

Tensiones y discontinuidades en la proyección regional Suramericana

PABLO CELI
NOVIEMBRE 2016

- En la actualidad, la gobernanza regional en América Latina se encuentra condicionada por diversos factores derivados del contexto económico, político y de seguridad global y regional, que influyen en las relaciones intra y extra regionales.
- Las situaciones internas en varios países latinoamericanos, ligadas a desequilibrios económicos, tensiones sociales, crisis gubernamentales o los cambios de orientación de los gobiernos y recambios electorales conducen a redefiniciones en las prioridades nacionales, profundizando los disensos y la diversidad de opciones de relacionamiento interestatal, integración, y cooperación multilateral.
- La redefinición de las prioridades de los Estados Unidos respecto de la región, dependiente de los cambios internos y de su situación en el contexto global, se proyecta sobre sus alianzas tradicionales y en la rearticulación de su presencia militar y de seguridad en el orden global y regional.
- La integración regional afronta el impacto de la nuevas dinámicas comerciales transregionales, fundamentalmente en el Asia Pacífico y la incidencia de actores transregionales (China, Rusia, India) en las relaciones e intercambios económicos, políticos y de seguridad.
- Los modelos de integración y regionalismo desarrollados en la última década: ALBA, UNASUR, CELAC, Alianza del Pacífico, podrían enfrentar disensos y discontinuidades que afecten sus perspectivas estratégicas y sostenibilidad institucional, en dependencia de los factores extra regionales y las opciones de relacionamiento diversas de los gobiernos de la región.
- El proceso de reestructuración de la seguridad regional se mantiene inacabado: entre la crisis e inercia del sistema interamericano y el lento desenvolvimiento de la cooperación subregional en defensa y seguridad impulsada desde el Consejo de Defensa Suramericano.

Contenido

- **El contexto discontinuo de integración, gobernanza y seguridad regional 5**
- **Readecuaciones en las relaciones hemisféricas 7**
 - a. **Tectónica inestable de la regionalización económica 8**
 - b. **Transregionalización y actores extrarregionales 9**
 - c. **Cambios y constantes en el rol de Estados Unidos 10**
 - d. **Geopolítica de la integración. 12**
- **El entorno suramericano de seguridad regional. 13**
- **La condición regional en perspectiva 16**
- **Bibliografía 19**



El contexto discontinuo de integración, gobernanza y seguridad regional

La regionalización en Suramérica deviene sujeta a nuevos factores derivados del contexto económico y político global; de las actuales transiciones en las relaciones intrarregionales y de los cambios políticos internos en los países del área, que comprometen los intereses estatales respecto de la cooperación multilateral, la gobernanza, la integración y la seguridad regional.

Los desplazamientos intrarregionales en América Latina se inscriben en el proceso de reestructuración de las relaciones de poder a nivel global, que determina un cambio de cualidad en la inserción y el peso relativo de las regiones en la estructura del sistema internacional y en la seguridad mundial, en relación con el cual se profundiza la transición en las relaciones interamericanas, iniciada en la década final del siglo XX, hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral de tipo subregional.

En la actualidad, la gobernanza regional está sujeta a coyunturas marcadas por la discontinuidad en los dispositivos de cooperación multilateral, dada la heterogeneidad y las asimetrías que caracterizan las estructuras económicas y los sistemas políticos nacionales, que determinan la articulación cambiante entre los procesos de regionalización y los modelos de integración.

Suramérica enfrenta hoy nuevas condiciones en las relaciones hemisféricas, en las que inciden el actual rol de Estados Unidos; el impacto subregional, en el cono sur y el resto de la región, de los procesos internos de Brasil y Argentina; las derivaciones regionales del proceso de paz en Colombia; las nuevas dinámicas económicas *transregionales*, fundamentalmente la proyección de la zona

Asia-Pacífico sobre los intereses nacionales y multilaterales; así como las nuevas perspectivas nacionales en los asuntos de seguridad, incluidos los fenómenos transfronterizos, los de seguridad interna y los diferendos bilaterales activos.

En estas condiciones, Suramérica vive un momento de inflexión, percibido como el fin de un ciclo, con diversas crisis que evidencian los signos de una transición con tensiones que podrían determinar significativas discontinuidades en muchas de las formas institucionales y procesos políticos precedentes.

