

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**EL NUEVO REGIONALISMO:
Del origen de UNASUR al liderazgo de Brasil**

Alumna: Paramio, Dolores.

Profesor: Battaglino, Jorge.

Junio, 2016

ÍNDICE

ABSTRACT.....	3
INTRODUCCIÓN	4
REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA	5
NUEVOS ORGANISMOS INTERNACIONALES:UNASUR-ALBA.....	8
SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA.....	12
BRASIL, ¿UNA POTENCIA REGIONAL?.....	19
CONCLUSIÓN.....	23
BIBLIOGRAFÍA.....	25

ABSTRACT

Este trabajo es un resumen de literatura sobre el regionalismo en América Latina en el Siglo XXI. Se ha sistematizado la bibliografía en cuatro ejes centrales: el regionalismo en América Latina, UNASUR y ALBA, seguridad y defensa, y el rol de Brasil en la región. En cada uno de ellos se examinaron variables estructurales, históricas y de comportamiento. La literatura analizada destacada el hecho de que las organizaciones internacionales como UNASUR y ALBA representan un gran avance en términos de institucionalidad regional. Sin embargo los autores también ponen en evidencia las fallas institucionales, en particular, en el área de la seguridad y la defensa.

Brasil por su parte, no logra aún definirse como líder indiscutido de la región. A pesar de tener grandes incentivos, creando y fortaleciendo organismos que buscan unificar, la falta de cooperación y la influencia de actores externos limitan su proyección de poder.

INTRODUCCION

El siguiente trabajo presenta un análisis como resultado de una detallada lectura y estudio de artículos que buscan explicar diversos fenómenos relacionados con el regionalismo en Latinoamérica. El escrito se encuentra dividido en cuatro grandes temáticas que pueden fácilmente relacionarse entre sí.

En un primer lugar se busca comparar las teorías sobre el viejo y el nuevo regionalismo, basándose en los trabajos de autores como Robert Kelly (2007), Rut Diamint (2013) entre otros. Ambos destacan que el fin de la Guerra Fría sirvió como punto de partida para repensar el regionalismo mediante nuevas categorías conceptuales. El protagonismo del tercer mundo, y la globalización obliga a las teorías a adecuarse a estas nuevas demandas. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, deben sortear desafíos tales como la hegemonía estadounidense, la falta de cooperación entre países vecinos, y el papel inconcluso de Brasil como líder de la región.

En segundo lugar, se describen los orígenes de UNASUR, su funcionamiento, y diferenciación con respecto al proyecto venezolano, ALBA. Es notorio el giro que se produce en la temática que predomina en estos nuevos organismos en comparación con el ya existente Mercosur. La política y la ideología logran imponerse ante la agenda económica.

En tercer lugar, el texto trata las fallas en el sistema de seguridad y defensa en América Latina, se enumeran los objetivos del Consejo De Seguridad (CDS) y los impedimentos para realizar una alianza operativa.

Por último, se menciona el rol de Brasil como líder regional y su aspiración de poder a nivel internacional. Para comprender este fenómeno es clave estudiar la reacción de los actores que Ffemes y Wehner (2012) llaman “secondary powers” a la hora de intentar balancear al hegemon.

1) EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

En este eje se estudia al regionalismo como un nuevo nivel de análisis. Se explica el motivo por el cual comenzó a pensarse en las regiones como áreas de interés. Se toma a la región de América Latina como caso de estudio. A continuación se comparará el llamado “viejo” y “nuevo” regionalismo y los mecanismos de cooperación utilizados en las últimas décadas.

1.a) El nuevo regionalismo y la región como sistema de análisis

Luego de la Guerra Fría, la teoría de la seguridad regional recobró importancia. Las Naciones Unidas y la Unión Europea se convirtieron en modelos de las organizaciones internacionales en todo el mundo. La importancia que adquiere el tercer mundo demuestra que las teorías estructurales no describían correctamente la situación. El sistema global cuenta con más participantes, relativizando el eurocentrismo.

Este nivel de análisis regional se encuentra entre el estado y el mundo. Robert Kelly (2007) describe el subsistema regional en primer lugar como poroso, ya que permite que las intervenciones externas se superpongan a las dinámicas locales. En segundo lugar, señala que la proximidad entre países afecta dramáticamente el dilema de seguridad debido a que muchos estados sólo tienen el poder de amenazar a sus vecinos, (no tienen proyección). En tercer lugar, observa que una crítica masa de países débiles intervienen el sistema regional de seguridad. “Las guerras entre estados les preocupan menos que los conflictos internos, en algunos casos las organizaciones regionales terminan facilitando la represión en lugar de la integración”, (Kelly 2007: 198).

El llamado nuevo regionalismo se define a sí mismo como amplio y “multidimensional”. Se encuentra construido en base a dimensiones comunes relevantes, tales como: los efectos ambientales, las identidades culturales, regionales, en lugar de las entidades cartográficas preexistentes. En el ensayo se describe el nuevo regionalismo de los años 90 y 2000, como construcción de la maduración del neorrealismo y neoliberalismo de los años 80. Ya que viejo regionalismo, en el cual Estados Unidos era visto como líder, encontró su debilidad en Vietnam y Breton Woods (Kelly, 2007).

Las razones por las cuales se empezó a pensar en las regiones como áreas de interés fueron: en primer lugar, la descolonización que favoreció el surgimiento de nuevos estados cuyas políticas internacionales pasaron formar parte de la ONU, la llamada “rebelión de la periferia”. En segundo lugar la creación de la Comunidad Europea que produjo un enorme interés en la integración regional,(Kelly, 2007).

