquía clara ni consistente (es decir, los temas socio-económicos no son menos relevantes que los temas políticos o de seguridad), y que los gobiernos no utilizan la fuerza militar contra otros gobiernos de la región cuando predominan las relaciones de interdependencia compleja (Keohane y Nye 1977: 21-31). Aunque los conflictos no desaparecerían bajo esas condiciones, sí tomarían nuevas formas o tenderían incluso a incrementarse (Keohane y Nye 1977: 7). De esa forma, predicciones como estas se condicen con las premisas del Funcionalismo al hacer énfasis en las relaciones económicas y la importancia de las instituciones internacionales, y con el Neofuncionalismo al resaltar, además, tanto la importancia de los procesos políticos como el rol de los actores no-estatales. El común denominador entre estas teorías es el optimismo con que predicen los potenciales efectos de la interdependencia sobre la profundización de la cooperación y la predominancia en las relaciones interestatales de los asuntos económico-comerciales (o *low politics*) sobre cualquier otro tipo de consideraciones (p. ej. políticas o de seguridad).

Según los datos sobre exportaciones intrarregionales (Cuadro 3), los países de Sudamérica dependen en un grado más o menos significativo del comercio intrarregional, lo cual da pistas sobre la existencia de relaciones de interdependencia entre estas economías. No se cuenta con datos generales de las exportaciones venezolanas a la región, pero es sabido que el volumen de comercio con Colombia es significativo, como veremos más adelante, y que además importa gas de ese país según la *International Energy Agency* (IEA) en su reporte anual (IEA 2011: 57).

Cuadro 3. Exportaciones intrarregionales (porcentaje de las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones totales)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	40.4	39.9	42.1	40.3	39.4	42.3	41.8
Bolivia	65.3	67.4	65.6	62.4	65.0	59.6	60.6
Brasil	23.1	25.1	25.9	24.7	23.5	20.9	21.8
Chile	17.8	17.2	16.8	16.7	19.4	18.1	17.1
Colombia	33.3	33.5	31.1	36.0	35.8	30.7	26.6
Ecuador	34.4	30.8	27.4	33.3	35.6	42.2	39.4
Paraguay	59.4	57.8	59.3	63.1	68.9	69.4	67.9
Perú	19.7	20.9	20.6	21.0	21.0	15.6	16.9
Uruguay	36.3	34.6	36.9	40.6	40.3	38.9	42.3
Venezuela	18.1	13.4	13.5

Fuente: Elaboración propia según datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011 - CEPAL

El caso de las importaciones intrarregionales es similar (Cuadro 4). Bolivia, Paraguay y Uruguay son los más dependientes (a ello debemos sumar además el poco peso político que comparten). Particularmente en el caso de las importaciones, el Ecuador no resulta desfavorecido, con un porcentaje cercano al de países como Chile, Colombia y Perú. Es sabido además que Sudamérica es un mercado importante para las exportaciones de bienes manufacturados de los países de la región. Es de esperar que en cada país existan grupos económicos o élites cuyos intereses se relacionen estrechamente con el comercio intrarregional, un factor que acercaría el caso sudamericano a las predicciones liberales sobre el importante rol de los grupos no-estatales transnacionales en la profundización de la cooperación.

Cuadro 4. Importaciones intrarregionales (porcentaje de las importaciones intrarregionales con respecto a las importaciones totales)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	44.6	47.4	47.5	44.8	45.1	46.1	44.7
Bolivia	72.8	71.2	76.0	70.3	54.1	54.2	55.3
Brasil	15.7	15.7	17.3	16.8	15.7	16.7	16.0
Chile	38.4	38.1	34.9	30.9	30.1	29.3	28.7
Colombia	28.3	32.3	33.9	27.4	25.8	26.4	27.0
Ecuador	40.8	41.1	37.5	31.6	32.1	29.9	30.3

Paraguay	52.3	48.0	52.7	52.0	51.7	50.7	48.0
Perú	42.4	45.2	45.3	37.4	35.2	32.8	31.5
Uruguay	60.4	53.3	49.9	42.7	45.5	48.8	41.2
Venezuela	35.0	36.2	36.0	40.4	41.2	39.9	33.2

Fuente: Elaboración propia según datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011 – CEPAL

Aunque en la mayoría de los casos las transacciones intrarregionales han disminuido desde 2004 en términos generales, los significativos niveles de interdependencia regional serían un incentivo importante a la cooperación y la integración según teorías como el Funcionalismo o el Neofuncionalismo. Sin embargo, como vimos en los apartados anteriores, dinámicas como la modernización competitiva de los arsenales y la permanencia de hipótesis de agresión mutua darían pistas sobre un escenario político regional menos optimista sobre las posibilidades de profundización de la cooperación y de los procesos de integración.

Lo que observamos en Sudamérica es la coincidencia de dos situaciones que vienen definiendo la política sudamericana en una aparente contradicción: los nuevos arsenales y la permanencia de desconfianzas e hipótesis de agresión mutua (vistos en la sección anterior) coexisten con unas relaciones comerciales fluidas que han generado algún grado de interdependencia económica-comercial entre los países de la región, pero que no han derivado en un mayor grado de cooperación o integración. Ante ello, las premisas y predicciones de las perspectivas liberales no ofrecerían una explicación suficiente. Los asuntos de seguridad interestatal han cobrado una mayor relevancia en la última década y las evidencias sobre el caso no pueden descartarse.

2.1. Seguridad e interdependencia económica.

A diferencia de las teorías liberales (como la corriente funcionalista), el énfasis del Realismo Estructural en las dinámicas de poder que subyacen a las relaciones de dependencia derivan en predicciones menos optimistas acerca de las posibilidades de cooperación e integración entre los Estados, aunque su concepción de interdependencia no sea distinta de esos enfoques. Según Waltz, la integración acarrea mayores niveles de interdependencia y especialización entre las unidades al depender más unos de otros para el abastecimiento de bienes y servicios que no producen localmente (1979: 106, 143-144). Pero si bien tanto el Neorrealismo como las teorías liberales asumen que la interdependencia acarrea una repartición simétrica de costos y beneficios o una mutua vulnerabilidad (Waltz 1979: 145-146; Keohane y Nye 1977: 10-11), sus predicciones difieren en gran medida.

Para el Realismo Estructural la interdependencia se verá reducida por el incremento en la disparidad de capacidades o poder entre los Estados involucrados (Waltz 1979: 145). De existir tal disparidad entre las partes, como ocurre comúnmente, la interdependencia estaría ocultando realmente relaciones de dependencia asimétrica, lo cual acarrearía posibles pérdidas de autonomía para los estados pequeños o peor dotados y acciones de resistencia relativamente exitosas por parte de los estados más fuertes. Esa es la razón por la cual Waltz es reacio a reconocer alguna utilidad analítica del concepto de interdependencia, pues a su parecer “oscurece la realidad de la política internacional e impone una falsa creencia acerca de las condiciones que promueven la paz [...]” (1979: 157): el Realismo Estructural hace énfasis en las

consecuencias de la interdependencia sobre la existencia de los Estados como unidades políticas autónomas.

En un sistema de *auto-ayuda* los estados dependientes serán muy sensibles a toda erosión en sus capacidades relativas en la medida en que esa situación acarree riesgos para su autonomía y seguridad. Según esta perspectiva, la interdependencia remite a importantes cálculos sobre la seguridad y la autonomía, pues como afirmara Waltz “es imposible obtener una guerra a menos que los potenciales contendientes estén vinculados de alguna forma” (1979: 138). Esto sería lo que viene ocurriendo en Sudamérica en la relación entre las buenas relaciones económico-comerciales y los asuntos de seguridad interestatal descritos anteriormente.

Partiendo de la anarquía como condición base de las relaciones internacionales (sustentándonos sobre la caracterización de la arena política regional sudamericana hecha hasta este momento), la violencia es siempre una posibilidad y el interés estatal, antes que absoluto o egoísta, es relativo. De ese modo, aunque la cooperación y la creación de regímenes, instituciones u organizaciones internacionales ofrezcan potencialmente importantes beneficios o ganancias absolutas, bajo condiciones de inseguridad o de anarquía los Estados tratarán de evitar que otros adquieran beneficios o ventajas relativamente superiores (Grieco 1988: 498), y en ese sentido la interdependencia sólo generará más incertidumbre, inseguridad, competencia y temor por la pérdida de autonomía, propiciando mayores niveles de conflicto (Waltz 1979: 138). La interdependencia sería nociva al condicionar la acción

estatal a los intereses y la garantía del suministro desde el Estado con los recursos de los cuales se depende (Waltz 1979: 153).

El imperativo para la acción estatal es entonces evitar que las relaciones de dependencia deriven en situaciones de suma vulnerabilidad y de dependencia política. Entre 2008 y 2010, durante la crisis por la incursión colombiana a territorio ecuatoriano, el comercio entre Venezuela y Colombia se redujo en 6 mil millones de dólares (El País 2010), evidenciando los costos que los países de Sudamérica son capaces de asumir en nombre de su seguridad. Es de notar que la interdependencia comercial no ha generado relaciones de confianza duradera y constructiva entre los países involucrados. Y esto es una realidad extendida y fácilmente comprobable en cada caso. Entonces, si la interdependencia genera temores por la autonomía política y la seguridad ¿cómo es posible que ésta coexista con una modernización competitiva de los arsenales y percepciones de conflicto mutuo? Ocurre que ante situaciones de interdependencia, en un entorno en el que las relaciones son cambiantes y tensas por momentos, la autonomía no estaría garantizándose con la autosuficiencia en la provisión de bienes y servicios sino con el aseguramiento de capacidades militares mínimas para la disuasión, como se expresa ampliamente en los documentos oficiales de defensa y como se ha puesto de manifiesto a través del equilibrio de arsenales analizado en las secciones anteriores. Cuando las tensiones aumentan, la seguridad se muestra como una prioridad por encima de lo económico; pero las tensiones y la desconfianza pueden convivir con un comercio fluido cuando las hostilidades no son mayores y las autonomías se garantizan por otros medios (en este caso, el equilibrio

militar). La interdependencia comercial en Sudamérica remite a la competencia y la garantía de la autonomía política, pero no remite al conflicto armado directamente. Entonces, el equilibrio de capacidades militares tiene como objetivo garantizar que aún en el peor de los escenarios la dependencia comercial no se traduzca en dependencia política.

En algunos casos son las barreras comerciales las que entran en juego con el mismo objetivo: impedir una mayor erosión en la autonomía garantizando el equilibrio de las ventajas obtenidas, es decir de los beneficios económicos. Por ejemplo, las tensiones bilaterales generadas por el proteccionismo argentino del gobierno de Kirchner frente a las importaciones industriales de Brasil se dieron en el marco de un acelerado aumento de los flujos comerciales entre ambos países (Nogueira 2007: 126). El sector industrial es un área vital, tanto para el bienestar de la economía nacional como para garantizar cierto grado de autosuficiencia y una posición favorable en la distribución de poder cuando las propias capacidades militares son insuficientes, como ocurre con Argentina. En el documento *Modernization of the Defense Sector*, Argentina no sólo declara sus deseos de recuperar las capacidades mínimas operacionales de sus Fuerzas Armadas, sino que para ello otorgan especial importancia a la recuperación de su capacidad industrial y tecnológica (2007: 12-15).

Sin embargo, existen países que no pueden afrontar los efectos nocivos de la interdependencia asimétrica con igual éxito, aún bajo marcos institucionales que pudieran brindarles una mayor capacidad de negociación (como afirmarían los liberales). En el caso de Uruguay, Brasil y Argentina

constituyen los principales mercados para sus exportaciones (exporta 42.3% de sus exportaciones totales a la región pero el 29.3% del total exportado corresponde a ambos países) y los principales orígenes de sus importaciones (41.2% de sus importaciones totales provienen de la región y alrededor del 37% del total importado corresponde a ambos países). Es decir, ambos son importantes mercados para el comercio uruguayo. No es extraño que la *extranjerización* de la tierra en este país por empresas y particulares brasileños y argentinos haya generado reacciones en contra entre sectores políticos que ven en ello una erosión en la autonomía nacional.⁶ El elevado monto de los intercambios comerciales con ambos países ha derivado en una situación sumamente dependiente y de vulnerabilidad. Sin embargo, la posición desfavorable de Uruguay en la distribución de poder regional le ha impedido reaccionar adecuadamente ante los efectos nocivos de esa dependencia en un sector tan sensible como la propiedad de la tierra. Contrario a las predicciones de los enfoques liberales, el marco institucional de MERCOSUR no ha significado un mayor poder de negociación de socios más débiles como Uruguay o Paraguay ni ha evitado que las potencias del bloque saquen provecho de las asimetrías.

Habiendo analizado cómo las relaciones de interdependencia comercial pueden ser consideradas como un asunto de seguridad interestatal y en ese sentido generar efectos limitantes sobre el avance de los procesos de integración (incentivando mayores niveles o la permanencia de los conflictos), queda por preguntarnos si existe algún grado de interdependencia en torno a

⁶ La posibilidad de limitar esta *extranjerización* se mantiene en agenda en el Gobierno uruguayo (La República 2012).

recursos que entrañen una alta vulnerabilidad y si acaso se han desarrollado relaciones más cooperativas en esas áreas. El intercambio energético bilateral ofrece importantes pistas.

2.2. El fracaso de la interdependencia como incentivo a la cooperación: dos casos de interdependencia energética

La interdependencia, simétrica o asimétrica, puede elevar la sensibilidad de los Estados en materia de seguridad al despertar fuertes preocupaciones sobre su situación en la distribución de poder o capacidades cuando su autonomía se ven erosionada. Bajo esas condiciones, quienes sean capaces de resistir mayores niveles de interdependencia (simétrica o asimétrica) lo harán de dos maneras: buscando controlar aquello de lo cual dependen (asegurando su suministro) o disminuyendo el grado de su dependencia (Waltz 1979: 106). El tipo de recursos transados es un factor importante al respecto. Cualitativamente la interdependencia se agrava en la medida en que las partes dependan del intercambio gradual de una mayor cantidad de bienes y servicios vitales (Waltz 1979: 143-144), lo cual supone mayores grados de vulnerabilidad y altos costos para la seguridad. Los casos de Paraguay-Brasil y Chile-Argentina no sólo suponen estrechos lazos comerciales de bienes y servicios, sino también redes de interconexión eléctrica que han generado relaciones de interdependencia asimétrica en esa área. Lejos de incentivar mayores niveles de cooperación y procesos primarios de integración, la interdependencia energética se ha visto reducida a un carácter transaccional, economicista y, sobre todo, geopolítico. En base a cálculos sobre la autonomía relativa, los

Estados de la región han optado por acciones ajenas a la profundización de la cooperación.

El control de los recursos resultó una alternativa favorable y factible para el Brasil en sus relaciones energéticas con el Paraguay. Ambos comparten la producción de la represa de Itaipú, de la cual Paraguay consume sólo el 5% y que genera un 20% de la energía consumida por Brasil hasta 2009, proveyendo sobre todo al sector industrial brasileño de São Paulo. La importancia de Itaipú para Brasil quedó manifiesta durante un corte eléctrico ocurrido en noviembre de 2009, que afectó a 26 estados y generó caos en São Paulo y Río de Janeiro (BBC Mundo 2010a). Paraguay viene reclamando sin resultados una extensión en los pagos por la energía vendida al Brasil, cuyas reacciones, como hemos visto anteriormente, se han dado a través de la creación en 2007 del Sistema Nacional de Movilización (Sinamob), la firma del decreto 6.952, dos operaciones militares denominadas Frontera Sur en 2008 y 2009 y la vigilancia del territorio paraguayo con la utilización de *drones* (BBC Mundo 2009; 2010a). Aunque en 2009 ambos gobiernos acordaron triplicar los pagos por los excedentes utilizados por Brasil, estos no ponen en riesgo el control de ese país sobre el suministro energético. La sensibilidad del Brasil responde al control y la garantía del suministro, que mientras no se vean amenazados, no motivarán acciones de disuasión como las de 2008.