Los cambios en la perspectiva económica y en las condiciones políticas se proyectan, también, en la seguridad. Esto configura un nuevo mapa estratégico para la gobernanza regional sujeto a cambiantes correlaciones de fuerzas que comprometen la sostenibilidad de las plataformas institucionales multilaterales y la trayectoria de las relaciones intra y extra regionales de América Latina.

Los actuales procesos regionales se caracterizan por la articulación de dinámicas nacionales, transnacionales, subregionales y globales que determinan nuevos tipos de conflictos transfronterizos en materia económica y de seguridad y tensiones derivadas de la confrontación de intereses y actores nacionales y transnacionales, y sus proyecciones en el relacionamiento interestatal y la institucionalidad multilateral.

La tipología de gobernanza regional actual se vincula con diversos esquemas y modelos de integración en torno a los que se manifiestan viejos y nuevos regionalismos en tensión. Constituye un proceso inconcluso, en el cual, los nuevos parámetros institucionales de integración y multilateralismo, desarrollados en la última década, enfrentan la eventual reactivación del



tradicional modelo interamericano y sus supuestos: libre comercio, bilateralismo político y seguridad hemisférica.

Las condiciones internas se han modificado significativamente en la totalidad de los países suramericanos, determinadas por desequilibrios económicos, tensiones sociales y crisis gubernamentales, a partir de las cuales se profundizan los disensos y se diversifican las opciones de relacionamiento interestatal, afectando la perspectiva y sostenibilidad de los procesos y modelos de integración, cooperación multilateral y gobernanza regional.

América Latina tuvo una capacidad mayor para responder a externalidades adversas provenientes de la crisis de la economía internacional de 2009, pero en la actualidad, evidencia fragilidades frente a las tracciones de la economía global. Los disensos sociales han crecido en condiciones en las que, en la mayor parte de casos, aún no decantan en formas políticas alternativas en medio de la agudización del cuestionamiento a gobiernos desgastados por situaciones económicas y políticas críticas.

Otros factores provenientes del ámbito extrarregional inciden también significativamente en el cambio del contexto suramericano, fundamentalmente las dinámicas transregionales, que en la actualidad reconfiguran el contexto económico de la globalización, particularmente las que se desarrollan en Asia-Pacífico, con una progresiva trascendencia sobre los modelos de integración.

En términos estatales, la incidencia de actores transregionales que comenzó como un fenómeno bilateral—por la ampliación de vínculos comerciales desarrollada por algunos países suramericanos, principalmente con China y Rusia, en los últimos años— devino transregional, ampliándose a India, Irán, Corea y otros países asiáticos, con

proyecciones sobre el conjunto de la región. Si bien las prioridades de relación se remiten primariamente a intercambios económicos, no dejan de estar presentes intereses de orden geopolítico e incluso militar que podrían gravitar en la apreciación estratégica, con compromisos a largo plazo en el ámbito de seguridad.

Las prioridades de Estados Unidos, en su articulación con los cambios globales y su orientación frente a las dinámicas transregionales, han quedado condicionadas por los cambios en su contexto político interno: más allá de la administración Obama, que centró su acción en el NAFTA y los acuerdos comerciales transcontinentales, Donald Trump anticipa una relación con la región latinoamericana marcada por el proteccionismo y los vínculos comerciales privilegiados con socios tradicionales, con la supremacía del modelo bilateralista sobre cualquier acuerdo multilateral.

La relación con la Unión Europea, que no ha sido una relación privilegiada, continúa postergada como espacio estratégico, con vínculos restringidos y poco auspiciosos por la introyección que le impone el debilitamiento de la zona euro.

En este contexto, surgen interrogantes acerca del destino inmediato y estratégico de los nuevos esquemas de integración regional, fundamentalmente de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Alianza Pacífico, que enfrentan disensos, discontinuidades y diversas perspectivas de sostenibilidad y reacondicionamiento al entorno cambiante.

Todos estos elementos se ven proyectados en la gobernanza de la seguridad regional, donde se



confrontan la inercia del sistema interamericano y la perspectiva de una nueva integración multilateral en seguridad y defensa, aún en ciernes, sin que exista un sistema de seguridad regional pleno que garantice la sostenibilidad de los mecanismos de confianza y manejo de conflictos, carentes de espacios institucionales estables.

La centralidad de la seguridad interior, bajo diversas modalidades y designaciones, se afirma en todos los países de la región por sobre los temas de seguridad regional, lo que adquiere un significado mayor si atendemos a las implicaciones en las relaciones cívico-militar, la relación de los gobiernos con las fuerzas armadas y el rol de las instituciones militares.