Sin embargo, se considera que las regiones siguen siendo difíciles de operacionalizar, inclusive luego de aceptar el nivel de análisis regional, aun cuesta definir sus límites. El nuevo regionalismo resuelve ese problema, define la regiones por su interacción a lo largo de un vector común, en lugar de tener en cuenta las categorías geográficas preexistentes. El viejo regionalismo trató de construir desde una perspectiva holística, centrándose en macro-regiones definidas en torno a términos cartográficos y geográficos tradicionales. El neofuncionalismo, por su parte, buscó el desbordamiento y la integración, sin tener éxito. El nuevo regionalismo plantea la intención de trascender la cartografía y la construcción de regiones en base a una característica compartida de acuerdo a una demanda funcional (Kelly, 2007). Kelly (2007), sostiene que el regionalismo tiene un objetivo estratégico de construcción de región, de establecer identidad y carácter regional. En efecto, ayudará a apaciguar espacios geopolíticos caóticos. El orden regional a su vez, proporciona resistencia a las fuerzas hegemónicas centripetas y neoliberales de la globalización (Kelly 2007).

José Antonio Sanahuja y Montenegro Escanéz(2014) sostienen que el regionalismo latinoamericano ha mutado. Aquel llamado “abierto” surgido en el periodo de post guerra

basado en la liberalización comercial intrarregional se agotó los 2000, dando lugar a nuevas fórmulas de regionalismo no ajenas a las fracturas políticas ideológicas de la región. Con el giro a la izquierda, nuevos procesos “post liberales”, buscan reactivar las estrategias liberales del regionalismo abierto con una marcada orientación asiática. Éste nuevo regionalismo adopta una dimensión más allá de la económica. Plantea una repolitización de la política exterior, la integración regional y el desarrollo socioeconómico Volviendo a incorporar en la agenda asuntos como la seguridad y la defensa (Sanahuja y Escañez, 2014).

Rut Diamint (2013), se pregunta si se está formando o no un nuevo regionalismo en América Latina. Para hallar una respuesta, toma en cuenta los casos de UNASUR y ALBA, analizando la institucionalidad, el liderazgo, y la identidad e incentivos para cooperar que existen dentro de estos organismos.

Ambos se estructuraron bajo una lógica en la cual se priorizaban los acuerdos políticos por sobre los comerciales. América Latina se ha enlazado con acuerdos bilaterales, super regionales, y regionales alegando su unidad, sin embargo, en ellos persisten desconfianzas y se custodian los principios de defensa de la soberanía y la autonomía estatal.

Diamint (2013), reconoce la vigencia de los mecanismos de cooperación regional. El liberalismo acepta la existencia pacífica de intereses particulares en un medio anárquico. En consecuencia, evalúa como positivas las iniciativas regionales latinoamericanas que han logrado establecer el diálogo, la narrativa de la cooperación y el conocimiento ante los jefes de estado. La autora menciona Stein (1990), quien reconoce que los estados enfrentan dilemas económicos, sociales y de seguridad, y que ante ellos, se toman opciones estratégicas en pos del interés colectivo de su sociedad. Para ello se construyen regímenes internacionales que garanticen el compromiso y la reciprocidad.

Diamint(2013), resalta contradicciones en la proliferación de regímenes, tratados y acuerdos regionales en América Latina, tanto en UNASUR como en ALBA. Muchos

acuerdos y arreglos multilaterales crean obligaciones que no se consuman. Sucede que, no existe presión social multilateral suficiente como para que se cumpla con lo pactado.

Se plantea un debate acerca del regionalismo, el cual está dividido entre: un viejo regionalismo regulador de los mercados, y, un regionalismo de mercados abiertos, que aprovecha los espacios de la actividad económica global y suma instrucciones y concertación política (Diamint, 2013).

1.b) Institucionalidad

El Mercosur se forjó claramente bajo el ideal de la Unión Europea, sin embargo la mayor diferencia con este referente se encuentra en el hecho de que la integración latinoamericana carece de institucionalidad. Diamint (2013) se pregunta si una de las características al pensar en el nuevo regionalismo es la falta de organicidad, sistematicidad y burocracia. También puede pensarse que ante tantas experiencias relativamente fallidas, hay una elección racional de no dotar a los nuevos organismos de institucionalidad, de burocracia y de recursos financieros propios con la expectativa de que ello los haga funcionales. Si esto fuera correcto, el modelo UNASUR yA LBA-TCP podría ser la expresión de un nuevo paradigma de asociación que no debería medirse con los estándares utilizados para evaluar la Unión Europea.

2) NUEVOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: UNASUR Y ALBA

En este segundo eje, se explica el origen UNASUR, qué objetivos persigue y el impacto que produce en la región. Además, se explican dos tipos de modelos de inserción internacional: el concéntrico y el poligámico que son claves a la hora de entender los conflictos dentro del organismo. Este eje, también tratará la lógica de mínimos comunes denominadores que permite los consensos entre países, pero disminuye la profundidad de las decisiones. Por último, se menciona una la dinámica personalista que reina en estos organismos y una breve comparación entre UNASUR Y ALBA.

2.a) Los orígenes de UNASUR

En esta sección, se analizan los orígenes de la UNASUR. Mientras algunos autores sostienen que su creación estuvo marcada por pujas entre dos modelos: uno concéntrico, con un esquema estadocéntrico, que limita las negociaciones con actores extraregionales y las dinámicas de articulación de políticas son horizontales, y uno poligámico que se caracteriza por una estrategia de escenarios múltiples, donde prima la transversalidad y se prioriza el mercado internacional. Otros autores como Linke-Behrens (2015) sostienen que los intereses de la creación deben ser explicados a través del enfoque comunitario de seguridad.