En virtud de su mejor posición en la distribución de poder, o la disparidad de capacidades entre ambos, Brasil pudo establecer un control disuasivo efectivo sobre el suministro de energía proveniente del Paraguay. La asimetría característica de esta relación de interdependencia no derivó en una política

coordinada tendiente a satisfacer el *auto-interés* de cada parte, sino en la búsqueda de condiciones de intercambio más favorables para la parte mejor dotada. Aunque en ese caso la previa disparidad de poder y capacidades permitió al Brasil buscar una mejor alternativa a la dependencia, el control de los recursos no siempre es una opción factible, o al menos no la más conveniente. En virtud del carácter *posicional* de los estados, la autonomía no sólo significa no depender de suministros extranjeros, sino además depender menos de quien expone más claramente la vulnerabilidad de uno, aunque ello no resulte en la autosuficiencia. El caso chileno-argentino de interconexión gasífera ilustra este supuesto.

Chile fue un país dependiente energéticamente de la Argentina en virtud de acuerdos firmados en 1997. En 2004 surgieron problemas de abastecimiento. Desde entonces depender energéticamente de Argentina fue un gran problema para ese país. Bolivia, exportador de gas natural, no podía ser un abastecedor fiable debido a tensiones históricas entre ambos Estados en torno a reclamos territoriales: “una clara expresión de la tensión que existe entre Chile y Bolivia son los acuerdos de suministro de gas firmados entre Bolivia y la Argentina, que prohíben expresamente que la Argentina envíe gas boliviano a Chile” (Wittelsbürger 2007: 42). La respuesta chilena fue un proyecto multimillonario para la construcción en 2009 de la Planta de Quintero, y la de Mejillones en 2010, para el procesamiento de gas natural licuado (GNL). Esta central abastece hoy al 100% de la demanda de la región central del país, tuvo un costo de más de 1100 millones de dólares y recibe gas de distintas zonas del mundo para su procesamiento (Argenpress.info 2009).

Chile depende hoy del gas de fuentes extrarregionales. Aunque la dependencia energética es un problema de seguridad interna por la conmoción política y social que genera el corte del suministro, en muchos casos es también un asunto de seguridad externa, porque como toda relación de dependencia, condiciona la acción de los estados a la política que subyace a las relaciones de intercambio con el estado del cual se depende. De ahí que Bolivia, quien mantiene una actitud irredentista frente a Chile, no sea una alternativa conveniente. Como vimos anteriormente, Chile es un país que mantiene fuertes reservas sobre las amenazas potenciales provenientes de la región. Aunque no afloraron tensiones militares por el suministro energético, la dependencia del entorno regional, el poco fiable suministro argentino y la poco factible alternativa boliviana podrían haber erosionado la autonomía del país y entrado en contradicción con su política de seguridad.

Como afirmara Waltz, “los Estados serán más independientes si tienen acceso seguro a importantes recursos, si cuentan con alternativas factibles y si poseen capacidad de *apalancamiento* contra otros” (1979: 147-153). En un mundo de países desiguales como en Sudamérica, algunos de ellos se verán severamente limitados (como en el caso del Paraguay y Uruguay) mientras otros poseerán un rango amplio de alternativas (como Brasil y Chile, o como el aseguramiento de la autonomía política a través del equilibrio militar); unos poseerán pocas capacidades para afectar los eventos que ocurren fuera de sus fronteras, mientras otros poseerán un mayor campo de acción política.

En el plano energético, las consideraciones geopolíticas en torno a la autonomía o el equilibrio de capacidades se superponen a la integración real y

la acción coordinada o de cooperación, lo que Honty (2006) describe como una interconexión energética sin integración política, con el añadido de que se trata de un área de interés común en el que la cooperación tiene una orientación básicamente economicista, transaccional y geopolítica (González 2007: 7). Lo más resaltante de esto es que Brasil, el llamado líder de la integración sudamericana, opta por disuadir antes que ceder. Más aún, es el sector energético el que ha hecho patente la asertividad de la potencia sudamericana en la expresión de sus convicciones y la promoción de sus intereses más vitales. Estas son dinámicas que se derivan de relaciones de interdependencia bajo condiciones en las cuales la autonomía relativa es fundamental y la seguridad es todavía un elemento clave de la agenda política.

3. La seguridad como *high politics* y sus desfavorables efectos sobre la integración regional

La seguridad no es sólo negativa si la entendemos desde las compras militares, el equilibrio de capacidades o las relaciones de poder que subyacen a las de interdependencia. Desde un enfoque distinto, el proceso político hacia la integración puede descansar sobre una base socio-económica desde la cual los asuntos de seguridad son un obstáculo que más que resolverse deben evitarse.

Desde esa perspectiva, la integración se daría necesariamente sobre áreas funcionalmente específicas y económicamente definidas en las que las necesidades económicas comunes, el bienestar de los pueblos y no los aspectos controversiales de la política, dictan las pautas, con lo cual el legado

del control de ciertas tareas comunes a instituciones internacionales encontrará menos obstáculos (Mitrany 1948: 356, 359). De ahí que el sector comercial sea el de una integración mejor lograda en Sudamérica, en medio de las limitaciones de las que adolece. Eventualmente la integración en la región debería verse impulsada por la emergencia de una red de instituciones internacionales funcionalmente definidas cuya ramificación provea a la región de un gobierno internacional común que trascienda las diferencias políticas y los problemas de seguridad entre los Estados de la región. El Funcionalismo establece de esa forma una clara diferencia entre *high politics* y *low politics*, describiendo a lo segundo como un área de interacciones apolítica y virtualmente no conflictiva: los éxitos de la cooperación en esos temas eventualmente marcarán la intrascendencia de los temas políticos y de seguridad. Es precisamente a eso que se refiere Mitrany cuando concibe este enfoque como un mitigador del “obstinado problema de la igualdad de soberanías” (1948: 359).

Un claro ejemplo de cómo los sectores de *low politics* son más favorables a la integración, y marcan la intrascendencia de los asuntos políticos y de seguridad, es el de Europa. Muchas veces en la historia de la integración europea, el bloque tuvo que optar por avanzar en áreas mucho más específicas, económicas y menos controvertidas que aquellas estrechamente relacionadas a la seguridad y la política exterior. Entre 2004 y 2005 Europa se encaminaba a la implementación de una Constitución comunitaria, pero el rechazo de Francia y los Países Bajos terminaron con este proyecto. Una las mayores reformas del Tratado Constitucional era la creación de una

gobernanza supranacional común en materias clave como la seguridad y la política exterior, abandonando con ello los mecanismos propios del intergubernamentalismo que habían caracterizado estas áreas hasta entonces. Paradójicamente, pero acorde a las predicciones funcionalistas, Europa profundizó su integración a través del Tratado de Lisboa entre 2007 y 2009 en temas menos controvertidos (reformas procedimentales en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, reforzamiento de instituciones como el Parlamento Europeo, una mayor gobernanza supranacional en temas económicos como la pesca, agricultura, medio ambiente, competencia, política comercial, etc.) y mantuvo el principio del *lowest common denominator* (Djavalidi 2010: 43-44; Haas 1961: 367) como eje del consenso construido sobre las concesiones de la parte menos cooperativa en áreas de seguridad y política exterior. Según De Búrca, esta solución ha sido la opción preferida a la hora de sobrellevar la crisis del Tratado Constitucional, en lo que se ha dado a llamar el *cherry-picking option* (2006: 213-214). En este caso, los límites impuestos por los temas de seguridad resultaron no ser terminales para el proceso de integración en conjunto.

Sin embargo, el Funcionalismo clásico no va más allá de entender los asuntos de seguridad como intrascendentes para los procesos de integración desde un enfoque prescriptivo y normativo. Para el Neofuncionalismo los asuntos socio-económicos también son predominantes al guardar el mayor potencial para el proceso del *spill-over*, es decir, para la transferencia de los éxitos de la integración en un proceso expansivo (Haas 1961: 372). La integración se vería favorecida si responde a un entorno regional signado por

necesidades socio-económicas emanadas de ambientes sociales industriales y urbanos al ser adaptaciones a demandas por mayores niveles de bienestar y prestaciones sociales (Haas 1961: 375).

Como en el caso del Funcionalismo clásico, el Neofuncionalismo hace énfasis y privilegia el *low politics*. No obstante, lejos de negar la posibilidad de que la seguridad forme parte de los procesos de integración, el Neofuncionalismo establece grados de posibilidad: los asuntos socio-económicos son los más favorables a la integración porque el potencial del *spill-over* se nutre de las demandas de actores políticos urbanos, industriales y modernos que ven en la delegación de soberanía a un nuevo centro de poder supranacional una forma de proteger y promover sus intereses y formas de vida (Haas 1961: 374-375). El enfoque vincula también la posibilidad al control de la agenda política internacional por parte de grupos o élites políticamente activos que favorezcan el avance de ese proceso. Actores políticos no urbanos, no modernos y ajenos a las dinámicas de una sociedad industrializada verían en el exclusivismo nacional el mejor modo de proteger sus intereses.

En Sudamérica, grupos políticamente activos con las características descritas que favorezcan un proceso de *spill-over* desde áreas funcionales de cooperación más exitosas a aquellas que conciernen a la seguridad, no poseen influencia sobre la agenda política de seguridad y defensa de sus respectivos Estados. Hasta hace unos años, los temas de seguridad estaban subordinados al control exclusivo y nacionalista de las instituciones armadas. Antes de que un organismo como el Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR tuviera

algún rol central en la política regional, la cooperación multilateral en seguridad no había sido una arena igual de relevante que la cooperación económica.

Tomemos como caso de referencia al Brasil, un país cuya política exterior afecta a la región en su conjunto. Según Flandes, las Fuerzas Armadas brasileñas poseían un grado significativo de autonomía e influencia en el planteamiento de políticas que incluían las funciones de sus organizaciones (2005: 14-15), lo que Alfred Stepan consideraría un grado importante de prerrogativas institucionales de estas organizaciones (1988: 116). El planteamiento de las políticas de defensa se habían configurado en un enclave de los sectores castrenses, signados por un conservadurismo que veía en la profundización de los acuerdos cooperativos, y sobre todo en su institucionalización (es decir, en la integración), pérdidas de autonomía tanto del Estado al que sirven como de las organizaciones a las que representan. Si a esto se suma un control monopólico de la información y los canales de comunicación en torno a las políticas de cooperación bilateral en materia de defensa y militar, estos procesos estaban bajo el control predominante de los sectores castrenses (Flandes 2005: 14-15).

Los Ministerios de Defensa, como artífices de las políticas de seguridad y defensa, deberían poder articular las expectativas y necesidades de diferentes actores sociales (Diamint 2011: 8) porque la coincidencia de intereses entre grupos políticamente activos transfronterizos generaría la formación de élites favorables al desarrollo del interés común (*upgrading of the common interests*) y la transferencia de potestades soberanas a centros de gobierno supranacional (Haas 1961: 369). Aunque el control civil de las

Fuerzas Armadas es un objetivo casi logrado en países como Chile, Perú, Brasil, Uruguay y Argentina (Pio-Berlin 2009: 574-575), la ausencia de un conocimiento civil sobre los asuntos de defensa y seguridad en las instituciones políticas (como el Parlamento o los propios Ministerios de Defensa) desarticulan las esferas de la sociedad civil y la militar en los países de la región y ceden el control del debate público sobre estos temas a las instituciones castrenses.

Con el monopolio de la discusión política en esta materia, las Fuerzas Armadas de la región han impregnado las políticas de seguridad y defensa de sus Estados no sólo con la forma como perciben tradicionalmente la seguridad nacional (como amenazas que provienen de otros Estados) sino además con un exclusivismo nacionalista que inhibe toda posibilidad de integración en este sector (evitando todo efecto de *spill-over* desde áreas de integración más exitosas).

De esa forma, en la relación entre la creciente relevancia de los asuntos de seguridad interestatal y el avance del proceso de integración regional, el enfoque neofuncionalista nos ofrecería una suerte de variable interviniente: la persistencia de tensiones y desconfianzas interestatales actuarían negativamente sobre la integración regional, limitándola, al remitirnos a aspectos políticos e institucionales poco favorables al desarrollo del interés común y los beneficios del *spill-over* entre distintos ámbitos funcionales. Esto es verificable en el limitado grado de cooperación en el sector energético visto anteriormente, ya que “[...] la energía en la región, lejos de ser un instrumento de integración se ha convertido en una herramienta para ganar posiciones e

influencia en el antiguo juego geopolítico de balance de poder” que tiene dos formas de presentarse: la ideológica (una polarización visible en proyectos como la Integración Energética Hemisférica de los Estados Unidos y el ALCA, PetroAmérica del ALBA y el Anillo Energético del Sur del Brasil y sus socios andinos) y la de los intereses nacionales (Obando 2008: 138-139).

Aunque lo anterior podría ser una suerte de hipótesis preliminar que requiera un estudio más detallado, es posible apreciar cómo tanto desde el Funcionalismo como del Neofuncionalismo los asuntos de seguridad en la región pueden limitar el avance del proceso de integración regional, tanto por ser un área que suele exacerbar las posturas nacionalistas y desfavorecer los procesos de integración, como por limitar las posibilidades del *spill-over* desde áreas funcionales de cooperación más exitosas, como el comercio. Sin embargo, el Neofuncionalismo no descarta del todo que la seguridad forme parte del proceso de integración bajo situaciones específicas.

Según hemos visto, existen límites a la integración en seguridad en Sudamérica cuando analizamos el potencial *spill-over* entre contextos funcionales distintos (en este caso, del comercio a la seguridad), pero no negamos la posibilidad de que los propios temas de seguridad puedan ser entendidos como áreas funcionales específicas que contengan impulsos favorables a un efecto de *spill-over* expansivo hacia mayores niveles de cooperación e integración. Esto se condice con planteamientos posteriores del Neofuncionalismo, según los cuales los contextos funcionales son generalmente autónomos y los incentivos a la integración de una actividad específica (p. ej. el comercio) no necesariamente se trasladan a otra actividad

(p. ej. la seguridad) (Haas 1961: 373). Como veremos en el Capítulo II, el potencial del *spill-over* de los asuntos de seguridad se hallaría contenido en las exigencias o beneficios de tipo económico que podrían identificarse indirectamente en los asuntos de seguridad, en lo que algunos autores han llamado *economía de la seguridad* e identificado con etapas primarias de cooperación e integración.



CAPÍTULO II: LOS ASUNTOS DE SEGURIDAD COMO ESTÍMULO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

En el capítulo anterior exploramos las condiciones que han hecho de los asuntos de seguridad interestatales factores limitantes para el avance del proceso de integración regional. Al situar el caso sudamericano en la discusión teórica clásica entre los enfoques liberal (en cuya tradición se enmarca la corriente funcionalista) y realista (que incluye al Realismo Estructural de Kenneth Waltz), logramos abarcar un conjunto amplio de fenómenos (las políticas de seguridad, el incremento de los arsenales, la competencia militar, el equilibrio de poder, los efectos políticos de la dependencia, las diferencias entre *high politics* y *low politics* y los límites al *spill-over*) que describen un escenario pesimista sobre las posibilidades de éxito de ese proceso. Pero nuestro análisis no estaría completo sin entender cómo la seguridad interestatal podría, de hecho, ser un estímulo de la integración regional.

En este capítulo analizaremos bajo qué circunstancias los asuntos de seguridad interestatal pueden ser un estímulo a la integración regional. Desarrollaremos la idea general de que la seguridad, para desplegar sus efectos positivos sobre la integración regional, debe ser entendida y considerada como parte integral de ese proceso ya que es un factor fundamental y necesario para su avance. De nuevo, situar el caso sudamericano entre dos de las principales tradiciones de las Relaciones Internacionales nos brindará un marco analítico adecuado y comprehensivo para entender las dinámicas detrás de la integración regional.

El capítulo se divide en dos secciones. La primera es un análisis de las condiciones bajo las cuales la seguridad puede ser un estímulo a la integración desde un enfoque neorrealista. Desarrollaremos los dos supuestos esbozados por el Realismo Estructural de Waltz sobre el rol de las hegemonías como garantes de la seguridad de un bloque de países y el papel de organizaciones de seguridad como sustentos de una cooperación interestatal profunda. La segunda sección será dedicada al análisis de las condiciones que teóricamente son privilegiadas por el Neofuncionalismo de Haas, cómo la seguridad puede ser entendida como un área funcional de cooperación y cómo el potencial del *spill-over* se halla contenido en sectores funcionales relativamente autónomos.