En estas condiciones, los márgenes de gobernanza regional se remiten a la inserción desigual de las economías suramericanas en el nuevo ciclo de la economía global y sus formas de regionalización, que demarcan el horizonte de integración posible; a la articulación política de los sistemas de gobierno con la construcción colectiva del espacio regional y las instituciones de cooperación multilateral; y a los vínculos entre las prioridades y modelos de seguridad interna con los mecanismos de seguridad regional.

La concurrencia de estos factores gravita sobre los liderazgos políticos y la articulación regional de los Estados suramericanos. Así, configura un escenario complejo que pone en tensión las tendencias de construcción regional desarrolladas en la última década y las proyecciones de los modelos institucionales de cooperación multilateral e integración, en dependencia de los cambios en la orientación de varios gobiernos que oscilan sobre las prioridades y estrategias de inserción internacional.

Readecuaciones en las relaciones hemisféricas

Actualmente se despliegan cambios internos muy significativos en países de la región –en las relaciones interestatales y en el ambiente multilateral– que hacen prever una tendencia de reestructuración geopolítica regional que compromete los vínculos económicos, la orientación de sus relacionamientos políticos y su situación en materia de seguridad regional.

El proceso inconcluso de reestructuración de las relaciones hemisféricas entra en un nuevo momento condicionado en lo económico a la finalización del período de crecimiento y desempeño positivo de las economías nacionales en la mayoría de países del área, al que acompañan recambios políticos internos y tensiones sociales e institucionales en varios países.

El multilateralismo en Latinoamérica se ve condicionado, también, por la incidencia de nuevas dinámicas transregionales sobre los intereses nacionales y multilaterales, que marcan el actual direccionamiento de los intereses nacionales en pos del acceso a mercados y circuitos financieros. Los procesos asociativos dentro de la región conviven con la progresiva presencia de actores extraregionales, gravitante sobre las alianzas y la proyección geopolítica de los países del área.

América Latina enfrenta el desafío del redimensionamiento político - estratégico de la integración como factor de la construcción de la región, a partir de un reordenamiento de las relaciones continentales en sus dimensiones política, económica y de seguridad regional.

Las tensiones giran en torno a la definición de prioridades frente a la nueva regionalización y a las dinámicas globales, afectando los consensos



políticos interestatales acerca de las perspectivas de la institucionalidad multilateral para articular la confluencia y complementariedad de esquemas sobre la base de agendas compartidas y acciones coincidentes en una región con varios procesos y modelos institucionales.

a. Tectónica inestable de la regionalización económica

Las tensiones de la globalización asimétrica profundizan los desequilibrios estructurales y el acceso desigual a las condiciones de desarrollo al trasladar sobre las economías nacionales y las regiones los impactos de los desequilibrios comerciales, financieros y de producción, configurando una coyuntura de riesgos para la sostenibilidad del crecimiento, asociados a la crisis y desaceleración de la economía global.

El fin del auge comercial de los productos primarios, en la actualidad, afecta severamente a las economías con bajos niveles de diversificación productiva y poco desarrollo del intercambio intrarregional. La región, en su conjunto, se presenta más vulnerable a externalidades adversas, mostrando niveles de crecimiento inferiores a los de otras regiones en desarrollo (Cepal, 2015) y significativas brechas sociales irresueltas.

Entre los factores que complejizan el panorama económico de la región están: la alta dependencia de las exportaciones de productos primarios, con menor demanda internacional; el predominio de la economía financiero-especulativa sobre la productiva; la caída de comercio intrarregional y la escasa articulación de las cadenas productivas al interior de la región; la reprimarización de la estructura productiva y exportadora, que acompaña a la desindustrialización; y la reducción de la capacidad exportadora de productos con un mayor valor añadido.

Con la confluencia de una coyuntura económica desfavorable y factores de índole estructural se modifican las condiciones de relacionamiento económico externo de los países de la región, lo cual conduce a cambios en las prioridades y estrategias de inserción internacional e integración regional en un momento en el que América Latina presenta el desempeño económico más limitado de la última década.

El desborde de las fronteras nacionales por los procesos económicos transnacionales pone al descubierto las debilidades estructurales de las economías nacionales y la ausencia de una economía regional que las contenga y desde la cual se potencie su articulación en las nuevas regionalizaciones de la economía global.