En su texto Luisa LinkeBeheme (2015), destaca a UNASUR como el primer esquema de cooperación exclusiva de América del Sur y también una pieza central del regionalismo post hegemónico. En 2008, surge una nueva narrativa sobre el regionalismo que da prioridad a la política social, la infraestructura y la seguridad energética por encima del comercio. De esta manera se expresa un distanciamiento del regionalismo neoliberal de los 90.

2.b) Modelos de inserción internacional: las opciones concéntrico y poligámica.

Nicolás Comini y Alejandro Flenke (2014) analizan la transición que ocurre dentro de UNASUR, el por qué de su impulso entre 2008 y 2011, y su decadencia años después. Para explicar este fenómeno, hacen foco en la inserción internacional en América del Sur, y la fricción que se produce entre dos modelos contrapuestos. Uno de perfil concéntrico, (que predominó en los orígenes) y el otro poligámico. Los autores sostienen que la política exterior depende de los compromisos- formales o informales- de los tomadores de decisiones y de la capacidad de los diferentes actores que operan en el espacio interno y externo. Volviendo a los modelos anteriormente mencionados, se entiende por poligámico un modelo basado en la transversalidad que prioriza al mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con los actores de los niveles global y regional. La intención es, no limitar la individualidad para acordar con terceros. Es entonces la poligamia, una

estrategia de escenarios múltiples abiertos en diferentes velocidades. Entre sus principales exponentes se encuentra Chile, Perú y Colombia. Por otro lado, el modelo concéntrico se basa en un esquema estadocéntrico que prioriza los mercados regionales. Permitiendo márgenes reducidos de negociación con actores extraregionales. De ello deriva la necesidad de definir espacios de consenso entre países vecinos. Es un estado basado en “coaliciones estables”, donde preponderan las dinámicas de articulación horizontal. Este modelo se encuentra representado por Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela,(Comini y Frenkel, 2014).

Para poder incluir a todos los países se debió recurrir a una lógica de mínimos comunes denominadores, esto se tradujo en altos niveles de abstracción, disminución de la burocracia y de la rigidez estructural.

Los primeros años de UNASUR tuvieron la presencia de fuertes figuras como la de Lula Da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Néstor Kirchner o Cristina Fernández. Grandes liderazgos consecuentes de las crisis y el agotamiento del modelo económico neoliberal. Juntos, buscaron discutir un esquema de integración que trascendiera el campo comercial y crearon áreas como defensa, salud o infraestructura.

El organismo se caracterizó por la ausencia de burocracia y una particular arquitectura de la toma de decisiones. Se le otorgó amplia preponderancia al Poder Ejecutivo de cada país para diseñar, negociar, implementar y dar seguimiento a las políticas de integración. El sistema de negociación se basaría en la lógica de las cumbres. La diplomacia presidencial se convirtió en el actor principal (Comini y Flenke, 2014).

Priorizar a los presidentes y sus gabinetes como ejes del proceso resultó ser una limitación. La proactividad y el dinamismo que generaba el entrecruzamiento de los líderes fue poco efectivo y dio lugar a una parálisis creciente. El mecanismo de las cumbres para afrontar situaciones de crisis fue agotándose. La ausencia de los líderes fundadores (fallecimiento de Néstor Kirchner en 2010 y Hugo Chávez en 2013), denotaron el desgaste entre los países miembros y las diferencias se hicieron visibles. La Alianza del Pacífico puede ser

interpretada como una consecuencia de lo ocurrido, ya que tras ser fundada en 2011, tuvo como premisa construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, (Comini y Frenkel, 2014).

La institucionalidad de UNASUR es sumamente débil, no hay una voluntad política supranacional y el secretario es un mero administrador de agenda pero no un rector de la misma. El organismo no tiene una figura que impulse y active la institución, con validación propia y reconocimiento por parte de los presidentes. Por eso, UNASUR es un organismo intergubernamental pero no un organismo multilateral. Es una organización que confunde el estado con el ejecutivo. En el caso de ALBA es incluso menos institucionalizado, no hay agenda fija de reuniones ni de temas. Hugo Chávez funcionaba al mismo tiempo como presidente de Venezuela y presidente auto asignado de ALBA (Diamint, 2013).

“...no se está ante instituciones de gobernanza regional, sino ante instituciones flexibles que se adaptan a condicionar a los deseos de algunos presidentes. En resumen, todavía no hay una preponderancia de actores individuales que amortiguan la acción de UNASUR como entidad regional...” (Diamint 2013: 68)

En la creación de UNASUR, estuvo la idea de que los países sudamericanos formaban parte de una misma comunidad originaria que no había logrado materializarse. Para construir una “comunidad” debía ponerse en la agenda áreas de cuestiones identitarias.

“No obstante ello, la baja institucionalidad en la que desembocó el proceso y las reconfiguraciones de los alineamientos dentro del bloque comenzaron a poner en jaque la capacidad de la Unasur para implementar lo acordado en el plano político-normativo. En ese sentido, mientras que los primeros años de la organización representaron la plataforma ideal para acordar iniciativas en múltiples direcciones y temáticas, entre 2011 y 2013 se comenzó a lidiar con la difícil tarea de materializarlas en acciones concretas”(Comini y Flenke 2014: 71).

A pesar de que en un principio predominó el modelo concéntrico basado en políticas multidimensionales, “...a largo plazo se cedió ante una perspectiva poligámica, que resituó en lo más alto de la agenda sudamericana el cortoplacismo de las <<alianzas ad hoc>>, arraigado en un paradigma de eficiencia comercial, y reintrodujo la idea de una inserción internacional en donde el <<otro>>, es percibido como un <<socio>> con el que se intervienen únicamente en intereses inmediatos”(Comini et. Al, 2014).