1. Distribución de poder y cooperación: una perspectiva neorrealista

Pese a brindar un panorama pesimista sobre las posibilidades de cooperación e integración, el Realismo Estructural no niega que puedan tener lugar bajo ciertas condiciones particulares. En ese sentido, las mejores

condiciones para la cooperación están dadas por el liderazgo hegemónico de alguna potencia (p. ej., EE.UU.) que se valga de la sola distribución de poder para promover la cooperación bajo condiciones favorables y de estabilidad entre un conjunto de Estados, o a través de una organización internacional de seguridad (p. ej., la OTAN o la UEO en el caso de Europa Occidental) previa a las relaciones de cooperación profunda contribuyendo al descarte de las hipótesis de conflicto mutuo.

En ambos casos se espera poder reorientar las políticas nacionales a la satisfacción de las necesidades compartidas (despreocupados porque un desequilibrio relativo de esos beneficios pueda traducirse en la amenaza de un mayor poder militar) en la medida en que estas coincidan directamente con el interés de las potencias mayores. La premisa que acompaña a ambos supuestos es que cuando la supervivencia no es una preocupación (que involucre esfuerzos por garantizar la seguridad y la autonomía política), el camino queda libre a la persecución de cualquier otro objetivo.

En la sección introductoria de este trabajo definimos a los Estados como *posicionales* según la terminología acuñada por Grieco en *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism* (1988): bajo condiciones de anarquía, importan menos las ganancias o el poder absoluto y más las ganancias o el poder relativos. De ese modo, la competencia en términos económicos y de seguridad está signada por los esfuerzos por mantener una posición relativa en el sistema internacional (en nuestro caso, regional) como el imperativo mínimo para la garantía de la seguridad y la autonomía política. Pero la cooperación requiere,

necesariamente, la existencia y la satisfacción de un mínimo interés común no limitado por la competencia y la desconfianza, criterio fundamental desde el Realismo Estructural. Según Waltz, las ganancias absolutas cobrarán mayor importancia en la interacción entre los Estados que la preocupación por las ganancias relativas ganancias relativas bajo condiciones en las que la competencia disminuye entre las unidades interactuantes. Es entonces cuando, motivados por ese interés común (la consecución de ganancias absolutas en algún sector) la cooperación (o como la llama Waltz, el *management of international affairs*) cobra relevancia (1979: 195). El rol de los liderazgos hegemónicos (con la voluntad y los recursos adecuados), promovidos o no a través de alguna organización de seguridad previa al manejo de los asuntos internacionales, es fundamental para la cooperación, al propiciar un contexto de menor competencia política y en seguridad, frente a las limitaciones impuestas por la incertidumbre de unas ganancias relativas no distribuidas homogéneamente (Waltz 1979: 196).

Pero, ¿pueden los temas de seguridad estimular una mayor cooperación e incluso la integración? Michael J. Baun ofrece un ejemplo ilustrativo desde el caso europeo. Al diferenciar conceptualmente el *high politics* del *low politics* en su estudio sobre los orígenes del Tratado de Maastricht, concluye que este “puede ser entendido como un ejercicio de *high politics*, siendo las principales motivaciones de los jugadores clave unas amplias consideraciones sobre seguridad e interés nacionales, además de ventajas relativas, antes que soluciones técnicas a problemas domésticos económicos y sociales (*low politics*)” (1995-1996: 624). Baun concibe ambos como conceptos opuestos,

pero no niega la posibilidad de que la integración pueda ser el resultado de cálculos político-estratégicos. Si bien Maastricht fue producto de reacomodos políticos ante las nuevas circunstancias del poder regional europeo de inicios de la década de 1990 (la caída de la URSS, la necesidad del repliegue de los Estados Unidos y la contención del poder alemán tras su reunificación), la violencia se había descartado ya de la arena europea hacía décadas bajo el amparo de la alianza de la OTAN, el liderazgo hegemónico estadounidense y el explícito compromiso franco-alemán hacia la integración europea de líderes como Kohl y Mitterrand.

Finalmente, no debe olvidarse que la interdependencia acerca los intereses particulares de unos a otros, siendo un importante incentivo al manejo de asuntos comunes que supere la búsqueda de auto-suficiencia de los Estados (como vimos en el Capítulo I, estos tienden, estructuralmente, a resistir mayores niveles de dependencia si cuentan con los medios y las alternativas para hacerlo). Esta última condición se cumple en el caso sudamericano, por lo que habrá que comprobar los otros supuestos neorrealistas: el rol de un liderazgo, hegemónico o no, cuyas capacidades son relativamente superiores al resto de naciones y su importancia para la reducción de las dinámicas de competencia militar y preocupación por las ganancias relativas en una arena de naciones relativamente homogéneas.

1.1. El rol de los liderazgos hegemónicos en el manejo de los asuntos internacionales

Teóricamente la integración sigue siendo un hecho poco probable para el Realismo Estructural. Pero el contexto descrito y predicho por esta teoría sobre el rol de los liderazgos hegemónicos en la acción conjunta por el bienestar común podría otorgar un buen comienzo sobre las condiciones que sirven de base a procesos de cooperación profunda como la integración.

Sudamérica posee un grado de interdependencia significativo (aunque no tan alto como el de Europa), con lo cual se espera que los países de la región muestren interés en ciertos objetivos comunes. Empezar por la distribución del poder regional es plantearse la posibilidad de que algún liderazgo hegemónico vaya a tener lugar en esta parte del mundo. En el caso de Brasil, aunque pueda ejercer un rol de liderazgo regional, la complejidad del escenario sudamericano deja en claro que la potencia emergente no podría valerse de sus solas capacidades específicas para crear una zona de paz libre de competencias (sobre todo militares), como hiciera los Estados Unidos en Europa en la década de 1950; tampoco es claro que este país posea la capacidad (o la voluntad) de ceder beneficios relativos a sus socios menores (p. ej. un tratamiento preferencial a las importaciones intrarregionales, redistribución de recursos o la compensación a terceros por los costos incurridos) a la hora de superar las asimetrías económicas (Bouza *et al.* 2008: 327).

Por ejemplo en la historia de la integración en Europa, Alemania, como la mayor potencia industrial del bloque, cedió importantes beneficios a la economía agrícola francesa a través de la Política Agraria Común entre las décadas de 1950 y 1960; a cambio, Francia otorgó acceso a su importante

mercado a los productos industriales alemanes. En contraste, los Estados Unidos habían cedido importantes recursos económicos a Europa a través del Programa de Recuperación Europeo (o Plan Marshall) entre 1947 y 1951 sin establecer un marco de intercambio de beneficios. Una hegemonía sería capaz de ceder tales ventajas sin temor a una vulneración en sus capacidades relativas ni esperar intercambios similares. El caso de Brasil hacia algunos de sus socios sudamericanos más importantes (Colombia, Perú, Chile) podría acercarse más a las relaciones franco-alemanas de inicios del proyecto europeo que al rol hegemónico de los Estados Unidos a finales de la década de 1940, ya que los beneficios potenciales a intercambiar en la región no son desproporcionalmente atractivos para este grupo de economías frente al Brasil.

Pero el caso europeo arroja luz sobre otro supuesto en el manejo de los asuntos internacionales para el mantenimiento de la estabilidad regional y la disminución de la competencia interestatal: el papel de una organización de seguridad previa al manejo de los asuntos internacionales bajo un liderazgo que se valga de una posición sumamente desigual en la distribución de poder.

1.2. Las organizaciones para la cooperación en seguridad: las evidencias del caso europeo

Atenuadas la competencia y las preocupaciones en términos de seguridad cuando las ganancias relativas desiguales bajo esquemas de cooperación no son percibidas como una potencial amenaza (y se privilegian las ganancias absolutas), los Estados se arrojan a la búsqueda de beneficios absolutos posibles a través de la acción común, cuyas posibilidades mejorarán

en la medida en que las percepciones de conflicto mutuo desaparezcan. Además, conforme la interdependencia entre estos países se estreche bajo condiciones libres de competencia en seguridad, la estabilidad regional será considerada eventualmente como un bien público a satisfacer, y ese ha sido el rol que históricamente han cumplido tanto la OTAN como la Unión Europea Occidental (UEO) en el avance de la integración en Europa.

La OTAN se fundó con el Tratado del Atlántico Norte de 1949 y la incorporación de los Estados Unidos a la alianza militar entre Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo y el Reino Unido creada en 1948 con el Tratado de Bruselas. En 1954, y como resultado de las Conferencias de París y Londres y la enmienda al Tratado de Bruselas, se creó la UEO con la incorporación de Alemania Occidental e Italia a esa alianza. Entre los años 1952 y 2009 la OTAN ha incluido a muchos otros miembros, en especial aquellos de Europa del Este, y desde 2011 las funciones y organismos de la asimilada UEO han sido los pilares institucionales de la cooperación en seguridad de la Unión Europea.

Desde los comienzos de estas organizaciones, las alianzas o los acuerdos de cooperación en seguridad han sido claves para apartar las dinámicas de competencia de la región. Hemos citado antes cómo Waltz concebía a Europa en su rol de *consumidores de seguridad* gracias a la OTAN y el liderazgo de los Estados Unidos: esta organización apartó las hipótesis de conflicto mutuo del escenario europeo, anulando las dinámicas de competencia en seguridad y posibilitando la búsqueda de satisfacción de intereses comunes.

De otro lado, cabe resaltar la importancia de la UEO y el compromiso y liderazgo franco-alemanes: en momentos clave como la reunificación alemana y la debacle soviética, la alianza franco-alemana mantuvo la estabilidad en una Europa libre de las dinámicas de balance de poder regional. De esa forma, las organizaciones para la cooperación en temas militares proveen potencialmente de seguridad como un bien público a un conjunto de naciones cuyas interacciones podrían de otra forma estar sometidas a las presiones directas de la anarquía del sistema internacional. Histórica y teóricamente, las organizaciones para la cooperación en seguridad, como la OTAN y la UEO, ejercen importantes incentivos sobre las posibilidades de cooperación: el caso más exitoso de integración interestatal, la Unión Europea, no hubiera podido ser concebida sin esas organizaciones. En el Capítulo III veremos cómo Brasil ha optado por un camino similar en el manejo de los asuntos regionales en Sudamérica y extenderemos para ello las predicciones neorrealistas sobre las tareas desplegadas por los liderazgos en ese sentido.

2. Integración funcional y cooperación en seguridad

Hemos descrito cómo, desde el enfoque neorrealista, la seguridad en la forma de alianzas militares o cooperación en seguridad puede formar parte del proceso de integración, cómo los liderazgos hegemónicos, a través o no de entidades internacionales, pueden proveer de seguridad y estabilidad como bienes públicos a un conjunto de naciones entre las cuales las dinámicas de competencia, incertidumbre y tensiones se verían atenuadas para dar paso a mayores niveles de cooperación e interdependencia. Este es sólo un fragmento del estudio de la seguridad interestatal como un estímulo fundamental para el

avance del proceso de integración. La teoría neofuncionalista, desde premisas distintas, ofrece también herramientas para entender la relación entre la seguridad y la integración entre naciones. En adelante expondremos las predicciones teóricas planteadas desde el Neofuncionalismo descritas por Ernst B. Haas tanto en *International Integration: The European and the Universal Process* (1961) como en *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (1964) en torno a las posibilidades de una cooperación profunda en seguridad y su importancia para el avance de los procesos de integración profunda.

Tanto el Funcionalismo como el Neofuncionalismo no teorizan explícitamente sobre las posibilidades que ofrecen los asuntos de seguridad para la integración. Para estas teorías la integración descansa sobre una base socio-económica relativamente apolítica o *low politics*, distintas sustancialmente de los asuntos de poder o *high politics* (Mitrany 1948: 357; Haas 1961: 377-378, 1964: 6-7, 11, 21). Separar ambas esferas de la política internacional es el recurso teórico que permite pensar en la posibilidad de trasladar las lealtades a una autoridad supranacional desde ámbitos funcionalmente y económicamente definidos que, en principio, remiten al interés común transfronterizo y no al conflicto y los intereses particulares.

Según el Funcionalismo clásico, la ramificación de organizaciones internacionales de bases funcionales eventualmente trascenderá las diferencias políticas y harán de los problemas de seguridad entre naciones un tema intrascendente y superfluo para el avance de los procesos de integración (Gabriel 1995: 5-6). El Neofuncionalismo, en cambio, reinterpreta la noción de

la separación sustancial funcionalista entre los temas económicos y políticos (*low politics* y *high politics*) postulando un efecto de *derrame* de los éxitos del ámbito de una actividad a otra, restableciendo los vínculos entre las decisiones económicas y las consideraciones políticas que las afectan (Haas 1964: 23-24). ¿Es posible pensar desde los asuntos de seguridad como áreas potenciales de integración funcional cuando estos refieren de alguna forma a funciones específicas sobre ese aspecto? Los temas de seguridad desde el Neofuncionalismo son redefinidos en un nuevo concepto, *security functions* o funciones de seguridad, sin descartar su carácter militar, para hacer diferenciar los efectos positivos sobre la integración intrafuncional en seguridad de otras áreas específicas de la integración, como la economía.

Desde el Neofuncionalismo, la integración es un proceso expansivo en el que el *spill-over* opera de un modo gradual, no automático. Depende además de la institucionalización temprana de la cooperación que garantice su expansión a mejores niveles de acomodo de los intereses dentro de un contexto funcional específico y entre contextos distintos (Haas 1961: 367, 369-371). El efecto *derrame* en las áreas de cooperación en seguridad será también gradual, no inmediato. Sus efectos se percibirán tempranamente en sectores en que la diferencia entre la seguridad y lo económico-social sea difusa. ¿Cómo es posible vincular ambos contextos? Identificando áreas funcionalmente definidas en la seguridad, podríamos decir que existen funciones de seguridad primarias (que involucran los intereses vitales de la supervivencia, la seguridad nacional, las políticas de defensa, la soberanía y la autonomía política), secundarias (que involucra aspectos generalmente

operativos como las intervenciones humanitarias, el mantenimiento de paz y el control de crisis) y terciarias (Grabriel 1995: 9). Es en este último nivel funcional terciario de la seguridad, la llamada *economía de la seguridad* (que involucra temas como el control de armas, logística, infraestructura, producción e investigación conjuntas, comercio y transferencias, sanciones económicas, etc.), que los límites entre estos temas y la economía son más difusos y más favorables a los efectos del *spill-over* y los procesos expansivos de la integración.

Esta categorización de las funciones de seguridad se basa en una redefinición más amplia y un nuevo énfasis en la cooperación en estos temas desde el Neofuncionalismo (Grabriel 1995: 8). Según Haas, en organizaciones de seguridad como la OTAN y la desaparecida UEO los mejores resultados en materia de arreglo de las diferencias, o de acomodo de los intereses, se concentraban en el planeamiento conjunto de nuevos armamentos y el control de armas (1961: 370-371), áreas propias del ámbito de la *economía de la seguridad* como la hemos definido. Fueron contextos de cooperación temprana, contemporáneos a los inicios de la integración económica europea, pero que han resultado en éxitos modestos en años más recientes.

Asumir los temas de seguridad como un ámbito funcional relativamente autónomo desde la *economía de la seguridad* (es decir, un ámbito de integración que se desarrolla cualitativa y tempranamente sin expandir sus efectos a otra áreas) nos llevaría a comprobar, según la teoría neofuncionalista y las evidencias del caso europeo, que existen sectores más apropiados para que el efecto expansivo del *spill-over* actúe sobre ese ámbito de la cooperación

en las relaciones interestatales (lo que podríamos denominar como un *spill-over* intrafuncional), valiéndose del desarrollo de otros aspectos de la integración, como la economía, a través de un proceso de *spill-over* interfuncional. En otras palabras, el propio desarrollo del proceso de integración regional eventualmente generará avances necesarios en cuanto a integración en seguridad.

2.1. *Spill-over* y seguridad: el caso europeo

Las principales teorías sobre los procesos de integración, entre ellas el Neofuncionalismo, han partido del caso europeo como un proceso ideal. En ese sentido los logros de Europa ilustrarían, de manera general, qué efectos tendría una mayor cooperación e integración económica sobre los asuntos de seguridad interestatales.

Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 muchas propuestas y proyectos sobre la creación de un pilar europeo para la defensa y la seguridad común fracasaron (la más importante de ellas, la Comunidad Europea de Defensa de 1952, rechazada en 1954). La preponderancia de la Guerra Fría (es decir, la predominancia de las dinámicas Este-Oeste), la hegemonía estadounidense y la Alianza Atlántica, evitaron que hasta finales de la década la 1980 Europa pudiera construir una política de seguridad común. ¿Qué evidencias buscamos en torno a los efectos de la seguridad sobre el avance de los procesos de integración? La cooperación en seguridad fue considerada fundamental para la integración europea, y su profundización acompañó a ese proceso desde sus inicios. En el avance de la integración económica, la

profundización de la cooperación en seguridad generó un necesario replanteamiento y eventual abandono de las hipótesis de conflicto en la región. Finalmente, al ser la integración económica un proceso gradual y expansivo, la seguridad ha sido también parte de un proceso expansivo análogo, si bien no necesariamente igual de exitoso.

A mediados de la década de 1960, existiendo las tres comunidades europeas de manera individual, se dio el gran salto con el Tratado de Fusión o de Bruselas de 1965 al unirlas todas bajo un mismo ejecutivo y sentar las bases del primer pilar para la futura Unión Europea desde el Tratado de Maastricht de 1992. Ese año, Europa introduce finalmente la noción de una política común de política exterior, seguridad y defensa (PESC) como pilar comunitario y, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2010, como una política particular con la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa y la absorción de las funciones y los organismos de la Unión Europea Occidental. Pero un proceso como este no podría ser posible sin un replanteamiento por parte de cada Estado de su propia seguridad respecto de la región y sobre las amenazas que representaban los demás.

El desarrollo de la integración económica evidencia claramente la renuncia a las hipótesis de conflicto vecinales y con ello una mayor disposición a ceder importantes potestades soberanas. Desde el establecimiento de la unión aduanera a través de la Comunidad Económica Europea y la creación de Euratom con los Tratados de Roma de 1957, Europa se encaminaba a la creación de un mercado común. Incluso se avanzó notablemente con la creación del sistema monetario europeo en 1978 y la unión monetaria entre

1970 (con la libre circulación de capitales) y 2002 (con la introducción del euro). La unión monetaria y la liberación de restricciones al capital dieron lugar a la creación de una moneda única, pero la formación del mercado común no sólo requería de una moneda única sino también de la remoción de las fronteras internas, lograda a través del Tratado de Schengen en vigor desde 1995 (Risse 2004: 12). De ese modo, los países de Europa Occidental fueron cediendo gradual y expansivamente potestades soberanas a una nueva burocracia y centros de gobierno supranacionales. Sin barreras fronterizas, sin una soberanía monetaria y sometiendo el bienestar económico nacional a las políticas comunitarias, Europa vivía también una reforma en las concepciones de seguridad regional que ya habían estado siendo moldeadas en organizaciones internacionales creadas para ese fin desde la posguerra a través de organizaciones y tratados de cooperación en seguridad.

La UEO y, sobre todo, la OTAN sirvieron de marco de cooperación funcional para la estabilidad y seguridad de Europa durante las fases iniciales del proyecto europeo, por lo que muchos temieron por una reactivación de las dinámicas de balance de poder en la región tras el colapso soviético y un esperado (pero no ansiado) repliegue estadounidense. Sin embargo, como expusiera Dennis Ross en *Statecraft and how to restore America's standing in the world*, las potencias europeas bajo el amparo de los Estados Unidos condujeron la política regional hacia la incorporación de Alemania en el cuerpo de instituciones europeas hacia finales de la década de 1980 (2008: 29-47). El fin de la Guerra Fría, la reunificación alemana y el resurgimiento del país como potencia económica no derivaron en el quiebre de la paz europea, sino en la

creación de la Unión Europea como una organización con personalidad jurídica internacional en 1992.

Ante la institucionalización de la cooperación en seguridad y de las etapas tempranas de integración en esa materia, es importante mostrar cómo los asuntos de seguridad (*high politics*) han sido modificados progresivamente al incorporarse en la integración europea como temas a discutir y superar, cómo el conflicto ha dado paso a la cooperación en seguridad acompañando mayores niveles de interdependencia y gobernanza supranacional desde etapas tempranas de la integración europea en asuntos socio-económicos (*low politics*). Si bien los Estados Unidos mantuvieron un rol importante durante este proceso, Europa contenía sus propios ímpetus integradores. Como dijera Robert Keohane, aunque las hegemonías ayuden a explicar la creación de regímenes o instituciones internacionales, no ayudan necesariamente a mantenerlos; ello en última instancia depende del nivel de coordinación política alcanzado (1981: 50-51), a lo que Haas se refiere cuando explica cómo un mayor nivel de integración de los intereses (o *upgrading the common interests*) tienen lugar gracias al éxito de formas previas de compromiso logrados en un mismo ámbito funcional (1961: 369-370).

Los primeros lineamientos de la integración regional en seguridad se dieron a través de la UEO y la OTAN a finales de la década de 1940, expandiéndose y acompañando a la integración económica europea durante sus etapas iniciales. El momento clave para la paz europea llegó en 1984 con las muestras públicas de los presidentes de Francia y Alemania de compromiso por la estabilidad de la región, un hecho sobre el cual las etapas iniciales de la

cooperación en seguridad a través de las organizaciones antes mencionadas jugaron un rol importante. En la historia de la Unión la integración del bloque se ha nutrido de los efectos expansivos del *spill-over* de la cooperación en seguridad: por ejemplo, en el Tratado de Maastricht de 1992, al aprovechar el potencial del *spill-over* en funciones terciarias de la seguridad europea, el proyecto europeo se vio reforzado con éxitos modestos en el caso de las sanciones económicas conjuntas que vincularon, a través del artículo 228a del tratado, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con los procedimientos supranacionales a instancias del Consejo de la Unión Europea (Gabriel 1995: 24). La PESC se constituyó, desde 1992, en uno de los tres pilares de la integración europea.

Los compromisos previos dieron paso a un *spill-over* gradual en las funciones secundarias de la seguridad y la defensa comunes. En 1995 se creó la Fuerza Operativa Rápida Europea (EUROFOR) a instancias de la UEO, cuyas funciones fueron absorbidas finalmente por la Unión Europea en 2010. En 2004, la creación de la Agencia Europea de Defensa fue un paso importante para la integración en las funciones secundarias de la seguridad europea, lo cual se amplió y profundizó con la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 al dotar a la Unión de una base legal de supranacionalidad en esos temas a instancias del Consejo de la Unión Europea, una evolución que en el plano operativo dio origen al establecimiento en 2008 de la Operación Atalanta en Somalia y la Fuerza Naval Europea a través de la Acción Común 749.⁷

⁷ Información obtenida del portal institucional de la misión del Ministerio de Defensa Español: <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_09.html>

Ciertamente las funciones primarias más sensibles de la seguridad (concretamente, el establecimiento de una política europea de defensa común real y efectiva) siguen regidas por el intergubernamentalismo y no la supranacionalidad propia de la integración. Pero existen avances en las funciones secundarias de operatividad (fuerzas de acción comunes como Atalanta y el EUROFOR) y terciarias como las sanciones económicas conjuntas (que ligan más claramente los temas económicos con la seguridad). Lo que planteamos a la luz de las evidencias del caso europeo es el carácter fundamental de la cooperación en asuntos de seguridad para el avance de los proyectos de integración profunda, como un fenómeno relativamente autónomo (dependiente de la profundidad de los compromisos asumidos en ese aspecto) y necesaria para un mayor desarrollo de otras áreas funcionales de cooperación (como lo económico) en etapas posteriores del proceso, contribuyendo al replanteamiento de las percepciones de conflicto mutuo.

2.2. Antecedentes regionales: la CAN y el MERCOSUR

En Sudamérica, antes de UNASUR, la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR han sido los proyectos de integración de mayor relevancia para la región, con lo cual pueden dar pistas acerca de en qué la superación de los problemas de seguridad interestatales y un mayor impulso al *spill-over* desde las etapas tempranas de integración funcional en esa materia, han influenciado sobre las concepciones nacionales de seguridad en el bloque y contribuido a al desarrollo de la integración subregional.

En los antecedentes, antiguos documentos como la Carta de la OEA, el Tratado de Tlatelolco de 1967 para la prohibición de armas nucleares en América Latina y el Caribe, la Declaración de Ayacucho de 1974 para la limitación de la adquisición de armas con fines ofensivos y el Compromiso de Mendoza de 1991 para la prohibición de armas de destrucción masiva en el Cono Sur (Caro 1994: 2-4), constituyeron importantes pasos hacia la regulación de ciertas actividades de seguridad en la región. Más recientemente, desde el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004, ésta viene siendo un espacio de actividades conjuntas para los países de la región (casi todos, con la importante ausencia de Colombia y Venezuela, aportan efectivos militares a las operaciones de paz). De esa forma, Sudamérica ha sido un espacio de cooperación en seguridad sobre ámbitos funcionales específicos que ha involucrado fundamentalmente el control de ciertos arsenales (el formato más común en ese sentido han sido las Medidas de Confianza Mutua, o MCM) y las misiones de paz.

Recientemente, y fuera del marco de alguna organización internacional subregional, Brasil, Perú y Colombia han realizado reuniones tripartitas de Jefes de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en la Amazonía. La primera de ellas ocurrió en octubre de 2010 y la segunda en junio de 2012 en Manaus (Defensa.com 2012b). Entre los logros de dichas reuniones destaca el intercambio de información de inteligencia fronteriza, a nivel político y operativo, para la lucha contra el crimen transnacional en la triple frontera. Este es un ejemplo exitoso de cooperación en seguridad: el crimen transnacional representa un problema común sobre la cual es posible implementar

mecanismos de cooperación y procesos de integración primaria en áreas muy específicas que tengan en cuenta aspectos económicos y costos en seguridad de los países involucrados (economía de seguridad). En las reuniones en Manaos, Perú propuso la implementación de programas conjuntos de formación en innovación tecnológica militar en operaciones especiales, mientras Colombia propuso un mayor intercambio para la modernización de vehículos blindados para la infantería (Defensa 2012b). Además, ambas delegaciones pudieron interesarse en el *Guaraní*, un vehículo de combate de infantería sobre ruedas como evolución del *Cascavel* y el *Urutu* fabricados por Brasil. De esa forma, la cooperación amazónica involucra aspectos importantes que teóricamente favorecen la integración desde asuntos de seguridad que responden indirectamente a asuntos económicos de la seguridad o que remiten funcionalmente a esos temas (*economía de la seguridad*): control fronterizo para el crimen transnacional, planeamiento y producción conjunta de armamentos, intercambio de información de inteligencia y programas estandarizados de entrenamiento operativo.

En Sudamérica, ¿existen indicios sobre esfuerzos hacia algún grado de integración en seguridad en los ámbitos específicos de sus funciones primarias, secundarias o terciarias según esta nueva perspectiva neofuncionalista como la hemos definido? A continuación, indagaremos al respecto en los casos de MERCOSUR y la CAN.

2.2.1. El caso de Mercosur: integración económica y cooperación en seguridad

Según Flandes, los antecedentes de la institucionalización de la cooperación militar en la región (o en las subregiones) pueden ser sólo observados en un plano bilateral de las relaciones interestatales (2005: 14). Concretamente, Brasil ha impulsado acuerdos bilaterales como los *Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa* (GTBD) con varios países sudamericanos. Desde 1995, el *Comité Permanente de Seguridad* ha asegurado un diálogo político continuo en seguridad entre Argentina y Chile; y desde 1997, el *Mecanismo de Consulta y Cooperación entre Brasil y Argentina en materia de Seguridad Internacional* (MCC) ha perseguido los mismos fines para las relaciones argentino-brasileñas. En un plano más amplio las MCM, definidas como una “regulación de la actividad militar de los Estados con el fin de impedir el uso de la fuerza en conflictos internacionales” que incluyen medidas de información, anuncio de ejercicios y maniobras militares, notificación de actividades, etc. (Caro 1994: 2), han sido los mecanismos más comunes de cooperación en materia de seguridad. Estos mecanismos coinciden con la anterior definición sobre el nivel terciario del ámbito funcional de la seguridad y el énfasis de la perspectiva neofuncionalista sobre estos temas. En cuanto al control de armas, destaca el acuerdo bilateral de 1991 sobre el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear entre Argentina y Brasil, producto de reuniones entre parlamentarios de las comisiones de defensa de ambos países (Gazzotti 2005: 4).

Pero hablar de una integración en materia de defensa o seguridad en MERCOSUR podría parecer exagerado. Según Costa, es necesario diferenciar entre la cooperación técnica en diversos aspectos (relaciones profesionales

entre las Fuerzas Armadas, etc.) y el potencial para una integración militar de repercusiones políticas profundas, que involucre temas como el desarrollo tecnológico y de armamentos conjunto, compatibilidad doctrinaria, etc. (Costa s/f: 2). Según esta perspectiva los esfuerzos de cooperación y coordinación de políticas de defensa no significan necesariamente medidas de integración en el ámbito de la seguridad o militares, y aparentemente no contienen impulsos para un proceso de *spill-over* hacia la profundización de las relaciones político-militares. Sin embargo, existen evidencias de lo contrario.

Gazzotti, en *Medidas de fomento de la confianza y la seguridad – La experiencia del Cono Sur*, ha resaltado cómo la proliferación de los MCM ha “contribuido notablemente a la disminución de las percepciones de confrontación entre las fuerzas armadas de la región” (2005: 5). Tanto el avance en la integración económica como la proliferación acumulativa de los MCM, coincidieron en periodos de tiempo consecutivos: entre 1985-1994 la integración subregional experimentó un *spill-over* económico hacia la eliminación de los aranceles intrazona para un amplio sector del marco arancelario (López 2010: 7) y en el periodo 1994-1998 la integración dio un paso aún más significativo en la Cumbre Presidencial de Ouro Preto en la se otorgó al MERCOSUR de personalidad jurídica internacional a través del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción (López 2010: 8). Como hemos visto antes, entre ambos periodos también la cooperación en seguridad fue tomando nuevas formas (a través básicamente de las MCM) y evidenciando un profundo cambio en las percepciones de conflicto mutuo. De hecho, la seguridad como ámbito funcional de las relaciones interestatales en esta subregión ha mostrado

un nivel expansivo primario de *spill-over* desde el fomento de la confianza mutua hacia aspectos más funcionales como el control de ciertos armamentos, la cooperación en algunas áreas industriales (los cuales hemos definido como ámbitos funcionales de la seguridad o *economía de la seguridad*), y políticas de acercamiento institucional (todas funciones terciarias de la seguridad).

Como en el caso europeo, pero con menos éxito, los avances en cooperación en seguridad en MERCOSUR han acompañado también avances en la integración económica hacia la unión aduanera, con lo cual los temas de seguridad han resultado importantes como parte integral del proceso de integración. Además, la cooperación en seguridad se ha institucionalizado en la última década; es decir, se ha incorporado a las políticas de Estado para dejar de ser una acción espontánea de los propios institutos armados. Esta institucionalización ha sido resultado de un *spill-over* en el ámbito de las decisiones: las tareas comunes asumidas se van expandiendo respecto de etapas previas de compromiso (Haas 1961: 368).

Aunque muchos de esos mecanismos datan de la década de 1990, han acompañado al MERCOSUR en su desarrollo a lo largo de más de dos décadas de existencia como un proceso autónomo. Algunos incluso se han aventurado a plantear las posibilidades de la emergencia de una *Comunidad de Seguridad* en Mercosur al reforzarse la convergencia en temas de seguridad a nivel de Estados Mayores, Ministerios de Defensa y declaraciones políticas (Escuder s/f: 4-6). Sin embargo, dos factores podrían poner en peligro el avance de este proceso: primero, la crisis internacional podría estar restando lealtades al MERCOSUR como fuente de beneficios para las élites y actores

nacionales o transnacionales (las encuestas citadas por López [2010: 10] corroborarían esta preocupación), un factor clave desde la teoría neofuncionalista para asegurar el éxito de estos procesos (Haas 1961: 366-367); segundo, el control de la agenda en seguridad por parte de las FF.AA., como se ha visto en el Capítulo I, podría incidir negativamente en el proceso del *spill-over* en esa área.