La superación de la ilusión de las aperturas comerciales unilaterales, subordinadas a la tradicional dependencia de mercados extra regionales, pasa por la potenciación de interdependencias positivas para una gestión de las asimetrías estructurales en una economía regional que genere complementariedades entre los procesos productivos de las economías nacionales y la conformación de un mercado regional de consumo e inversión.

Son componentes imperativos de una nueva perspectiva en integración económica: la integración energética, frente a las vulnerabilidades de las matrices energéticas nacionales sujetas a marcos comerciales riesgosos e inestables; la integración física, mediante una infraestructura común; la provisión de bienes públicos regionales; el fomento a los sectores productivos mediante cadenas de valor y transferencias tecnológicas y la protección de los recursos estratégicos, fundamentalmente los naturales no renovables y su aprovechamiento equitativo y sustentable desde una perspectiva regional.



La conformación de una economía regional, deviene condición necesaria para la potenciación de los recursos de la integración y su incidencia en el desarrollo de los países, en el crecimiento de sus sectores económicos y en la elevación de los niveles de vida de sus sociedades.

La integración en una economía regional, como espacio de articulación de los países suramericanos a las dinámicas supraestatales de la economía global, requiere de la generación de políticas multilaterales destinadas a superar el condicionamiento estructural de las asimetrías y los bajos niveles de interdependencia económica, comercial, productiva y financiera entre países miembros.

b. Transregionalización y actores extrarregionales

En el último quinquenio se ha ampliado y profundizado el peso de los factores extrarregionales sobre los intereses nacionales y las asociaciones multilaterales en América Latina.

La presencia cada vez mayor de actores estatales extrarregionales va cambiando el mapa de relacionamiento internacional de la mayoría de países de la región y abre el camino a nuevas influencias geopolíticas: definición de intereses regionales y globales, establecimiento de prioridades, visión estratégica y perspectivas de alianzas y asociaciones más amplias y diversificadas.

La expansiva presencia de China en América Latina es altamente significativa. Sus intereses principalmente son comerciales, energéticos, mineros y de negocios en infraestructuras. Si bien China no actúa como una potencia hegemónica

tradicional ni pretende convertirse en proveedor mundial de políticas, su intensa presencia económica, sin duda, tiene también implicancias políticas y estratégicas de largo plazo.

Por otra parte, Rusia desarrolla lazos más estrechos con América Latina, que abarcan aspectos económicos, políticos y de cooperación militar con algunos países. Sin un diseño de tipo regional ni pretensiones hegemónicas y con un enfoque de articulación de vínculos estratégicos, actualmente ha extendido sus relaciones con una amplia gama de países en la región, aunque prioriza sus acuerdos con países fuertes, prioritariamente con Brasil y Argentina.

También Irán se ha convertido en otro actor extrarregional de importancia creciente. Ha establecido relaciones políticas, comerciales y en el campo energético con Brasil, Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Paraguay y Ecuador, desde objetivos de política exterior que enfatizan sus intereses estratégicos.

Adicionalmente, las relaciones con países africanos se han ampliado y diversificado en un proceso progresivo que ha tenido mucho impulso con las Cumbres África-América del Sur de los últimos años, la aproximación entre Unasur y la Unión Africana y los acuerdos de cooperación en materia de energía, minería, combustibles fósiles y energía renovable, en los que participan varios países latinoamericanos y africanos.

Sin embargo, el mayor impacto sobre integración regional latinoamericana podría provenir de las implicaciones estratégicas que generen los grandes acuerdos tendientes a la conformación de mega bloques transcontinentales, fundamentalmente el Acuerdo estratégico transpacífico de asociación



económica (TPP)¹ y el Tratado transatlántico de comercio e inversión (TTIP)², que involucran a varios países de la región y a sus principales socios comerciales europeos, asiáticos y norteamericanos.

América Latina enfrenta el impacto de estos megabloques transcontinentales para la formación de las nuevas regiones económicas, que representan en su conjunto cerca del 70% del comercio de bienes de la región. A ellas concurren los principales inversionistas extranjeros en cuanto a la magnitud, composición y dirección de los flujos comerciales y de inversión extranjera directa.