Desde otra perspectiva la autora Linke-Berehns (2015), luego de realizar una comparación entre varios enfoques, considera que los intereses favorables a la creación de la UNASUR se corresponden mejor con el Enfoque Comunitario de Seguridad. Ya que captura el interés de Brasil en la institucionalización de su estatus como una potencia regional y, sostiene que, una fuente primaria puede estar soportada por un segundo estado, que por lo tanto no sólo está interesado en la unión de la potencia primaria, sino que también persigue objetivos de política independientes, como lo hizo Venezuela. Por otra parte, la voluntad de institucionalizar la norma de no intervención, fomentar la confianza militar y aumentar la seguridad energética regional, son aspectos adicionales de seguridad que se mencionan en este Enfoque Comunitario de Seguridad, pero que son desatendidos por los demás. El Neofuncionalismo e Intergubernamentalismo se consideraron incapaces de capturar el contexto, dado que sus supuestos más importantes, alta interdependencia económica y la baja conciencia nacional (temporal), no se cumplieron. Los intereses de los actores involucrados se representaron sólo por el Enfoque Comunitario de Seguridad. Este último enfoque explica los tres intereses vitales de los estados de América del Sur: la institucionalización del principio de la no intervención para aumentar la seguridad regional, para contrarrestar la influencia de Estados Unidos en la región, y para establecer la seguridad energética. Más allá de ser capaz de explicar el proceso fundacional en detalle, el enfoque comunitario de seguridad tiene dos ventajas adicionales: es capaz de dar cuenta de la naturaleza con la que la organización fue creada y, además, ofrece una perspectiva teórica que apunta hacia el desarrollo futuro, (Linke-Behrens, 2015).

3) LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

En el eje número tres, se tratarán las fallas en los sistemas de seguridad en América Latina. Los cuales son atribuidos principalmente, al vínculo y la influencia que establece Estados Unidos sobre la región. También se menciona el impacto que produce la asimetría de poder entre países y, por otro lado, las dificultades que se producen a la hora de formar una agenda homogénea. Este último tópico se encuentra claramente vinculado con la lógica de los mínimos comunes denominadores planteada en el eje anterior.

Además, se prestará especial atención al término “Alianza Operativa” (Víctor Mijares, 2011) y que es lo que impide su desarrollo plenamente. Por último, se examinará la creación del CDS, la instancia de cooperación de UNASUR en asuntos de defensa y seguridad del continente. Se detallará el vínculo que se establece entre este organismo y Brasil, entendido como líder regional y también, el cambio que se produce en el rol de las fuerzas armadas a raíz de todas estas transformaciones.

En su artículo, Guedes da Costa (1998) manifiesta que aún persisten fallas en América Latina en los sistemas de seguridad y la defensa. Uno de los principales problemas es la falta de claridad en la definición de términos como el caso de “seguridad internacional”. Para este autor, existe poca evidencia de cambios estructurales significativos con transformaciones institucionales sustanciosas. En gran parte, se debe a la coexistencia de dos elementos: por un lado la intervención unilateral de Estados Unidos en la región y por otro, la influencia que ejerce para coordinar políticas interamericanas. Esto genera desconfianza entre países y disputas internas.

Guedes Da Costa (2007), considera clave pensar en los efectos que puede producir un cambio de régimen dentro del sistema internacional, sin embargo sostiene que está lejos de suceder. La seguridad colectiva no ha logrado imponerse a la hora de la discusión, por lo tanto, difícilmente pueden esperarse cambios estructurales que ayuden a coordinar operaciones sobre conflictos regionales.

La asimetría de intereses, poder, capacidad de intervenir en la región y actuar globalmente entre Estados Unidos y América Latina produce dificultades para formar una agenda homogénea. Estados Unidos considera a los países latinoamericanos incapaces de articular

sus intereses y proponer acciones conjuntas, de allí se deriva el uso unilateral que hace de su fuerza cuando considera que sus intereses o la región se encuentran bajo amenaza (Guedes Da Costa, 1998).

Las probabilidades para la construcción de una alianza operativa en América Latina se ven reducidas por tres factores que obstaculizan su consolidación. Primero una persistente primacía regional estadounidense, en segundo lugar un sistema competitivo de alineamientos y por tercero las crecientes influencias extrarregionales.

Víctor M. Mijares (2011), define al concepto de “alianza operativa” como capaz de coordinar las políticas generales con las medidas concretas correspondientes a cada uno de sus miembros, para ello precisa que los integrantes estén de acuerdo no sólo con los objetivos generales sino también con las políticas y las medidas.

El Consejo de Defensa Sudamericano, es la instancia de cooperación de UNASUR para temas de defensa y seguridad del subcontinente. Sus objetivos se agrupan en cuatro áreas.

-La primera referida a las políticas de defensa, sugiere altos niveles de compromiso a partir de procesos de modernización administrativa de los ministerios de defensa, y en lo referente a medidas de transparencia intra alianza con el fin de conseguir un ambiente de confianza mutua.

-La segunda área establece: planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, entre otras. Se plantea entonces, una alianza sui generis que contempla acciones militares humanitarias para su propio territorio. Esto muestra la voluntad expresa de ir más allá de la defensa colectiva ortodoxa para incursionar en un novedoso campo de asistencia militar mutua.

-La tercer área, esta basada en la industria y tecnología de la defensa, crea bases formales para una cooperación tecnológica de las distintas industrias militares suramericanas, apuntando hacia un esquema de alianza moderna.