2.2.2. El fracaso de la integración económica andina y los problemas subregionales en seguridad

A diferencia del MERCOSUR, la Comunidad Andina ha sufrido los embates de la conflictividad, las tensiones y la desconfianza entre sus Estados miembros, además del fracaso de la integración económica tras la profundización de la heterogeneidad ideológica. Es claro que los escasos resultados económicos (*low politics*) han sido acompañados por nulos esfuerzos para la cooperación política y de seguridad (*high politics*), y en general estos últimos no han sido incluidos efectivamente en el avance del proceso de integración.

Mucho se ha dicho acerca del nivel de integración alcanzado por la CAN en el establecimiento de un arancel externo común (AEC). Sin embargo, entre 2007 y 2009 entró en vigencia el Tratado de Libre de Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos y desde entonces el AEC pasó a ser una mera ficción, una crisis agravada desde el retiro de Venezuela en 2006, y más tarde, con la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos del TLC con Colombia. Paralelamente, en 2007, la CAN dispuso la creación de un Grupo de

Trabajo de Alto Nivel de Política Arancelaria, pero en diciembre de 2011 la organización acordó extender la suspensión de la normativa comunitaria sobre el AEC hasta 2014.⁸ Aunque la zona de libre comercio andina se mantiene en alguna medida, el proceso de integración ha retrocedido al nivel de una organización básicamente de tipo transaccional. Vale mencionar que el 80% de los bienes comercializados en el mercado andino son manufacturas. Es decir, en el comercio intrarregional andino se halla aún un importante interés económico para los países miembros, pero el problema de la CAN no es económico sino político. Aunque destaca la existencia de regulaciones subregionales como el Arancel Integrado Andino (ARIAN) para el fomento de los flujos comerciales entre los países miembros, el mayor obstáculo a la profundización de la cooperación y la integración andinas es la alta conflictividad del bloque. Sin iniciativas que propicien acuerdos primarios y funcionales de cooperación en seguridad, semejantes al caso del MERCOSUR en la década de 1990, la cooperación económica en el bloque andino no podrá desarrollar todo su potencial de *spill-over*, evidenciando de alguna forma lo fundamental de atender los asuntos de seguridad para el avance de los proyectos de integración.

La seguridad no ha sido parte integral del proceso de integración andino desde sus inicios. De hecho, las bases de la cooperación en seguridad para la CAN datan de la última década. El tema de la seguridad y el fomento de la confianza, como afirma la propia organización en su portal web institucional, descansa sobre el Compromiso de Lima de 2002 y las Reuniones del Grupo de

⁸ Información extraída del portal institucional de la Comunidad Andina. <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=137&tipo=TE&title=politica-arancelaria>>

Alto Nivel que velan por la implementación de cada decisión comunitaria en la materia. Entre los resultados más destacables se encuentran los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina en 2004 y la Declaración de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina adoptada por el Consejo Presidencial también en 2004. Sin embargo, como apreciamos en estos acuerdos, la especificidad no ha acompañado a los proyectos de cooperación en seguridad al no concebirse ésta como un proceso expansivo y gradual desde ámbitos en los que se puedan lograr consensos sobre la base de un mínimo común denominador, un modo de arreglo de diferencias y acomodación de los intereses que, como hemos visto muchas veces, favorece teóricamente la consolidación de etapas tempranas de cooperación e integración y sienta las bases para el efecto del *spill-over* (Haas 1961: 367). Estas declaraciones no evidencian un proceso de profundización de los compromisos previos asumidos ni una institucionalización de la cooperación, por lo que el *spill-over* no podría desarrollarse.

La mayoría de esos mecanismos de cooperación andinos en seguridad son en realidad simples declaraciones no vinculantes. La excesiva discursividad de estas iniciativas no ha derivado en cambios políticos interestatales relevantes ni sobre las concepciones nacionales de seguridad de cada miembro del bloque. Al argumentar que la seguridad es fundamental para el avance de los procesos de integración y que es necesario incorporarla en ellos, decimos también que ese carácter fundamental, si no se atiende con la debida voluntad política, generará los peores efectos sobre cualquier proceso de integración, limitando el *spill-over* en ámbitos funcionales como el

económico a acuerdos menos ambiciosos (transaccionales o establecidos en áreas de poco impacto político) y, sobre todo, no propiciando un replanteamiento de las percepciones de conflicto mutuo. En la CAN no se han desarrollado los dos procesos de integración funcional descritos hasta ahora: el desarrollo de la cooperación y la integración funcional en seguridad como un ámbito de actividad autónomo (conteniendo sus propios impulsos de *spill-over* hacia funciones terciarias básicas como el control, el planeamiento y producción conjunta de armas, etc.) ni el desarrollo de la integración en otros ámbitos funcionales como el económico.

La Comunidad Andina y el MERCOSUR no corresponden a un mismo nivel de cooperación en seguridad, aunque ambos estén lejos de consolidar algún grado de integración. Recogiendo los hallazgos del Capítulo I, si bien MERCOSUR ha logrado institucionalizar en cierta medida los mecanismos de fomento de la confianza y coordinación de algunos temas en seguridad, existen también factores institucionales dentro de las Fuerzas Armadas que impiden un correcto desarrollo del *spill-over* y que en el peor de los casos recrean concepciones nacionales de seguridad poco dispuestas a la cesión de soberanías. En la CAN, es claro que los fracasos de la integración económica han condicionado también los fracasos de la integración en seguridad y viceversa. En el balance de las condiciones que han definido a la seguridad interestatal como un elemento fundamental para el avance de los procesos de integración en Sudamérica, las subregiones (en especial la CAN) se han visto más influidas por un marco de seguridad interestatal limitante. Pero ¿cuál es el panorama de la integración regional a través de UNASUR y qué efectos vienen

ejerciendo los asuntos de seguridad interestatal sobre el desarrollo de este proyecto regional?



CAPÍTULO III: SEGURIDAD E INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS

En los capítulos anteriores analizamos cómo, aunque las cuestiones de seguridad en la región han condicionado negativamente el avance de los procesos de integración, también existen importantes evidencias históricas sobre los potenciales efectos positivos, o incentivos, de los temas de seguridad sobre el desarrollo de formas de cooperación profunda tendientes hacia estadios primarios de integración. Hemos demostrado, en ese sentido, cómo la seguridad puede ser entendida, aún desde enfoques teóricos distintos, como un factor fundamental para el avance de los procesos de integración. Partiendo de los ejemplos del caso europeo y los antecedentes históricos de la integración sudamericana, señalamos cómo diversos aspectos de la seguridad interestatal han acompañado cada uno de esos procesos.

En este capítulo analizaremos el carácter fundamental de los temas de seguridad para la integración de Sudamérica a través de UNASUR, con el

objetivo de demostrar a través de este estudio de caso la validez y aplicabilidad de los argumentos desarrollados anteriormente acerca de los efectos de los temas de seguridad sobre el avance de estos procesos. Aunque utilizaremos principalmente dos distintos enfoques teóricos distintos, el objetivo no será sopesar la mayor o menor utilidad de uno de ellos, sino demostrar que, pese a las diferencias en sus supuestos y predicciones, pueden complementarse en un análisis más amplio del caso.

Las perspectivas de éxito de UNASUR deben ser analizadas a la luz de lo visto en el Capítulo I. En Sudamérica la modernización competitiva de los arsenales ha contribuido a agravar el dilema de seguridad entre algunos Estados de la región que mantienen disputas o tensiones de carácter básicamente bilateral en torno a temas diversos. Además, el equilibrio en la distribución de capacidades militares resulta un importante medio para la promoción de un rol autónomo y relevante en la definición de la política regional. Sudamérica es, de ese modo, una arena de competencia en términos de seguridad para la protección de la integridad territorial, el acceso seguro a los recursos vitales, la defensa de la autonomía política y las potestades soberanas y la promoción del poder regional. Esto ha definido a UNASUR como una organización particular cuyas funciones se centran, sobre todo, en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).

El CDS, sin embargo, no es una alianza militar como la OTAN ni tiene entre sus objetivos ser algo similar a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El CDS no es un organismo que permita la intervención de

sus miembros en conflictos nacionales o regionales (Sanahuja 2010: 64), algo que remite a las pulsiones nacionalistas mencionadas anteriormente en este trabajo, a la protección de las potestades soberanas, la inviolabilidad territorial y la no intervención en los asuntos internos (temas sobre los que enfatiza el tratado constitutivo de UNASUR y del CDS). Lo que ocurre entonces con los problemas analizados en el Capítulo I es que, más allá del diálogo para la prevención del escalamiento de las crisis y los buenos oficios, UNASUR y el CDS tienen poca o ninguna incidencia sobre la conflictividad interestatal en la región. ¿Brasil estaría dispuesto a someter en el futuro sus preocupaciones en materia de seguridad, como la defensa de sus recursos amazónicos y del Atlántico Sur, a las consideraciones del CDS? ¿Podrían países como Chile, Colombia, Venezuela o el propio Brasil, someter el nivel de sus gastos militares a las consideraciones del CDS? Lo visto en el Capítulo I demuestra la independencia con que los Estados sudamericanos plantean sus políticas regionales, para lo cual los asuntos de seguridad resultan importantes.

Pese a lo anterior, en este capítulo demostraremos que los problemas de seguridad interestatal que afectan a la región no imposibilitan el avance de la integración sudamericana, sino que lo limitan: nuestro balance es más optimista de lo que las evidencias sobre las tensiones y los conflictos latentes nos dicen. En ese sentido es importante recordar que en este proyecto convergen, pese a las diferencias, los mismos procesos que han dado lugar a una cooperación más profunda en una región como Europa: la expansión de los procesos de cooperación profunda y toma de decisiones conjunta en los sectores socioeconómicos tanto como en la esencial esfera de los temas de

seguridad. Para ilustrar brevemente una parte de esta convergencia, cabe tomar en cuenta que durante la segunda cumbre de UNASUR en la ciudad de Bahía, Brasil, en diciembre de 2008 no sólo se creó el CDS, sino que también se acordó la creación del Consejo Suramericano de Salud (CSS) para la coordinación política del bloque en esa área y que ya cuenta con seis reuniones de ministros de salud regionales, un número mayor al de las Cumbres Presidenciales del bloque.

De otro lado, UNASUR cuenta desde agosto de 2009 con un Consejo de Desarrollo Social Suramericano, con un Consejo de Infraestructura y Planeamiento (que incorpora al IIRSA en su marco de trabajo) desde enero del mismo año, y desde 2010 con un Consejo Suramericano de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. Cabe resaltar que todos estos organismos son de carácter intergubernamental, lo que teóricamente los sitúa en el plano de las negociaciones, resolución de diferencias y formación de acciones coordinadas sobre la base de un mínimo común denominador como lo definiera Ernst Haas (1961: 367). Basándose sobre un tipo de formación de acciones conjuntas desde formas intergubernamentales de negociación, no resulta extraño que UNASUR haya alcanzado logros modestos, e imperceptibles muchas de las veces

1. La integración sudamericana desde una perspectiva neorrealista

1.1. Los intereses económicos en UNASUR

Un proyecto de alcance regional debería poder ofrecer importantes incentivos individuales en distintas áreas cuya satisfacción daría paso a una

mayor posibilidad de actuar por el bien común. Para Chile, UNASUR puede ser un medio por el cual se establezcan sus relaciones con Perú y Bolivia, además de otorgar potencialmente un acceso a los recursos energéticos bolivianos sorteando las reticencias de ese país al *regionalizar* la cuestión. En el caso de Bolivia, la integración regional a través de UNASUR podría ofrecer mercados para sus exportaciones de energía y contribuir de alguna forma a también *regionalizar* sus reivindicaciones por un acceso al Pacífico o un mayor acceso a los mercados de esa cuenca. Perú, por su parte, vería reforzado su rol regional como puerta de enlace de la exportación sudamericana al Asia. Colombia podría obtener un mayor apoyo para su lucha contrainsurgente y para la mejora de sus tensas relaciones tanto con Ecuador como con Venezuela. Este último país, por otra parte, obtendría acceso al mercado regional de la energía como uno de los principales proveedores (Sanahuja 2010: 48). Ecuador, finalmente, se beneficiaría de un mayor y mejor acceso a los mercados de la región para sus manufacturas y demás exportaciones que ya retribuyen importantes beneficios en organizaciones como la CAN.

Es así que UNASUR se presenta como una posibilidad económica, aunque algunos de esos intereses vienen siendo satisfechos por medio de otras organizaciones y tratados bilaterales (por ejemplo, Bolivia ya posee un importante acceso a los mercados energéticos del MERCOSUR, mientras que en esa área Paraguay mantiene un fuerte vínculo de interconexión energética con el Brasil). La participación en los grandes mercados extrarregionales a través de Tratados de Libre Comercio (EE.UU., China y los países de la Unión Europea) contrasta, por ejemplo, con la escasa (pero estable) participación de

Brasil, como la principal economía de la región, en las exportaciones totales de las economías más abiertas de Sudamérica (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Porcentajes anuales de la participación de Brasil, China y EE.UU. en las exportaciones totales de Chile, Colombia y Perú.⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRASIL								
Chile	4.48%	4.93%	5.10%	6.02%	5.15%	6.16%	5.54%	5.44%
Colombia	0.7%	0.8%	1.6%	1.7%	1.8%	2.6%	2.4%	2.32%
Perú	2.6%	3.4%	3.3%	2.8%	1.9%	2.7%	2.8%	3%
CHINA								
Chile	11.3%	8.82%	15.1%	14.2%	23.1%	24.4%	22.6%	22.2%
Colombia	1.1%	1.9%	2.6%	1.2%	2.9%	4.1%	3.5%	6.2%
Perú	10.8%	9.5%	10.8%	11.6%	15.3%	15.2%	15.1%	16.9%
EE.UU.								
Chile	16.1%	16%	12.80%	11.27%	11.3%	9.68%	10.8%	11.69%
Colombia	40%	39.6%	34.6%	37.3%	39.2%	42.1%	38.1%	38.9%
Perú	30.9%	24.2%	19.8%	19.1%	17%	17%	12.9%	12.5%

Fuentes: Elaboración propia según datos del Servicio Nacional de Aduanas del Gobierno de Chile; del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú

La integración económica sudamericana no parece ser un objetivo atractivo para países como Chile, Colombia y Perú: de cara a estas economías abiertas y exportadoras, asumir el proteccionismo del MERCOSUR a través de la integración regional sería un costo difícil de afrontar tanto para sus economías en general como para los grupos económicos de mayor impacto político. La reciente formación de la Alianza del Pacífico corrobora esta profunda divergencia económica, comercial y de modelos de desarrollo distintos con un amargo trasfondo político. De otro lado, debido a la imposibilidad de lograr una complementariedad económica adecuada, las economías andinas ven en los mecanismos de integración económica profunda (como sería el caso con un proyecto como la CAN) una preocupación importante en términos de ganancias relativas (de ahí la sensibilidad mostrada

⁹ Los datos utilizados, para el año 2012, para Chile corresponden a lo exportado hasta el mes de mayo; para Perú, al periodo enero-septiembre; y para Colombia, al periodo enero-abril.

por los países andinos a medidas proteccionistas como las que implementara el gobierno ecuatoriano en 2009). Pese a que UNASUR ofrece importantes beneficios potenciales como instrumento de integración regional, afronta dificultades a la hora de convertirlos en beneficios reales para sus miembros, lo cual dirige nuestra atención hacia el análisis de otros temas para el estudio de las posibilidades de la integración regional.

1.2. La importancia de la seguridad en UNASUR

UNASUR ha mostrado ser más instrumental a las reivindicaciones de sus países miembros en la medida en que en los últimos años se ha privilegiado su carácter de foro de discusión y coordinación política más que un mecanismo efectivo de integración económico-comercial; la coordinación política, y la prevención y gestión de crisis como mecanismos de seguridad y estabilidad regional son las áreas que presentan las mejores posibilidades a la satisfacción de los intereses comunes y a una cooperación de mayor compromiso. De esa forma, la peculiaridad e innovación de UNASUR radica en el énfasis otorgado a los aspectos políticos y de seguridad, y al abandono del antiguo sesgo económico y comercial de anteriores proyectos (Alcalde 2011). Como afirmara el ministro de defensa del Brasil, Celso Amorim:

Aunque la dimensión central de la integración sea política, tuvieron prioridad inicialmente las áreas comercial, económica y social, debido al anhelo de desarrollo de los pueblos sudamericanos. Hoy tenemos prosperidad económica y progreso social. Sin embargo, no es posible ni prudente una actitud de negligencia con respecto a los riesgos que conlleva la seguridad en América del Sur (2011: 3).