La gravitación de estos mega acuerdos sobre los intereses por acceso a mercados y circuitos financieros crea una nueva condición para la diversificación de relaciones extrarregionales y las alianzas estratégicas de países signados por la asimetría y las relaciones desiguales. Esto conduce a desplazamientos en los intereses estatales respecto de las dinámicas asociativas regionales y transregionales.

La dinámica transregional desafía a América Latina a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta de articulación a la economía mundial; sin embargo, cada país se posiciona dependiendo de la composición y estructura de su comercio, de su grado de participación en cadenas regionales o mundiales de valor y de su red de acuerdos comerciales, con diferentes estrategias de inserción económica internacional.

En el escenario de estos cambios en la estructura de relacionamiento entre regiones, las tensiones en la Unión Europea, en torno a las crisis económicas nacionales, los disensos sobre las perspectivas del proceso de integración europeo y el debilitamiento de la zona euro, la alejan de los procesos regionales latinoamericanos que no han sido una prioridad económica, política ni de seguridad –sin un marco multilateral integrador de las relaciones transcontinentales, dada la poca funcionalidad del esquema de integración europeo como referencia para el actual contexto de relacionamiento de los países latinoamericanos. En lo inmediato la relación se mantiene en el nivel de acuerdos parciales, negociados bilateralmente, en base a compromisos adscritos a prácticas comerciales.

Bajo el impulso de estas nuevas dinámicas concentradoras del comercio y la inversión, son previsible significativas reorientaciones en las prioridades nacionales: en lo económico, en torno a los mercados, inversiones y recursos estratégicos; en lo político, hacia la diversificación de asociaciones multilaterales y relaciones bilaterales privilegiadas; y en seguridad, con privilegio de la seguridad interior y una menor atención a la gestión multilateral de la seguridad regional.

c. Cambios y constantes en el rol de Estados Unidos

En un contexto de cambios en las relaciones norte-sur, caracterizados por nuevas dinámicas

1 Se proyecta con un mercado del 40% del PIB mundial, el 25% del valor de las exportaciones globales y 800 millones de consumidores. Incluye a Estados Unidos, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Es el mayor acuerdo comercial del mundo.

2 Está destinado a relanzar el intercambio de bienes, servicios e inversiones entre EE.UU. y la Unión Europea, las principales economías de servicios del mundo. Las inversiones bilaterales serían el motor de la relación transatlántica, con el impulso de las empresas transnacionales.



económicas en espacios subregionales con un desplazamiento del eje Atlántico hacia el del Pacífico, se prefiguran condiciones para un reposicionamiento de Estados Unidos en sus vínculos con América Latina, tema ausente en las fórmulas electorales norteamericanas, atrapadas en las urgencias de su coyuntura interna.

Sin embargo, la presencia creciente de actores extrarregionales, fundamentalmente la competencia económica y estratégica con China y su reacción geoestratégica frente al incremento de vínculos bilaterales de Rusia e Irán con países latinoamericanos, ha venido gravitando sobre las acciones de EE.UU. hacia la región durante el gobierno de Obama y no dejarán de condicionar las respuestas reactivas en el de Trump.

En el actual contexto global y regional, las proyecciones previsibles de la política norteamericana en el período que se inicia, vistas en una perspectiva estratégica, se dirigen primariamente a los aspectos económicos: acceso a mercados, inversiones y aprovisionamiento energético, sin desmedro de acciones en el campo de la seguridad y los procesos políticos.

La preocupación norteamericana por reactivar su tradicional área de influencia, es una constante de su política exterior. Más allá del desdén discursivo de Trump contra la globalización y los acuerdos comerciales, no podría desestimar, en provecho de su hegemonía, la conformación de un área económica en el Asia-Pacífico, donde cuenta con aliados estratégicos como Japón y Corea del Sur, con seguras implicaciones en el ambiente geopolítico internacional, en la situación de las organizaciones globales y en asuntos de seguridad mundial y regional.

Estados Unidos, desde su imperativo de limitar la incidencia de China en el comercio mundial, potenciando la proyección global del TPP, ha

venido animando, durante el gobierno de Obama, la incorporación de países latinoamericanos al proceso de integración comercial y cooperación multilateral en toda la extensión del Pacífico. Sin embargo, la orientación expuesta por las dos opciones presidenciales en Estados Unidos, ha marcado un giro hacia la política nacional y el proteccionismo, en desmedro de su involucramiento en esquemas transcontinentales de comercio e inversión, con lo cual, podría relativizarse, en el futuro inmediato, el liderazgo norteamericano en estas iniciativas.