-En la cuarta y última área sobre formación y capacitación, se abre la posibilidad de un complejo proceso de adecuación uniforme de la formación e investigación en el campo de defensa. Su falta de solidez radica en que, no se plantean ejercicios militares conjuntos como parte de intercambio de experiencias y enseñanza.

A partir de estos objetivos se concluye que la voluntad de los propulsores del CDS ha sido, desde el principio, constituirse en alianza operativa (Mijares, 2011).

3.a) Obstáculos para una alianza operativa.

La persistente primacía de poco más de un siglo de Estados Unidos en la región no ha permitido que los estados latinoamericanos mas poderosos puedan ejercer un natural liderazgo de la construcción de instituciones de seguridad propia (Mijares, 2011)

Ante un hegemon como Estados Unidos, la alternativa coherente sería el agrupamiento sólido en torno a Brasil con el fin de generar un contrapeso del primero. Una visión desde Caracas apunta más a privilegiar la teoría de balance de amenazas. Kelly (2007), coincide en que Estados Unidos actúa como un imperio que limitará la autonomía regional, tal cual lo describe Katzenstein (2005). De acuerdo con la teoría del balance de interés, aquellos estados motivados por mejorar su posición dentro del sistema internacional y aquellos que desean subvertir el orden establecido tendrían incentivos suficientes para aliarse y enfrentar a una gran potencia. Sin embargo a los miembros del CDS no se encuentran alineados en la misma dirección y poseen compromisos previos en otras alianzas con distinto grado de cohesión. Mientras la ALBA- TCP pretende construirse como una alianza bajo la idea de la inherente agresividad que supone la superpotencia estadounidense, Colombia identifica públicamente que las amenazas se encuentran dentro del continente y no provienen de potencias externas (Mijares, 2011).

Lo que dificulta la configuración del CDS como una alianza operativa es la existencia de un competitivo sistema de alineamientos en la región. La dispersión de intereses suramericanos, en especial en materia de seguridad y de defensa colectiva, se traduce en la

indefinición de amenazas comunes a los miembros, aceptando la cohesión. No obstante, la desigual influencia de potencias establecidas y emergentes agrega mayor fragmentación, pues la disponibilidad de potenciales aliados, proveedores de armas y socios comerciales debilita la posición relativa de Brasil como potencia suramericana llamada a reafirmar el proyecto de una comunidad de seguridad regional (Mijares, 2011). No es posible analizar la región como un todo. Entre los motivos se encuentra la dificultad para definir una amenaza en común que limita la formación de coaliciones (Guedes da Costa, 1998).

El CDS se redujo a un foro de debate poco vinculante de las decisiones militares de sus miembros. Los obstáculos anteriormente mencionados no son estructurales sino históricos y pueden ser superados si se logra una alianza suramericana, que depende del desarrollo de Brasil como potencia mundial (Mijares, 2011). “El CDS era un proyecto suramericano que no implicaba la creación de una alianza militar, sino que intentaba fortalecer la cooperación regional en defensa y seguridad” (Diamint 2013: 70).

El CDS no es, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en el respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no se considera incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. Como objetivos se establece consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares, y de destrucción masiva; construir una identidad suramericana en materia de defensa; fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; en impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. Se planteó promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de mecanismos de gestión de crisis; promover la cooperación de la industria de defensa, y la formación militar (Sanahuja y Escañez, 2014).

La iniciativa brasileña se vincula con la propuesta formulada por Chaves en 2003 para crear una “OTAN sudamericana”. Brasil buscó compatibilizar esas propuestas con su estrategia de liderazgo regional. Intenta entonces, “...promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, limando las aristas más radicales del chavismo...” (Sanahuja y Escañez, 2014).

Puede afirmarse que entre las funciones más relevantes que está cumpliendo UNASUR y en especial el CDS se encuentran:

- en primer lugar, la creación de mecanismos institucionalizados que permiten la cooperación regional de carácter regular, aunque de “geometría variable” y con distintas velocidades y niveles de compromiso;
- en segundo lugar, la definición de agendas y la construcción de consensos a escala regional, a través de mecanismos de socialización y aprendizaje de funcionarios y técnicos civiles y militares, que favorezcan el desarrollo de ideas y prácticas concretas en materia de seguridad y defensa;
- en tercer lugar, la concreción y articulación de un régimen suramericano de MCM (Sanauhja y Escañéz, 2014).

Independientemente de la existencia de acuerdos bilaterales de cooperación (Argentina-Brasil), por primera vez los países suramericanos conciben los temas de defensa en términos regionales, y han asumido que la defensa nacional no puede mantenerse con políticas unilaterales (Sanahuja y Escanéz, 2014).

Sin embargo, este proceso parece estar condicionado por la preferencia de las principales potencias regionales por una actuación individual en las agendas, foros y organizaciones internacionales y globales y por la pluralidad de opciones que se observa en la región en cuanto los vínculos fuera de esta.

Es fácil observar que salvo en el ámbito de las industrias de defensa y en MINUSTHA, Brasil no parece haber asumido la responsabilidad que se espera de un país que se erige como potencia regional y global, ni ha dispuesto los medios que exige el papel de “paymaster” en materia de seguridad y defensa. Eso requiere un inteligente liderazgo colectivo que debe evitar que se agudicen las asimetrías entre los países suramericanos que participan en la UNASUR, (Sanauja y Escañéz, 2014). Lo que en suma se espera de la actuación brasileña es, que genere liderazgos múltiples, es decir, liderazgos concertados, colaborativos, compartidos y distributivos (Tokatlían, 2013).