Pero, ¿cómo se viene logrando esto en UNASUR? La respuesta es a través de una mayor cooperación de carácter técnico en estos sectores, coordinando acciones humanitarias conjuntas, fomentando altos niveles de confianza mutua y buscando una mayor coordinación de los programas y centros de enseñanza militares. Sin embargo, como la experiencia reciente lo demuestra, estas medidas, por sí solas, han generado poco impacto sobre la disminución de las tensiones y las desconfianzas en la región. Se requieren además acciones políticas que, potencialmente, contribuyan a descartar de la arena regional la competencia en seguridad que define algunas de las relaciones bilaterales actuales. La complementariedad de ambas dimensiones es el objeto de este capítulo.

1.3. Liderazgo y seguridad regional: Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano

Sudamérica es una región de Estados relativamente homogéneos (sobre todo en el conjunto de países del Pacífico más Venezuela). Los agravantes son, por sobre todo, los problemas de seguridad que vienen condicionando las relaciones bilaterales de este grupo de naciones, como hemos analizado en el Capítulo I. En un ambiente de política internacional signado por la competencia en materia de seguridad (modernización competitiva y dilema de seguridad), las perspectivas de una integración real son nulas. Aunque se trate de tensiones bilaterales, no podrían dejar de ejercer importantes efectos negativos sobre el desarrollo de un proyecto de alcance regional (y que por esa razón incluya a cada uno de los problemas interestatales de la región) como

UNASUR. Según las predicciones neorrealistas, la homogeneidad de las unidades incentiva niveles de competencia como los observados en Sudamérica, de ahí que la particularidad del liderazgo brasileño, cuya situación en la distribución de poder regional lo convierte en la única potencia de proyección global emergente de la región, dé luz sobre la mejor opción para incentivar la cooperación profunda desde una perspectiva de poder.

Como vimos en el Capítulo II, los liderazgos son fundamentales para el manejo de los asuntos internacionales, y se basan en un reducido número de potencias cuya posición en la distribución de poder sea indiscutiblemente favorable en relación a la mayoría de Estados del sistema o el subsistema internacional. La única nación sudamericana con las capacidades económicas y militares que reúne tales condiciones es Brasil, y lo es sobre todo respecto de una región relativamente homogénea. La geografía de este país lo convierte en un Estado de proporciones cuasi continentales, compartiendo fronteras con cada nación sudamericana excepto Ecuador y Chile. Además, es el único que posee la capacidad financiera apropiada para respaldar un proyecto regional de integración en infraestructura como el IIRSA, y el único con la capacidad y los alcances de proyección política necesarios para sostener una lucha por el liderazgo regional frente a la tradicional preponderancia estadounidense (en lo que se ha dado a considerar como una lucha por el poder entre el Consenso de Washington y el llamado Consenso de Brasilia [Vidarte 2011a, 2011b]). Es claro que para el Brasil UNASUR es un espacio de promoción del liderazgo regional como sustento para la proyección internacional del poder y su nuevo rol como potencia global emergente, además de la búsqueda de una mayor

autonomía frente a potencias extrarregionales como los Estados Unidos. UNASUR podría ofrecerle además un mayor acceso a los recursos energéticos de la región. Entre otros muchos aspectos, la integración sudamericana coincide con los intereses de esta potencia regional.

Sin embargo, la cooperación exige la reducción de la competencia en términos de seguridad y la preocupación por las ganancias relativas. Las potencias hegemónicas otorgan importancia al manejo de los asuntos internacionales en la medida en que sus intereses y objetivos coincidan con los del conjunto de Estados. De esa forma, según el Realismo Estructural, las potencias mayores desarrollarán tres tareas en el manejo de los asuntos internacionales: según el grado de prioridades estas son la transformación o el mantenimiento del sistema cuyo orden (entendido como distribución de poder) les es favorable, la preservación de la paz y finalmente el manejo de los asuntos económicos en los que se incluye la cooperación (Waltz 1979: 199). Las preocupaciones de las potencias mayores por la seguridad tienden a identificarse con el mantenimiento de cierto orden desde el cual promueven sus intereses económicos y expresan sus aspiraciones políticas (Waltz 1979: 200). Decir que las hegemonías actúan por el bienestar del conjunto es lo mismo que decir, desde ese enfoque, que la noción de bienestar común en el plano internacional es definida por los intereses de las potencias que guían el manejo de los asuntos internacionales (Waltz 1979: 205).

En el caso de Sudamérica, estas predicciones coinciden con la política regional del Brasil de la última década, en la que el llamado *liderazgo colectivo*

ha sido en realidad la promoción y el mantenimiento de un orden regional (caracterizado por una distribución de poder que favorece a este país como potencia regional mayor) que sirva a sus intereses y, a la vez, que estos coincidan con los intereses del conjunto. Como afirmara el ministro brasileño Celso Amorim, “una de las directrices de la Estrategia Nacional de Defensa [del Brasil] es estimular la integración de América del Sur” (2011: 5). Las organizaciones internacionales como UNASUR, muchas de las cuales están destinadas al manejo de ciertos asuntos de interés común en la política internacional, sirven a ese propósito, son una creación de las potencias más fuertes para la promoción de sus objetivos nacionales (Waltz 2000: 26). En el caso sudamericano, el orden de prioridades entre los organismos de alcance regional lo encabeza el Consejo de Defensa Sudamericano.

Como dijimos en la introducción de este capítulo, el caso de UNASUR debe arrojar luz sobre las condiciones exploradas en los capítulos anteriores sobre la relación entre los asuntos de seguridad y el desarrollo de los procesos de integración. Uno de los puntos más comentados en el Capítulo II fue la experiencia histórica de la integración europea. En ella, la OTAN y la UEO jugaron roles centrales desde el ámbito de la seguridad. Sin embargo, y aunque el CDS sea una institución de seguridad, su naturaleza no podría de ningún modo equipararse a las de esas organizaciones, que son por definición alianzas de seguridad en el sentido clásico del término (acuerdos de seguridad colectiva), constituidas frente a la amenaza común del poder soviético y el posterior Pacto de Varsovia (1955). ¿Sin una amenaza militar extrarregional común que destaque la importancia de un liderazgo hegemónico, podrían

existir otros incentivos para la cooperación en seguridad de Sudamérica? El liderazgo del Brasil, y las funciones del CDS, podrían sustentarse, como ha ocurrido, sobre el interés común por la estabilidad regional, el control de crisis y la lucha contra los males del crimen transnacional, como amenazas comunes a la seguridad.

Lanzado como una iniciativa del ex presidente Lula da Silva en marzo de 2008, y creado oficialmente en diciembre de ese año, el CDS respondía tanto a situaciones contingentes, como la crisis entre Ecuador y Colombia de 2008, como a intereses de largo plazo del Brasil: el mantenimiento de la estabilidad de la subregión andina, la búsqueda de un liderazgo claro en la mediación de crisis y la promoción de una instancia regional y no continental en cuyo marco no interfiriera los Estados Unidos (Sanahuja 2010: 55).¹⁰ Pero la lucha por el poder regional no sólo se restringía a los ámbitos extrarregionales. Según Vidarte (2011a), “paralelamente a los temores norteamericanos con respecto al papel de Brasil, la primera década del siglo XXI también desarrolló un debate intra América Latina, marcado por la presencia de dos izquierdas” y la puja entre los proyectos del ALBA y el Consenso de Brasilia a través de organizaciones como la UNASUR.

¹⁰ Un documento filtrado por *wikileaks* y publicado por El Comercio el 26 de junio de 2011, titulado *Peruvian foreign policy under Toledo*, describía claramente las preocupaciones de los Estados Unidos hacia el avance del liderazgo o la preponderancia del Brasil en la región. Al referirse a la *alternativa brasileña*, el reporte reconocía, sin ambigüedades, que los Estados Unidos y Brasil se encuentran en una disputa no declarada por la influencia sobre el gobierno peruano y la región en general, descartando la alternativa de Venezuela como contendor por el liderazgo regional, asegurando la ventaja de los Estados Unidos sobre diversos asuntos respecto del Brasil, pero reconociendo a este último como un *serio contendor* gracias al éxito de sus posturas en materia de política exterior y comercio internacional, y a los esfuerzos del gobierno brasileño por sacar adelante al proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (actual UNASUR) como mecanismo de coordinación política.

Tras el estallido de la crisis boliviana y las pretensiones autonomistas de las regiones de Beni, Pando y Santa Cruz, el rol de UNASUR y el futuro modo de operar del CDS se establecieron con mayor claridad: se debía lograr un equilibrio entre la actuación de los países de la región y el respeto del principio de no intervención, entre el liderazgo y la mediación de las potencias de mayor peso relativo en la región y el temor de que ello fuera percibido como una abierta injerencia en virtud de intereses particulares (Sanahuja 2010: 55-56). Al establecer las condiciones base y exigir la aceptación de las partes involucradas sobre la actuación del conjunto de Estados sudamericanos, Brasil estableció los cimientos para lo que se ha dado a llamar *liderazgo colectivo* en Sudamérica.

¿Por qué UNASUR y el CDS son una creación innovadora para la integración sudamericana? Los procesos de integración anteriores a UNASUR, centraron sus funciones y sus compromisos en torno a temas puramente económicos mientras la relativa homogeneidad de las partes involucradas no contribuyó al descarte de la competencia en términos de seguridad ni de la preocupación por las ganancias relativas, como hemos mencionado anteriormente. UNASUR, liderado por Brasil, se ha constituido en un proyecto político que ha abandonado el antiguo sesgo transaccional, económico y comercial de anteriores iniciativas para centrarse en un manejo de los asuntos regionales enfocado en el mantenimiento de la estabilidad y la gestión de crisis. Como afirmara el ministro Amorim, “la arquitectura de la integración no podría fundarse en un ambiente de inseguridad” (2011: 2). La utilización discursiva de nociones como *comunidad de seguridad* para describir las relaciones

interestatales sudamericanas (Amorim 2011: 8-10), es parte de una construcción más completa de un liderazgo *intelectual* en relación a los principios que deberían guiar la acción conjunta, entre los que se enmarcan el énfasis político de la integración regional (Alcalde 2011, Vidarte 2011a: 2).¹¹ De ahí que el CDS ha experimentado un importante desarrollo si tomamos en cuenta que Sudamérica es una región de tensiones latentes y profundas desconfianzas (que no se limitan al ámbito de la seguridad). La coordinación política para el mantenimiento del orden y la estabilidad regionales a través del CDS es instrumental a los intereses de una potencia emergente como el Brasil que requiere el apoyo de sus aliados regionales para el soporte de su nuevo estatus global, con la importante externalidad de incentivar la integración y cooperación regionales.

En ese sentido, las medidas adoptadas a través de UNASUR y el CDS para la integración regional, se complementan con esta construcción de liderazgo del Brasil. Los distintos ámbitos de la cooperación regional privilegiados por este país a través de UNASUR (confianza mutua, cooperación industrial, coordinación de la formación en defensa y acciones humanitarias conjuntas) coinciden con las áreas de cooperación sobre las que haría énfasis una perspectiva neofuncionalista del proyecto, complementan la perspectiva neorrealista sobre el manejo de los asuntos internacionales y fortalecen las perspectivas positivas sobre un avance lento, pero seguro, de la integración regional. Como veremos a continuación, ambos enfoques ofrecen una

¹¹ El término utilizado en este pasaje, *liderazgo intelectual*, se incluye en los conceptos sinonímicos más amplios de poder blando, *soft power* o poder intangible.

perspectiva más amplia de las posibilidades del desarrollo de la integración sudamericana.

2. La integración sudamericana como un proceso expansivo

Desde la perspectiva neofuncionalista, la integración sudamericana a través de UNASUR se enmarca en un optimismo moderado sobre las posibilidades de que los sectores de cooperación para la seguridad puedan ser beneficiados por los efectos del *spill-over*. Lo que veremos a continuación es que UNASUR, pese a sus limitaciones y la lentitud de su progreso, está generando un proceso primario de transformación de las percepciones de conflicto mutuo, logrando la convergencia en un mismo proyecto regional tanto de la integración en sectores funcionales de la seguridad interestatal, a partir de la redefinición neofuncionalista de los temas de seguridad en torno a un nuevo concepto o una nueva perspectiva con un énfasis en las mejores posibilidades ofrecidas por los sectores funcionalmente definidos situados entre lo económico y lo militar (la llamada *economía de la seguridad*), como en algunos sectores funcionales de bases socio-económicas; y cómo el proceso expansivo de cooperación en seguridad, contribuyendo a superar el *obstinado problema de la igualdad de soberanías*, puede de hecho incentivar el desarrollo e la integración del bloque de manera integral.

2.1. *Spill-over* y seguridad en UNASUR

Paralelamente la seguridad ha seguido un rumbo como un ámbito funcional autónomo. Como hemos señalado ya en el Capítulo II los antecedentes inmediatos de la cooperación en seguridad para los países

sudamericanos han sido las labores del Grupo de Río y otras acciones de mediación y gestión de crisis. Fuera de la arena europea las bases socio-económicas pueden no ser las que sustenten un proceso expansivo de integración (en parte debido a las grandes disparidades económicas e industriales, sociales y políticas en otras regiones del mundo); y en el caso de América, un importante antecedente histórico para el desarrollo del interés común ha sido la solución pacífica de controversias y el mantenimiento de la seguridad (Haas 1961: 381). Esto no ha dejado de ser cierto para los países de la Sudamérica contemporánea. Durante los últimos años de la década de 1980, Brasil y Argentina acordaron mecanismos de fomento de la confianza mutua para salvaguardar la paz subregional y posibilitar con ello el desarrollo de un proceso expansivo de integración comercial. ¿Qué avances se han dado a escala regional?

El optimismo sobre cualquier posibilidad de un *spill-over* expansivo en materia de cooperación en seguridad regional no debe exceder la realidad de una organización como UNASUR de carácter eminentemente intergubernamental basada sobre compromisos en torno a temas no controversiales. Sin embargo aún bajo estas características, la cooperación en seguridad ha avanzado en áreas funcionales de interés como la gestión de crisis, el mantenimiento de la paz, el mantenimiento del orden constitucional y el legítimo ejercicio del poder, y la transparencia en el gasto en armamentos. Los mecanismos privilegiados para el logro de estos objetivos han sido la coordinación y el diálogo político, los mecanismos de fomento de la confianza mutua (MCM) y la cooperación técnica e industrial.

Entre las primeras acciones de UNASUR en el marco de la seguridad hemos descrito ya las medidas adoptadas para el caso de la crisis boliviana de 2008. Estrechamente vinculado a estos temas, los países miembros de UNASUR han reafirmado el compromiso del bloque con el mantenimiento del orden constitucional y el legítimo ejercicio del poder a raíz de lo que se calificó como un intento de golpe en Ecuador en setiembre de 2010. En poco tiempo, los presidentes del bloque expresaron su total rechazo a todo intento de desestabilización política en Ecuador. En noviembre de ese año se aprobó la creación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia en el cual, un acuerdo internacional con fuerza de ley para los países del bloque. Con este mecanismo, Sudamérica ha reforzado su protección frente a eventos de desestabilización interna con posibles consecuencias para el resto de naciones.