Más allá de una agenda regional multilateral, para los intereses norteamericanos, una línea tradicional de política exterior, que ha tenido continuidad en diversos gobiernos, tiene como modelo político e institucional el relacionamiento con la región latinoamericana articulado por alianzas, acuerdos y relaciones bilaterales, para el despliegue de su propia agenda estratégica en asuntos sistémicos: financieros, energéticos, comerciales, a los que ha sido y seguirá siendo funcional la agenda política hemisférica en torno a la OEA, en oposición a modelos alternativos como UNASUR o CELAC.

En esta perspectiva, es prioritaria su asociación con aliados tradicionales con países como México, frontera de su seguridad nacional y socio comercial activo, a pesar de la polémica en asuntos migratorios y el unilateralismo agresivo de Trump; Colombia, que ha sido por décadas el centro de su estrategia de seguridad militar; Chile, con quien mantiene vínculos tradicionales en los campos económico y de seguridad; Argentina, que apuesta convertirse en una prioridad política en la coyuntura regional, proyectándose como aliado confiable en la reestructuración de relaciones en el Cono Sur, frente al debilitamiento y la crisis interna de Brasil, con quien podrían repotenciar vínculos comerciales y de cooperación militar.

En la transición norteamericana no se evidencian elementos que puedan modificar sus tradicionales



líneas políticas hacia la región, basadas en el proteccionismo y el privilegio de relaciones bilaterales con socios fuertes, anteponiendo a las nuevas asociaciones regionales el restablecimiento de los roles políticos de la OEA al frente de las relaciones hemisféricas y la reactivación del deteriorado sistema interamericano desde la perspectiva de seguridad nacional de los Estados Unidos.

La inquietante “era Trump”, probablemente mantendrá la mayoría de estas constantes de política regional. Sin embargo, en un país con predominio militar relativo, dominado por el capital especulativo y sometido a las urgencias consumistas de sus clases medias, este arbitrario liderazgo de élite, embriagado por una visión unilateral de gran potencia, una anacrónica devoción por el capitalismo monopólico nacional y una ideología xenofóbica, enfrentado a los impactos de la globalización asimétrica, amenaza con ser fuente de renovados conflictos y tensiones geopolíticas en la región.

d. Geopolítica de la integración

Este conjunto de factores relativiza las proyecciones de los modelos institucionales de integración. Con diversas perspectivas de sostenibilidad, en la actualidad se intensifican dinámicas contrapuestas de gobernanza regional que tensionan los modelos institucionales y subordinan el alcance de los consensos a intereses y prioridades nacionales, con una débil identidad de la región en su conjunto.

Entre los esquemas desarrollados en la última década, bajo el influjo de los realineamientos políticos en varios países latinoamericanos, afloraron proyectos complementarios de integración como *Alba* (2004),

Unasur (2008) y *Celac* (2010), que comparten, como foros de diálogo político, su dependencia del multilateralismo presidencialista, condicionado por factores esencialmente políticos, encauzados al tratamiento y resolución de conflictos internos e interestatales, en la etapa precedente.

El inicial impulso de estos procesos institucionales respondió a un momento de la política regional centrado en la gestión de tensiones interestatales desde voluntades gubernamentales dinamizadoras de una cooperación institucionalizada, a partir de la reactivación del rol del Estado en la articulación de procesos externos. Algunos de los gobiernos impulsores de estos nuevos enfoques compartieron el cuestionamiento a la trilogía *mercado-seguridad-democracia liberal* que ha configurado el imaginario hegemónico que acompaña al esquema de integración mercantil hacia el Norte, propio de la fracasada Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y los TLC bilaterales en los que intervienen varios países de la región, así como del denominado sistema de seguridad hemisférica atado a la seguridad nacional de Estados Unidos y el modelo de “*democracia y gobernabilidad continental*”, eje discursivo de la diplomacia norteamericana hacia la región, que alimentó el mito del “consenso democrático regional” de la OEA.

En otra dirección, una perspectiva tradicional se articula en la *Alianza del Pacífico*, como modelo de asociación comercial, impulsado por una red de acuerdos bilaterales, con privilegio de negociaciones arancelarias y desregulación de los sectores estratégicos, agrícola y de recursos naturales. La ligazón de la mayoría de sus miembros a tratados de libre comercio bilateral con EE.UU. condiciona su perspectiva al comercio preferencial, con ventaja de los socios más fuertes, en la ocupación transnacional de los mercados y las cadenas de producción.