Las agendas, logros y planes futuros tanto del CDS como de UNASUR parecen indicar que la región ha optado por un enfoque de la seguridad y la defensa bastante parcial e introvertido. También está claro que UNASUR permanece comprometida con la tradición latinoamericana y sudamericana de desarme y no proliferación. Sin embargo, las visiones que se han ido asumiendo están principalmente enfocadas en las agendas tradicionales, centradas en la soberanía y la integridad territorial y la cooperación en asuntos militares.

“Esa agenda pareciera subestimar los temas de seguridad transnacional como el tráfico ilícito de drogas o armas ligeras, el crimen organizado transnacional, o los más novedosos, como el cambio climático u otros “riesgos globales”, desconoce el debate internacional sobre “seguridad humana” o se aproxima al mismo de manera defensiva y con recelo —por ejemplo, cuando conduce al principio de “Responsabilidad de Proteger”—, y deja al margen de las instancias regionales la concertación de posiciones en las agendas, foros y organizaciones internacionales” (Sanahuja y Escañéz 2014: 520).

El CDS pareciera estar adoptando una versión actualizada de un enfoque geopolítico basado en los recursos naturales, nacido en el establishment militar y estratégico brasileño y compartido por su contraparte argentina y por otros países como Ecuador o Bolivia, en el que se establece como amenaza las pretensiones de control foráneo sobre el petróleo, el gas, el agua potable, los recursos minerales y agroalimentarios de Sudamérica (Sanahuja y Escanéz, 2014)

Ante la dificultad de consensuar un “enemigo” regional común y los medios para combatirlo, pareciera que se ha optado por securitizar los recursos naturales y la biodiversidad a través de un “movimiento de securitización” que alerta respecto de potenciales amenazas extrarregionales. La soberanía sobre los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad (Sanahuja y Escanéz, 2014)

Se cree que esto limita la capacidad de articular una postura común frente a otras amenazas más palpables y perceptibles en el día a día de la ciudadanía sudamericana, como son las

derivadas del crimen organizado transnacional y su ramificaciones en el narcotráfico, el tráfico de armas, o la trata de personas. Aún no está claro de que manera y quienes son los encargados de erradicar estos problemas modernos. :

“Los cambios en las funciones, recursos y papel de las fuerzas armadas son también un reflejo de estos cambios. El fin de la guerra fría y los procesos de democratización significaron una “crisis misional” de la que se trató de salir con una combinación de viejas y nuevas funciones, como la tradicional defensa territorial, la respuesta a los desastres o las misiones internacionales” (Sanahuja y Escañéz 2014:493).

“UNASUR ya ha asumido el papel de gestión de crisis y de estabilización regional tradicionalmente asumido en exclusiva por la OEA, y ha empezado a abordar tareas como la observación de elecciones a través del Consejo Electoral de UNASUR, que ya ha actuado en Ecuador, Paraguay o Venezuela” (Sanahuja y Escañéz 2014:522).

4) BRASIL ¿ UNA POTENCIA REGIONAL?

El cuarto y último eje analiza a Brasil, su aspiración por convertirse en una potencia regional y la manera en que estructura una política suramericana como parte de su estrategia de vinculación global.

Por otra parte, el eje tratará los modos de contestación de los llamados los países secundarios frente a Brasil (país primario). Estos van, desde la cooperación a la confrontación utilizando para ello una gran variedad de herramientas. A continuación se explicará el significado de términos como “soft balancing”, “buffering” y “omni-enmeshment” entre otros, vinculados a la temática.

Se realiza una breve síntesis de las causales de contestación que pueden explicarse en función de cuatro categorías: factores estructurales, históricos, de comportamiento, y de los conductores históricos de contestación.

Además están presentes observaciones y críticas respecto al rol que ocupa Brasil actualmente y su aspiración de poder internacional. Muchos autores cuestionan su

estrategia para convertirse en líder regional. Para finalizar se menciona el vínculo que establecen los países secundarios, en especial Argentina y Venezuela con el poder primario.

En cierto modo, UNASUR es la expresión de una estrategia global de Brasil y ALBA es la fórmula diseñada por Hugo Chávez para aglutinar países bajo la órbita venezolana. Brasil estructuró una política suramericana como parte de su estrategia de vinculación global. Diamint (2013) cita a Sanahuja (2010), diciendo que ALBA no es otra cosa que una coalición política con una identidad ideológica perfilada por un nebuloso socialismo aggiornato. Tanto ALBA como UNASUR tienen en común que ambos acuerdos son expresa y primariamente políticos y no económicos. En ambos las preocupaciones de defensa son explícitas y dieron lugar a la creación de instancias concretas de control y salvaguardia. Pese a que los objetivos de Brasil de consolidarse como un actor global no sea modificado, los gobiernos de Lula Da Silva y de Dilma Rousseff han aceptado las resoluciones de sus socios de UNASUR. Se puede ver que “...la propia dinámica de estas agrupaciones logra desprenderse de la voluntad brasileña...”, (Diamint 2013: 65).

4.a) Métodos de contestación empleados por los países secundarios.