Desde estas etapas en las que la gestión de crisis ha sido el ámbito de cooperación más común, UNASUR ha avanzado hacia la formación de compromisos en otros sectores que conciernen a temas de seguridad para el bloque con la creación de instancias como la Secretaría Técnica UNASUR-Haití en agosto de 2010, cuyos antecedentes son las labores de la Misión Técnica Sudamericana para el apoyo de la región a ese país (UNASUR 2010b). Este tipo de iniciativas de carácter operativo, correspondientes a las funciones secundarias de la seguridad, ofrecen importantes incentivos a la cooperación profunda, coincidiendo con las predicciones neofuncionalistas esbozadas anteriormente. Es de recordar que Sudamérica ya posee una importante presencia militar conjunta en Haití, por lo que la creación de un

marco institucional para la delegación de nuevas tareas en el ámbito funcional de la cooperación técnica y en defensa es una consecuencia directa de un *spill-over* en etapas primarias de desarrollo (una observación similar para el caso de las intervenciones de paz en América fue hecha por Haas [1961: 382]). La misión sudamericana en Haití y la Secretaría Técnica UNASUR-Haití tienen como objetivo apoyar en la mejora para el bienestar de ese país; en ese sentido, y como dijéramos muchas veces, las mejores posibilidades a la cooperación en seguridad como incentivo al proceso más general de integración regional se hallan en ámbitos de interés cuyos márgenes se delimitan entre la economía y la seguridad y aspectos operativos. Coincidentemente, esas áreas son las menos controversiales, por lo que son propicias al desarrollo de niveles primarios de cooperación e integración. Las evidencias del caso sudamericano en este sentido comprueban de nuevo las predicciones neofuncionalistas.

En mayo de 2011 se inauguró el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de UNASUR (CEED-UNASUR) como instancia de producción de estudios estratégicos para la asesoría del Consejo de Defensa Sudamericano cuando éste lo requiera. En el Artículo 3 de su estatuto señala como objetivo el contribuir mediante un análisis permanente a la construcción de una visión compartida que permita el abordaje común de los temas de seguridad y defensa regionales (UNASUR 2010a). De esa forma, se ha dotado al CDS de nuevas tareas y marcos institucionales para la expansión de sus funciones. Este proceso de *spill-over* ha dado resultados más significativos con la creación de un registro regional de los gastos militares en mayo de 2012 a instancias del

CDS (El Universo 2012). Como es evidente, niveles de compromiso previo respecto a temas que despiertan menos controversias en torno a la *igualdad de soberanías* han dado lugar, progresivamente, a formas de compromiso mayores en torno a temas que lenta y tímidamente van trastocando algunos reductos soberanos antes infranqueables en materia de seguridad. Este registro de gastos en armas constituye un MCM que en muchas otras ocasiones (como lo visto para el caso de MERCOSUR en el Capítulo II) ha generado importantes incentivos a una cooperación más profunda.

Sin embargo, existen limitaciones prácticas al desarrollo del *spill-over*. Según el Haas y la teoría Neofuncionalista, el proceso expansivo del *spill-over* se ve favorecido por ciertas condiciones socioeconómicas y políticas específicas (p. ej. los gobiernos parlamentarios que favorecen la canalización de los intereses de grupos sociales, económicos y políticos favorables a la integración). Sin forzar la teoría innecesariamente, esta nos presenta una salida importante para su aplicabilidad en el caso sudamericano: la autonomía de las áreas funcionales. Lo que planteamos en este capítulo es que el *spill-over* en UNASUR, el CDS y los temas de seguridad en general es, básicamente, un *derrame* intrafuncional, aunque no descartamos el hecho de que en otras áreas funcionales (como la economía, la integración en aspectos de seguridad interna, aspectos judiciales, etc.) puedan tener lugar eventualmente a través de procesos expansivos cuando una mayor integración en seguridad sea una condición necesaria para el desarrollo de proyecto en conjunto, como ocurrió en Europa con las bases de la UEO y la OTAN.

Cuando el camino a la cooperación en seguridad ha excedido sus ambiciones (cuando las discusiones políticas se han acercado a las funciones primarias de seguridad, concernientes a la seguridad nacional primordial, menos propicias a una cooperación profunda), la reafirmación de la soberanía ha impedido cualquier progreso: en la cumbre fundacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), por ejemplo, el presidente Santos de Colombia expresó que “por ahora, la mejor forma de ayudar es no hacer nada” al aclarar que la lucha contra las FARC y el ELN se trata de un tema interno que sólo los colombianos resolverán (La Gaceta 2011).

Se espera que los logros en el área de cooperación técnica, operativa, industrial y de inteligencia amazónica tripartita entre Colombia, Perú y Brasil se expandan, bajo el amparo institucional del CDS hacia otras subregiones y dentro del mismo sector funcional de la seguridad (al menos en las etapas tempranas). Lo importante, desde un enfoque neofuncionalista, es que en estos procesos los elementos institucionales descritos en el Capítulo I como formas negativas al desarrollo del *spill-over* en seguridad (básicamente la reticencia de los estamentos militares en años anteriores) parecen estar cediendo ante los beneficios de la cooperación regional.

Existen limitaciones evidentes: el ya mencionado intergubernamentalismo de las decisiones y políticas conjuntas adoptadas acompañan un carácter institucional nulo de estos mecanismos, soportados en su mayoría por acuerdos de entendimiento, diálogo o de cualquier otro tipo. El Neofuncionalismo favorece la cesión de un mayor número de tareas

funcionales a autoridades supranacionales porque ello contiene el *spill-over* hacia un sentido incremental de esas mismas funciones. Por ahora en Sudamérica eso no existe. Sin embargo, sí otro elemento de suma importancia: las lealtades de grupos políticamente activos favorables a los procesos de integración o cooperación profunda. El gran obstáculo de la cooperación en seguridad hacía unos años, el control monopólico de estos temas por parte de las FF.AA, lo cual anula el carácter pluralista de la política internacional, en el que actúan tanto los gobiernos como los grupos políticos de intereses transnacionales, no confinados a la política interna, esencial desde el Neofuncionalismo (Bache *et al.* 2011: 8), parece estar cediendo en gran medida. Por un lado, la cooperación en seguridad reporta beneficios a los institutos armados, en desarrollo técnico y operativo (destaca la cooperación amazónica ya mencionada además de iniciativas como el programa de desarrollo del carguero KC-390 entre Brasil, Chile, Colombia y Argentina [Amorim 2011: 5]). Por otro lado, la elaboración de los Libros Blancos de Defensa en países como Perú, Brasil, Chile, Argentina, Colombia, etc., ha contribuido a integrar la participación de la sociedad civil en la discusión sobre estos temas, constituyendo como en el caso de Brasil acuerdos supra-partidarios con un nivel de apoyo que los califica como verdaderas políticas de Estado (Amorim 2011: 4). De esa forma, y favoreciendo el potencial para un *spill-over* político hacia compromisos cualitativamente superiores, la seguridad regional y el rol de UNASUR a través del CDS pueden constituirse en un interés para los actores políticos nacionales en un proceso político pluralista hacia la cooperación profunda.

CONCLUSIONES

Iniciamos esta tesis partiendo de las evidencias ofrecidas por la literatura académica sobre Sudamérica como una arena de relaciones *contradictorias*, que oscilan entre el conflicto y la cooperación, entre tensiones y dinámicas de competencia en seguridad por un lado, y acuerdos de integración de carácter regional y subregional por otro. Sudamérica es descrita de esa forma a través de una *dualidad* en sus relaciones interestatales que debe ser explicada para descubrir los alcances y las posibilidades de la integración regional. Siendo el único acuerdo de integración de alcance regional en Sudamérica, UNASUR se muestra como un caso pertinente en el que estos aspectos aparentemente contradictorios confluyen y deben ser explicados.

La hipótesis planteada sobre el tema en la introducción de esta tesis fue diseñada para contener tres aspectos distintos, pero complementarios, que sugieren una visión comprehensiva sobre los límites y posibilidades del proceso de integración sudamericano. El primer aspecto de nuestra hipótesis, el principal, era demostrar el carácter esencial y necesario de los temas de

seguridad interestatal como variable explicativa del avance de los procesos de integración, tanto por ser un factor desfavorable al limitar su desarrollo, como por ser un estímulo y ofrecer mejores posibilidades para su logro. El segundo aspecto estaba orientado a demostrar que aún desde enfoques teóricos distintos era posible elaborar un análisis explicativo sobre el rol esencial de la seguridad en la integración, teniendo como objetivo esclarecer las condiciones bajo las cuales los asuntos de seguridad limitarían o favorecerían el avance de esos procesos. Finalmente, el tercer aspecto estaba destinado a aplicar los hallazgos de los capítulos primero y segundo, sobre las condiciones de seguridad que limitan o favorecen el avance de la integración, al caso de estudio de UNASUR.

Sobre estos planteamientos se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Fue posible demostrar que, desde perspectivas teóricas distintas, la seguridad es un aspecto fundamental para la integración, lo cual se deriva de un esfuerzo por acercarnos al estudio de la integración sudamericana dando cuenta de las relaciones interestatales en la región situándola en el debate liberal-realista a través de las teorías funcionalistas y neorrealista.
2. Desde una óptica neorrealista, una de las formas como los temas de seguridad afectan negativamente el avance de los procesos de integración (limitándolos o impidiéndolos en el peor de los casos) es a través de la competencia en seguridad, reflejada en gran medida a través del análisis de las políticas de seguridad nacionales y el incremento en el gasto en armamentos, orientada hacia la seguridad, la promoción de los intereses nacionales y de un

rol político relevante y autónomo en la región. Pese a que la violencia interestatal pueda ser improbable en Sudamérica, las desconfianzas y la permanencia de percepciones de agresión mutua limitan seriamente el que se desarrollen mayores niveles de cercanía y cesión de potestades soberanas entre los Estados de la región.

3. La interdependencia económica, comercial y energética en la región no ha derivado en mayores niveles de cooperación o algún grado importante de integración en estos aspectos, debido a que bajo estas condiciones la competencia en seguridad, la desconfianza y la reafirmación de la autonomía siguen siendo constantes. Esta situación fue explicada desde el Neorrealismo a partir de una noción de interdependencia que hace énfasis en la distribución desigual del poder subyacente, sus consecuencias sobre las consideraciones de seguridad de los involucrados y las alternativas implementadas por las unidades interdependientes para contrarrestar sus efectos negativos, entre las cuales destacan el proteccionismo comercial, la no dependencia energética hacia la región y el equilibrio de capacidades militares para la garantía de la autonomía política. Finalmente, destaca la escasa relación entre las ganancias obtenidas de la interdependencia económico-comercial y las capacidades militares de los Estados, lo cual contribuye a explicar desde el Neorrealismo la convivencia contradictoria entre comercio bilateral y competencia en seguridad.

4. En Sudamérica, como en otras regiones, los temas políticos y de seguridad, denominados tradicionalmente como *high politics*, son menos favorables al desarrollo de los procesos de integración que los aspectos socio-económicos y de bienestar, comúnmente llamados *low politics*, lo cual fue analizado desde el

Funcionalismo clásico. Así, los Estados estarán menos dispuestos a ceder potestades soberanas si los ámbitos en los que se desarrolla el proceso de integración involucran intereses fundamentales o vitales, como la seguridad nacional y la autonomía militar, pero cooperarán en asuntos en los que el bienestar de las poblaciones sea percibido como un objetivo común. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, la fallida aprobación del Tratado Constitucional de 2004 dio lugar a la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007-2009), menos ambicioso en temas de política exterior y seguridad comunitaria.

5. Los asuntos de seguridad actúan como un factor positivo para el desarrollo de los procesos de integración cuando se reducen la competencia y la preocupación por las ganancias relativas entre los potenciales socios. Desde una perspectiva neorrealista, esto es posible gracias a liderazgos hegemónicos que actúan a través de organizaciones previas al manejo de los asuntos regionales, como los EE.UU. y la OTAN o la alianza franco-alemana y la UEO en el periodo inmediato de posguerra y sus importantes roles como sustento de la cooperación y la paz regionales en Europa.

6. Desde el Neofuncionalismo, la seguridad favorece también el desarrollo de los procesos de integración. Al asumir la seguridad como un área de cooperación funcional relativamente autónoma en las etapas tempranas del proceso de integración, las evidencias indican que las áreas relativas a los intereses vitales de la supervivencia, la seguridad nacional, las políticas de defensa, la soberanía, etc. (definidas en conjunto como funciones de seguridad primarias), son menos favorables al desarrollo de la integración que las áreas

relativas a las intervenciones humanitarias, el mantenimiento de paz y el control de crisis (agrupadas como funciones de seguridad secundarias). Según las evidencias del estudio de caso europeo (UEO y OTAN) y el desarrollo de la integración subregional del MERCOSUR, las áreas de cooperación en seguridad más cercanas a los temas económicos (como el control de armas, logística, infraestructura, producción e investigación conjuntas, comercio y transferencias, sanciones económicas, etc.; denominadas funciones de seguridad terciarias o áreas de la *economía de la seguridad*) son más favorables a la integración al contener los potenciales para un *spill-over* intrafuncional (como una expansión cualitativa y relativamente autónoma de la integración dentro de los propios aspectos de seguridad) e interfuncional (con lo cual el desarrollo de la integración en seguridad derivará eventualmente en mayores grados y mejores posibilidades de integración profunda en otras áreas). De esta forma, la definición neofuncionalista más amplia de los aspectos de seguridad nos permite analizar de manera diferenciada qué temas son más o menos favorables a la integración regional.

7. Se demostró que la UNASUR es una organización de carácter fundamentalmente político a través del cual el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) se ha constituido en el principal eje de la integración regional. La peculiaridad e innovación de UNASUR a través del CDS radica en el énfasis otorgado a los aspectos políticos y de seguridad, y al abandono del antiguo sesgo económico y comercial de anteriores proyectos. Para esto, han sido fundamentales la predominancia relativa en cuanto a capacidades y el rol de liderazgo del Brasil en el establecimiento de los principios para la acción

conjunta y el mantenimiento de la estabilidad regional, aspectos analizados desde el Neorrealismo.

8. Los esfuerzos de cooperación en ámbitos de defensa y seguridad relacionados a temas operativos, de control y gestión de crisis, medidas de confianza mutua, cooperación técnica, entre otros, constituyen ejes fundamentales para la integración en seguridad como un proceso expansivo intrafuncional. Según las evidencias analizadas desde el Neofuncionalismo, estas áreas vienen ofreciendo importantes incentivos a un desarrollo primario de la integración regional en Sudamérica, sin que ello convierta al CDS en una alianza militar tradicional como la OTAN o la desaparecida UEO. Por otro lado, no existen aun evidencias suficientes que nos permitan hablar de una expansión interfuncional de la integración regional a través de UNASUR.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE, Javier. *El difícil avance de Brasil hacia una hegemonía sudamericana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2011.

AMORIM, Celso. *La comunidad de Seguridad Sudamericana – Discurso del Ministro de Estado, Celso Amorin, en la Escuela de Defensa Nacional*. Buenos Aires, 5 de septiembre de 2011.

ARROSA, Maria Susana. “Diplomacia cultural & diplomacia militar: o caso brasileiro”. EN: *Estudios Avanzados* 12, p. 43-52, 2009.

ARGENPRESS.INFO. “Chile: superan la dependencia del gas argentino”. *Argenpress.info* (Argentina). 14 de setiembre de 2009. Consultado el 10 de abril de 2012. <<http://www.argenpress.info/2009/09/chile-superan-la-dependencia-del-gas.html>>

BACHE, Ian; Stephen GEORGE y Simon BULMER. *Politics in the European Union*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2011, 3era edición.

BAUN, Michael J. “The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration”. *Political Science Quarterly*, Vol. 110, N° 4, 1995-1996, p. 605-624.

BBC MUNDO. “Brasil envía tropas, Paraguay se queja”. EN: *BBC Mundo* (Reino Unido). 4 de junio de 2009. Consultado el 25 de marzo de 2012. <http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090604_0930_brasil_paraguay_ms.shtml>

BBC MUNDO. “Brasil controla a Paraguay con avión espía”. EN: *BBC Mundo* (Reino Unido). 3 de febrero de 2010a. Consultado el 04 de abril de 2012. <http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/02/100203_0603_brasil_paraguay_frontera_avion_espia_irm.shtml>

BBC MUNDO. “Los conflictos territoriales en América Latina”. EN: *BBC Mundo* (Reino Unido). 17 de noviembre de 2010b. Consultado el 10 de abril de 2012. <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101115_disputas_frontera_america_latina_mes.shtml>

BBC MUNDO. “Argentina y Uruguay cierran acuerdo sobre papelera de la discordia”. *BBC Mundo* (Reino Unido). 15 de noviembre de 2010c. Consultado el 10 de abril de 2010. <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101115_argentina_uruguay_papelera_botnia_upm_az.shtml>

BENÍTEZ MANAUT, Raúl; Pablo CELI y Francine JÁCOME. “La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes”. EN: Hans Mathiu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe – Anuario 2010*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), 2010.