En el contexto de impulsos contradictorios en torno a los esquemas alternativos de asociación comercial e integración, el Mercosur devino en un escenario de tensiones proyectadas sobre la economía y la geopolítica regional, dado su significativo peso, como bloque subregional, en la relación con la economía global³.

Actualmente, en este espacio subregional, se manifiesta el giro de Brasil, Argentina y Paraguay en asuntos de integración y la reorientación de sus prioridades de asociación comercial regional y transregional; su interés por la ampliación de las relaciones comerciales con los mercados europeos, con la perspectiva de negociación de un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea es manifiesto, y, en otra dimensión transregional, es claro el afán de aproximación con la Alianza del Pacífico y la perspectiva estratégica de integración en el Tratado Transpacífico (TTP). Estas alternativas de asociación podrían devenir prioritarias en el contexto de realineamientos regionales, con el restablecimiento de un regionalismo abierto, apoyado en la reactivación de vínculos comerciales y políticos con Estados Unidos por parte de la mayoría de países miembros del Mercosur.

Bajo estas condiciones, asistimos a la configuración de un escenario complejo que pone en tensión las tendencias de construcción regional desarrolladas en la última década, con diversas perspectivas de sostenibilidad para cada uno de los proyectos y modelos institucionales: una mayor perspectiva política se percibe para Unasur en su esquema de cooperación sectorial, a pesar de su actual aletargamiento, y para Celac con el auspicioso

consenso que mantiene para una amplia agenda de intercambios multilaterales sobre los problemas del desarrollo, las crisis financiera, energética y alimentaria, y las negociaciones globales de comercio aun sin logros tangibles; mientras, podría avizorarse una menor sostenibilidad para el Alba, asociada a la situación de Venezuela, y para la Alianza del Pacífico, eventualmente sujeta a una absorción por el mega acuerdo transpacífico.

El entorno suramericano de seguridad regional

La reestructuración inconclusa de la seguridad regional en América Latina, y particularmente en Suramérica, se despliega entre la crisis del sistema interamericano y el lento desenvolvimiento de la cooperación subregional en defensa y seguridad estructurada en torno al Consejo de Defensa Suramericano.

Si bien el modelo de seguridad hemisférica ha enfrentado cuestionamientos que debilitan su hegemonía, la opción alternativa de un sistema de seguridad regional continúa siendo un proyecto en ciernes, en un momento en el que los intereses y prioridades estratégicas de los gobiernos giran hacia la seguridad interior y al afianzamiento de relaciones bilaterales.

En el orden bilateral, es significativa la diversificación de relaciones en el ámbito de la seguridad y la defensa desarrolladas por países de la región con contrapartes extrarregionales, entre los cuales destacan los acuerdos y acciones de

3 El Mercosur, en conjunto, constituye la quinta mayor economía del mundo, con un mercado potencial de 300 millones de habitantes, comercio de exportación e importación y recursos estratégicos como el acuífero o las reservas petroleras venezolanas.



cooperación en estos campos con Rusia y China, formalizados por varios países suramericanos⁴.

Un factor residual que gravita sobre la reestructuración de la seguridad regional constituye la inercia y reactivación del sistema interamericano y los mecanismos hemisféricos, la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, sobre cuyo destino inmediato no existe consenso político entre los países; mientras, continúa de hecho la participación de militares latinoamericanos y la articulación de los programas de estas instituciones regionales con la cooperación militar bilateral con Estados Unidos.

Entre las situaciones que tienen mayor impacto sobre las condiciones de seguridad regional, sin duda, tiene relevancia mayor el proceso de paz en Colombia: la firma de los acuerdos entre el gobierno y las FARC pone en evidencia la naturaleza política del conflicto, más allá de la proclamada agenda antinarcóticos que acompañó a las acciones de contrainsurgencia, abriendo el camino para una agenda de seguridad, desarrollo y estabilización política, al tiempo que la desactivación del conflicto armado cambia el escenario para la política de seguridad de Estados Unidos y su proyección militar sobre la región.