Desde otra perspectiva, Daniel Flesmes y Leslie Wehner, (2012) hacen referencia al modo de respuesta o reacción de los llamados “secondary Powers” (Argentina, Chile, Colombia y Venezuela), frente al líder regional: Brasil, y sus tácticas y estrategias de política exterior a la hora de balancear al poderoso. Éstas acciones oscilan entre la competencia y la cooperación. Esto significa que los estados con capacidades similares y posiciones estructurales en una misma jerarquía utiliza diferentes medios para interactuar con la misma contraparte superior. Los enfoques conflictivos no son parte de la cartera estratégica que los poderes secundarios utilizan frente a Brasil. Ya que América del Sur es una zona negativa de paz, el “hardbalancing”, que consiste en la construcción de alianzas militares defensivas o un aumento en el gasto militar, no es una opción viable. El soft balancing, en cambio, es una decisión racional para una potencia secundaria. Su objetivo es emparejar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente y frustrar los objetivos de política exterior del

actor poderoso, aumentando sus costes de acción. Esta metodología incluye un conjunto de instrumentos discursivos institucionales, como por ejemplo, la formación de coaliciones diplomáticas limitadas o ententes para restringir el poder superior. “ Buffering” tiene como objetivo ampliar la sala de los estados más débiles para maniobrar vis a vis estados más fuertes, el “entangling diplomacy” hace referencia a la utilización de las normas y procedimientos de instituciones internacionales para influir en la política exterior del Estado primario. Las estrategias vinculantes “ binding”, pretenden frenar a los estados más fuertes a través de convenios institucionales. La forma más extensa de enlace es “omni-enmeshment”, un proceso que permite a los estados más débiles atar varios poderes superiores en asuntos institucionales para crear esferas de influencia superpuestas. Flandes y Wehner citan a Goh (2008): “El propósito de omni-enmeshment es desarrollar -una red de intercambios y relaciones sostenidas- hasta el punto de que los -intereses del estado de destino se redefinan, y su identidad pueda alterarse-” (Flandes y Wehner 2012).

Las causales de contestación pueden explicarse en función de cuatro categorías primordiales. Factores estructurales, históricos, de comportamiento, y de los conductores internos de contestación. Los actores secundarios, formulan sus estrategias de política exterior bajo la condición de hecho, y su percepción anticipada de inferioridad con respecto a la potencia primaria y por otro lado, su superioridad con respecto a otros estados de la región.

- En primer lugar, las estrategias de impugnación pueden explicarse por el descontento con el status quo y la distribución de poder en la región. El argumento es que la dependencia económica y tecnológica de la fuerza primaria son factores estructurales que influyen en la respuesta estratégica de la fuerza secundaria. Por otra parte también influye si el sistema regional es uni, bi o multipolar. En un sistema unipolar es más probable que se provoquen impugnaciones de parte de los secundarios, mientras que en la multipolaridad es más difícil identificar el objetivo de la contestación.

- En segundo lugar, las estrategias de impugnación pueden ser impulsadas por experiencias históricas de conflicto o rivalidad. Es poco probable que las potencias secundarias víctimas de agresión por parte del poder regional en el pasado, acepten su liderazgo.

- En tercer lugar, pueden ser causados por el comportamiento de política exterior y de seguridad de la fuerza primaria. Cuanto más depende la fuerza secundaria de ella, la impugnación estratégica es menos probable. La fuerza primaria puede poner en peligro los intereses vitales de la secundaria (integridad del territorio y recursos naturales), (Flemes y Wehner, 2012).

-En cuarto lugar, las amenazas explícitas o latentes de seguridad son conductores típicos de impugnación. Cuando la relación entre el poder primario y el secundario es imperialista o hegemónica, la contestación será la elección más obvia de los grupos domésticos, los jugadores nacionales más influyentes tendrán el poder de eliminar los ejecutivos nacionales de la oficina. Mientras que en un estado no democrático, los posibles jugadores con veto son líderes religiosos, élites económicas o militares ; en uno democrático, el legislador podría ser un jugador con veto capaz de canalizar la opinión pública. Sucede que, cuando el nivel de conflicto es bajo, se produce un intercambio de intereses entre el gobierno y los actores domésticos. Los realistas neoclásicos sostienen que las decisiones de política exterior también dependen de las percepciones de la política exterior del ejecutivo y no de las cantidades relativas de recursos materiales (Flemes y Wehner, 2012).

Las élites económicas pueden exigir al estado reducido impulsar el uso de políticas exteriores dependiendo de cómo este afecta a sus intereses económicos. Por lo tanto, lo que se concluye es que no es probable que los principales cambios de política por parte de los poderes secundarios hacia Brasil en la última década están basados en los conductores históricos o estructurales. La aceptación de Brasil en América del Sur dependerá además de la provisión de bienes públicos, de su capacidad para superar las divisiones políticas e ideológicas a través de un proyecto de liderazgo ideacional,(Flemes y Wehner, 2012).

A pesar de sus esfuerzos, Brasil no ha construido instituciones democráticas inclusivas que permitan la participación de los actores secundarios en los procesos de toma de decisiones regionales. No está dispuesto a compartir el poder con sus vecinos, el Mercosur y UNASUR no representan competencias importantes, (Flemes y Wehner, 2012). A pesar de tener un papel destacado, no está preparado para hacer concesiones económicas o transferir soberanía a instituciones regionales.

“De una estrategia basada en la autonomía y la búsqueda del poder, se pasó a la aceptación de una manera pragmática de la democracia como un valor universal, se contribuyó al establecimiento de un consenso de la diplomacia brasilera alrededor de los lazos entre la democracia, la integración regional y las perspectivas del desarrollo nacional” (Diamint, 2013: 65)

La estrategia principal utilizada para contestar a Brasil directa o indirectamente es soft balancing. La variación en los enfoques en la mayoría de los casos se ajustan a los intereses de actores internos. Los exportadores son claves para entender la reticencia de Chile en obligarse a los proyectos de integración económica regional encabezados por Brasil. Su apuro por firmar TCL y su participación en la Alianza del Pacífico.