BOUZAS, Roberto; Pedro MOTTA VEIGA y Sandra RÍOS. “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur”. EN: Lagos, Ricardo. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008.

CARO, Isaac. “Medidas de confianza mutua en Sudamérica”. EN: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Nº 2, abril-junio de 1994. Disponible en línea: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411a321c666ee.pdf>

CLARÍN. “Tabaré justificó la hipótesis de una guerra con Argentina: ‘amenazaron con ocupar la planta’.” EN: *Clarín.com*. Buenos Aire. 12 de

octubre de 2011. Consultado el 10 de abril de 2012.
<http://www.clarin.com/politica/Gueleguaychu-pueden-Uruguay-analizado-Argentina_0_571143061.html>

COMUNICACIÓN POPULAR. “Brasil refuerza su espacio marítimo, fronteras y defensa de la Amazonía”. EN: *Comunicación Popular* (Argentina). 16 de febrero de 2012. Consultado el 25 de marzo de 2012.
<<http://comunicacionpopular.com.ar/brasil-refuerza-su-espacio-maritimo-fronteras-y-la-defensa-de-la-amazonia/>>

COST, Thomaz. Condiciones para la integración de políticas de defensa en la región del Mercosur. Centro de Estudios Estratégicos – Documento de Trabajo. Presidencia de Brasil, s/f. Disponible en línea: <<http://masterusal.campus-online.org/Archivos/1/SeguridadHemisferica/Seguridadregional/CostaThomas.pdf>>

DE BÚRCA, Gráinne. “The European Constitution Project after the Referenda.” EN: *Constellations*, Vol. 3, N° 2, 2006, p. 205-217.

DEFENSA.COM. “La Fuerza Aérea del Perú adjudica su Sistema de Defensa Aérea”. EN: *Defensa.com* (España). 14 de marzo 2012a. Consultado el 21 de marzo de 2012.
<http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5530:la-fuerza-aerea-del-peru-adjudica-su-sistema-de-defensa-aerea&catid=55:latinoamerica&Itemid=163>

DEFENSA.COM. “Cumbre Institucional de Jefes de Estado Mayor Conjunto de Brasil, Colombia y Perú en Manaus.” *Defensa.com* (España). 1 de junio de 2012b. Consultado el 1 de junio de 2012.
<http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6114:cumbre-institucional-de-jefes-de-estado-mayor-conjunto-de-brasil-colombia-y-peru-en-manaus&catid=55:latinoamerica&Itemid=163>

DEFENSA.COM. “SIMA construirá un buque escuela, diez patrulleras y dos buques multipropósito para la Armada de Perú.” *Defensa.com* (España). 08 de noviembre de 2012c. Consultado el 10 de enero de 2013.
<http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=732>

7:sima-construira-un-buque-escuela-diez-patrulleras-y-dos-buques-
multiproposito-para-la-armada-del-peru&catid=55:latinoamerica&Itemid=163>

DIAMINT. Rut. “Conducción democrática de la defensa”. EN: *Taller Fortalecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas y el sector Defensa en Honduras*. Tegucigalpa, 2011.

DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN EXPORTACIONES DE CHILE – ProChile
<<http://rc.prochile.gob.cl/>>

DJAVADI, Aliasghar. *Intergovernmentalism or Functionalism? Foreign Policy in the European Union after the Lisbon Treaty*. Universidad de Bridgeport – Global Development and Peace Program, 2010.

EL PAÍS. “Brasil agasaja a su ejército”. EN: *El País* (España). Rio de Janeiro. 8 de enero de 2008a. Consultado el 25 de marzo de 2012.
<http://internacional.elpais.com/internacional/2008/01/08/actualidad/1199746802_850215.html>

EL PAÍS. “Colombia y Venezuela sellan reconciliación tras cinco años de crisis”. EN: *El País* (España). Cartagena de Indias. 10 de agosto de 2010. Consultado el 25 de marzo de 2012.
<http://internacional.elpais.com/internacional/2010/08/10/actualidad/1281391208_850215.html>

EL PAÍS. “La muerte de Raúl Reyes desencadena una crisis diplomática entre Colombia, Venezuela y Ecuador”. EN: *El País* (España). Caracas. 2 de marzo de 2008b. Consultado el 10 de abril de 2012.
<http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidad/1204412408_850215.html>

EL UNIVERSO. “UNASUR cuenta con registro de gastos militares.” *El Universo*. Guayaquil. 10 de mayo de 2012. Consultado el 10 de mayo de 2012.
<<http://www.eluniverso.com/2012/05/10/1/1355/unasur-cuenta-registro-gastos-militares.html>>

ESCUDE, Diego. *Cooperación internacional: la regionalización y las comunidades de seguridad. El caso del MERCOSUR*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa – Universidad Nacional de Defensa, s/f. Disponible en línea:

<<http://www.gedes.org.br/downloads/86aa35a6bd792f3232edf0bc3acadf57.pdf>>

FLEMES, Daniel. *Institution Building in Mercosul's Defense and Security Sector (I). Brazil Defense's Cooperation: Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism*. Hamburg, Germany: Institute for American Studies, 2004.

FLEMES, Daniel. *Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalization of the Regional Defense and Security Policies*. Hamburg, Germany: German Overseas Institute (DÜI), 2005.

FLEMES, Daniel y Detlef NOLTE. "Alianzas Externas para Armamento y Defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana". EN: *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, No. 1, 2010, p. 22-33.

GABRIEL, Jürg Martin. "The Integration of European Security: A Functionalist Analysis." EN: *Journal Aussenwirtschaft 50. Special Issue: European Integration – Between Nation and Federation*. Universidad de St. Gallen, 1995.

GAZZOTTI, Habe. *Medidas de fomento de la confianza y la seguridad: la experiencia del Cono Sur*. Foro de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Primera Reunión. Washington D.C.: Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2005. Disponible en línea: <<http://scm.oas.org/pdfs/2005/CP14368T.pdf>>

GRIECO, Joseph. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". EN: *International Organization*, vol. 2, No. 3, 1988, pp. 485-507.

GRIECO, Joseph. "Realism and Regionalism: American Power and German and Japanese Institutional Strategies During and After the Cold War". EN: Ethan Kapstein y Michael Mastanduno, *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1999.

GÓMEZ, Andrés. “Chile-Perú: disuasión y espionaje”. *Panorama Mundial*, Año 1, N° 5, 2009. <<http://idei.pucp.edu.pe/panorama-mundial-articulos-detalle.php?id=53&boletin=15>>

GONZÁLEZ, Milko Luis. *Nuevas Perspectivas de la Integración Energética en América del Sur. ¿Cambios paradigmáticos en la integración energética regional?* Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales (ILDIS), 2007. Disponible en línea: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05541.pdf>>

HAAS, Ernst B. “International Integration: The European and the Universal Process”. EN: *International Organization*, Vol. 15, No. 3, p. 366-392, 1961.

HAAS, Ernst B. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford, California: Stanford University Press, 1964.

HEIDELBER INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH. *Conflict Barometer 2010*. Heidelberg: Universidad de Heidelberg, 2010. Disponible en línea: http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf

HIRST, Mónica. “Claroscuros de la seguridad regional en las Américas”. EN: *Nueva Sociedad*, N° 185, 2003, p. 83-101. Disponible en línea: http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/Comunicacion09/Nuevas_Agendas_de_Seguridad_en_la_Region.pdf

HIRST, Mónica. “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”. EN: En: Lagos, Ricardo. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008.

HOLTOM, Paul; Lucie Béraud-Sudreau, Mark Bromley, Pieter D. Wezeman y Siemon T. Wezeman. *Trends in International Arms Transfers, 2010 – SIPRI Fact Sheet*. Estocolmo: Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), 2011.

HOLTOM, Paul; Mark Bromley, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman. *Trends in International Arms Transfers, 2011 – SIPRI Fact Sheet*. Estocolmo: Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), 2012.

HONTY, Gerardo. “Interconexión energética sin integración política”. EN: *Revista del Sur*, N° 165, mayo-junio, 2006.

INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR - IBCE
<http://www.ibce.org.bo/informacion-mercados/estad_bol.asp>

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ INTERNACIONAL DE ESTOCOLMO (SIPRI). *SIPRI Yearbook 2011: armaments, disarmament and international security*. Oxford: University Press, 2011.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *World Energy Outlook 2011: are we entering a golden age of gas?* Paris: OECD/IEA, 2011.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE. Robert y Joseph NYE. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2000, 3era edición.

LA GACETA. “Santos rechaza la intervención de la CELAC en el conflicto colombiano.” EN: *La Gaceta*. 3 de diciembre de 2011. Consultado el 21 de junio de 2012<<http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/colombia-dialogara-farc-vea-que-quieren-paz-20111203>>

LA REPÚBLICA. “Limitar la extranjerización de tierra en agenda”. EN: *La República*. Montevideo. 22 de febrero de 2012. Consultado el 4 de abril de 2012 <<http://www.diariolarepublica.net/2012/02/limitar-extranjerizacion/>>

LÓPEZ, Aldo Javier. “El MERCOSUR como un proceso de integración expansivo. Lecciones para las élites nacionales del Cono Sur.” *Integrar* (informe), N° 59. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, 2010. Disponible en línea: <<http://www.iil.org.ar/textos/informe/integrar59.pdf>>

MALAMUD, Carlos. “La crisis de la integración se juega en casa”. EN: *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero 2009, p. 97-112.

_____ “El Consejo Sudamericano de Defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada”. EN: *Creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

_____ *La cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y la crisis en Bolivia*. Real Instituto Elcano, América Latina – ARI N° 121, Madrid, 2008.
<http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4428-001_g.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA DE ARGENTINA. *Modernization of the Defense Sector: Principles and characteristics of the Argentine Model*. Ministerio de Defensa – Presidencia de la Nación, 2007.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Agenda Política de la Defensa Nacional*. Quito, Ecuador: Ministerio de Defensa, 2008.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima, Perú: Ministerio de Defensa, 2005.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Defensa Nacional, 2007.

MITRANY, David. “The Functional Approach to World Organization”. EN: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 24, No. 3, 1948, p. 350-363.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL BRASIL. *National Strategy of Defense: Peace and Security for Brazil*. 1era edición. Sao Paulo: Ministerio de Defensa, 2008.

MORALES, Juan Francisco. "(In)Seguridad y tecnologías: un balance de los efectos de los nuevos arsenales sobre la estabilidad sudamericana." *En: Seguridad Internacional y Crimen Organizado. Polital – Revista de Ciencia Política*, Año 3, Nº 4, abril de 2012a.

MORALES, Juan Francisco. "La Comunidad Anárquica." Artículo publicado en la web de *Foreign Affairs Latinoamérica* en agosto de 2012b. <<http://www.revistafal.com/>>

NOGUEIRA, Paulo Batista. "A América do Sul em movimento". *O Braisl no mundo que vem aí. I Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gumaó, 2007.

OBANDO, Enrique. "La energía como tema de seguridad en América del Sur." EN: SCHÜT, Kurt-Peter y Flavio CARUCCI (coordinadores), *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS, 2008.

ORGANISMO ANDINO DE SALUD CONVENIO HIPÓLITO UNANUE (ORASCONHU). "Conejo Suramericano de Salud de UNASUR: se debe consolidar espacios y avanzar en una agenda común." 20 de abril de 2012. Consultado el 21 de junio de 2012 <<http://www.orasconhu.org/noticias/consejo-suramericano-de-salud-del-unasur-se-debe-consolidar-espacios-y-avanzar-en-una-agenda>>

PIZARRO, Ramiro. *Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia-Pacific*. Santiago, Chile: CEPAL, International Trade and Development Finance Division, 1999.

PION-BERLIN, David. "Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America." EN: *Armed Forces & Society*, Vol. 35, Nº 3, abril de 2009, p. 562-586.

RIANOVOSTI. “Mercados de armas de Perú y Venezuela siguen siendo atractivos para Rusia”. EN: *RiaNovosti*. Moscú. 5 de mayo de 2011a. Consultado el 25 de marzo de 2012. <<http://sp.rian.ru/Defensa/20110505/148894637.html>>

RIANOVOSTI. “Venezuela ranked top importer of Russian arms”. EN: *RiaNovosti*. Moscú. 27 de diciembre de 2011b. Consultado el 23 de marzo de 2012. <<http://en.rian.ru/world/20111227/170519145.html>>

RIANOVOSTI. “Venezuela recibe la primera partida de tanques rusos T-72B1”. *RiaNovosti*. Moscú. 31 de mayo de 2011c. Consultado el 23 de marzo de 2012. <<http://sp.rian.ru/Defensa/20110531/149207126.html>>

RISSE, Thomas. “Neo-functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration.” EN: *The Disparity of European Integration. Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B. Haas – Journal of European Public Policy: Special Issue*, 2004. En línea <http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas_jepp_tr.pdf>

ROBINSON, Paul. *Dictionary of International Security*. Malden, MA: Polity Press, 2008.

SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo e integración en clave suramericana: los orígenes y evolución de UNASUR”. EN: *Creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

SANAHUJA, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”. EN: *Pensamiento Propio: Los desafíos del multilateralismo en América Latina*, año 16, enero-junio 2011.

SENNES, Ricardo y Paula PEDROTI. “Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas”. EN: Lagos, Ricardo (comp.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires, Edhasa, 2008.

SEPÚLVEDA, Isidro. “Las relaciones internacionales en Sudamérica: liderazgos y geopolítica”. EN: *Creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

SERBIN, Andrés. “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional.” EN: Mesa, Manuela (coord.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2008, p. 135-151.

STEPAN, Alfred. *Repensando a los militares en política. Cono Sur: Un análisis comparado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1988.

TRADE - servicio de búsqueda de negocios
<<http://trade.nosis.com/es/Comex/Importacion-Exportacion/>>

ÚLTIMAHORA.COM. “General brasileño dice que invadirá Itaipú si Lula ordena”. Asunción. 18 de octubre de 2008. Consultado el 1 de mayo de 2012.
<<http://www.ultimahora.com/notas/163683-General-brasile%C3%B1o-dice-que-invadir%C3%A1-Itaip%C3%BA-si-Lula-lo-ordena>>

UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES (UNASUR). *Tratado Constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones*. 2008a.

UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES (UNASUR). *Estatuto para el Consejo de Defensa Sudamericano*. 2008b.

UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES (UNASUR). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano*. 2010a.

UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES (UNASUR). *Acta para la constitución de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití*. 2010b.

VIDARTE, Óscar. "La lucha por el poder en la región: una mirada desde el Perú". EN: *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Septiembre 2011a. Disponible en línea: <http://revistargumentos.org.pe/la_lucha_por_el_poder.html>

_____ "El Perú en la geopolítica regional". EN: *Diario La República* (edición en línea) [Perú]. 05 de octubre de 2011b. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/%5Bvocab-columnas-term-raw%5D/el-peru-en-la-geopolitica-regional-04-10-2011>>

VILLA, Rafael. "Corridas armamentista ou modernizaçao de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos casos militares". EN: *Estudos e Cenários* (diciembre), Observatório Político Sul-Americano, 2008.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company: Estados Unidos, 1979.

WALTZ, Kenneth N. "The Emerging Structure of International Politics". EN: *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, p. 44-79.

WALTZ, Kenneth N. "Structural Realism after the Cold War". EN: *International Security*, Vol. 25, No. 1, 2000, p. 5-41.

WITTELSBÜRGER, Helmut. "La política energética de Chile: de la dependencia al desarrollo sostenible." EN: *Diálogo Político*, año XXIV, diciembre 2007, p. 35-52.

Zibechei, Raúl. "Is Brazil creating its own 'backyard' in Latin America?". *Upside Down World Latin America*, 2009. Consultado el 9 de diciembre de 2011. En línea: <http://upside-downworld.org/>

ZURBRIGGEN, Cristina. "Política exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente? El caso de Uruguay". EN: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005, p. 85-109. Disponible en línea: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART436220b2442bc.pdf>