4.b) Relación entre Brasil y los poderes secundarios

La política exterior argentina hacia Brasil es impulsada por: grupos nacionales proteccionistas y la percepción errónea del ejecutivo de su posicionamiento relativo en la estructura regional. Esto permite entender el enfoque de “colaboración competitiva” o de “igualdad” de los Kirchner con la potencia hegemónica regional, (Flemes y Wehner, 2012). En Colombia luego de las elecciones en 2010, se produjo un giro y aumento de la influencia de los sectores industriales y financieros en la política exterior del país. En la que respecta a Venezuela, su política exterior revolucionaria se ha extendido. Chávez, aumentó su autonomía respecto de los grupos domésticos permitiéndole avanzar en sus metas regionales e institucionales.

Brasil por su parte, carece de voluntad para hacerse cargo de los costos de la cooperación regional y su rol de liderazgo es selectivo en aquellos sectores que sean de su propio interés. Hay falta de “liderazgo distributivo”, es claro que hay evitado la construcción de instituciones inclusivas (Flemes y Wehner, 2012)

CONCLUSIÓN

Según Hettne el regionalismo es una política y un proyecto en el cual los estados y actores no estatales colaboran y coordinan estrategias buscando crear una red de estructuras de gobernanza como las que ya se encuentran en Europa. Tras el fin de la guerra fría, América Latina ha experimentado cambios. El nuevo regionalismo, también llamado abierto, busca traspasar los límites geográficos y unir a los países desde otra perspectiva, generando consensos en áreas como cultura, defensa entre otras. Es claro, y todos los autores coinciden en que las organizaciones han dejado de estar centradas en lo económico, y se ha producido un giro hacia lo político y social.

A pesar de los esfuerzos, surgen muchos obstáculos a la hora de pensar en América Latina como una región unida. La inminente supremacía estadounidense implica una limitación para Brasil en su aspiración al liderazgo regional. Este último ha tratado de proyectar poder a través de la creación de organismos como UNASUR. Sin embargo su compromiso no ha sido suficiente. Aun está preparado para hacer concesiones económicas o transferir soberanía a instituciones regionales.. A su vez este país tiene un comportamiento a nivel regional de cooperación, pero actúa de manera unilateral a nivel global, Tokatlian (2011), lo llama un “juego de dos niveles”.

Por otro lado Venezuela a través del ALBA, fomenta las alianzas de tipo político-ideológico. Defiende la teoría de balance de amenazas, en donde Estados Unidos representa una agresión inherente.

Tanto UNASUR como Alba tienen poca burocracia y una débil institucionalidad. El hecho de funcionar mediante cumbres resulta ser una limitación. Los presidentes y el ejecutivo almacenan todo el poder. Como Diamint sostiene, la existencia de los acuerdos no reside en sus regulaciones si no en la voluntad del poder ejecutivo. Las maniobras personales tienen más crédito que cumplir con las obligaciones pactadas. Entonces, el nuevo regionalismo suramericano podría ser la expresión del personalismo y de la inestabilidad política interna llevado al ámbito vecinal.

Para Rut Diamint lo que prima es una narrativa de la cooperación, más que un programa claro de integración. Que a ojos de otros actores de peso, ni Alba ni UNASUR son referentes en la agenda internacional. Finalmente, el peso de las personalidades hace recaer la continuidad o validez de los acuerdos en la existencia de un líder que lo motorice. Pues cuanto menos institucionales son los países que conforman una alianza, más posibilidades existen que la alianza sobreviva pese a sus contradicciones internas y con otros organismos.

BIBLIOGRAFIA

Buzan, Barry, and Ole Waever. (2003) *Regions and Powers*. New York: Cambridge University Press.

Comini, N., Frenkel, A., Maihold, G., Salama, P., Schenoni, L. L., Slipak, A. M., ... & Dutta, S. (2014). Una Unasur de baja intensidad. *Nueva Sociedad* (2014); 250, 126-137.

Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA. *Revista CIDOB d'afersinternacionals*, 55-79.

Flemes, D., & Wehner, L. (2012). Drivers of Strategic Contestation in South America (No. 207). *GIGA German Institute of Global and Area Studies*.

Goh, Evelyn (2008), Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies, en: *International Security*, 32, 3, 113–157

Katzenstein, Peter. (2005) *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.

Kelly, R. E. (2007). Security Theory in the “New Regionalism” 1. *International Studies Review*, 9(2), 197-229.

Lake, David, and Patrick Morgan. (1997a) *The New Regionalism in Security Affairs*. In *Regional Orders: Building Security in a New World*, edited by David Lake, and Patrick Morgan. University Park: Pennsylvania State University Press.

Lemke, Douglas. (2002) *Regions of War and Peace*. New York: Cambridge University Press.

Linke-Behrens, L. (2015). South American regionalism: explaining the foundation of UNASUR.

Tres, V. M. (2011). Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa *The South American Defense Council: Obstacles for an operational alliance*. *Politeia*, 34(46), 1-46.

Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid: Fundación CIDOB, 87-136.

Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J. V. M. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. Serbin A., Martínez L. y H. Ramanzini (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, (10), 2013-2014.

Stein, A. A. (1990). *Why nations cooperate: Circumstance and choice in international relations*. Cornell University Press.

Thomaz Guedes da Costa. (1998). “International Security and Institutions in the Americas: Fundamental Questions and Impasses for New Approaches” en “Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24-25.

Tokatlian, J. G. (2011) “Latinoamérica y sus ‘alianzas’ extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”, en D. Wollrad, G. Maihold y M. Mols (eds.), La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas. Buenos Aires, Nueva Sociedad/ StiftungWissenschaft und Politik (SWP)/Friedrich Ebert Stiftung.

Tokatlian, J.G. (2013). “¿Cuán poderoso es Brasil?” en Foreign Affairs Latinoamérica no 13, pp. 25-31.