Sin embargo, los resultados negativos del plebiscito ratificatorio evidencian la complejidad social y

política del proceso y la extensión de los medios de control ideológico de las percepciones colectivas acerca del conflicto armado en una población severamente afectada por la violencia, frente a lo cual, serán necesarias políticas de largo plazo para enfrentar las causas estructurales y la construcción de un clima de confianza nacional e internacional que haga posible efectivizar transformaciones institucionales con desarrollo social e inclusión política y garantías para el ejercicio de los derechos en una nueva cultura política democrática.

El posconflicto constituye un escenario que interpela no solamente la solidez de las instituciones políticas y de la sociedad civil colombianas, la capacidad del gobierno colombiano para asegurar políticamente el proceso frente a los actores desinstitucionalizadores y la de las FARC para avanzar en su conversión en fuerza política legal, sino los fundamentos y capacidades de la cooperación multilateral frente a situaciones críticas, para la concurrencia y el relacionamiento de actores nacionales, vecinales y regionales en la reconstrucción del tejido social, el desarrollo de las zonas fronterizas, la reparación de las poblaciones vulneradas y un tratamiento diferenciado de fenómenos transfronterizos de delincuencia y crimen organizado.

Otro factor del actual escenario de seguridad regional son las relaciones bilaterales conflictivas, irresueltas o privilegiadas, en torno a las que se

4 Esta tendencia se puede advertir en varios países de la región. Ecuador, entre otros, ha ampliado su cooperación militar con Rusia, China y Bielorrusia en aspectos técnico-militares, equipamiento militar, industria, tecnología, adiestramiento y capacitación. Bolivia, dentro de su acuerdo de cooperación militar con Rusia, incluye equipamiento, capacitación y transferencia tecnológica. Venezuela mantiene también un acuerdo de cooperación técnico-militar con Rusia con adquisiciones de material bélico, y un acuerdo de cooperación militar con China que incluye industria de defensa. Perú suscribió acuerdos de cooperación técnico-militar con China en equipamiento y transferencia tecnológica. Argentina busca profundizar la cooperación en temas de defensa con Rusia, incluida la adquisición de equipos de combate y transferencia tecnológica.



mantienen tensiones y conflictos interestales de diversos tipos. Entre estas, persisten viejos conflictos fronterizos-territoriales que han sido causa de enfrentamientos bélicos en el pasado y hoy siguen siendo fuente de tensiones, algunas de ellas desplazadas al plano jurídico internacional.

En el campo territorial, Bolivia mantiene su diferendo con Chile por la salida al mar, en torno al cual se han generado situaciones de elevada conflictividad; Perú y Chile, disienten en torno a la delimitación marítima; entre Surinam y Venezuela persiste un conflicto de delimitación del territorio de la Guyana Esequiba, al igual que entre Colombia y Venezuela por la franja de Maracaibo.

Además, están presentes otro tipo de tensiones interestatales más vinculadas a políticas o acciones estatales en asuntos de interés contrapuesto en diversos campos, entre estas, la confrontación que involucra, en diverso grado, a Ecuador, Perú y Venezuela con Colombia en torno a los impactos transfronterizos de su conflicto interno; el enfrentamiento entre Argentina y Uruguay por las industrias papeleras europeas en las márgenes del río de la Plata o el de Brasil con los países ribereños de la Amazonía por la tala del bosque amazónico debido a la construcción de la salida al Pacífico dentro de los ejes IIRSA⁵.

A estos conflictos interestatales se suma la presencia de *enclaves irresueltos*, como son la ocupación inglesa de las Malvinas y el estatus colonial de

la Guyana Francesa, asuntos sobre los cuales no existe un consenso de seguridad regional ni un tratamiento explícito de las diferentes posiciones nacionales; de hecho, son temas gravitantes pero no incluidos en ninguna de las agendas de cooperación en materia de seguridad regional.

A partir de la concurrencia de estos factores, podemos advertir cambios significativos en el último período en las prioridades de los gobiernos en asuntos de seguridad regional que afectan su perspectiva estratégica.

Las agendas nacionales se han volcado hacia problemas internos: la seguridad pública, la restructuración de las fuerzas armadas y su intervención en acciones de orden interno, las reformas legales y la transformación institucional de Ministerios de Defensa y Seguridad, la repotenciación de capacidades y sistemas de armamentos, son, entre otras, prioridades en las que se diferencian los países, hoy más interesados en cuidar de su relacionamiento bilateral desde políticas nacionales autónomas que en la implantación de un sistema multilateral en seguridad y defensa regional vinculante.

En esta perspectiva de autonomía y bilateralidad en las relaciones en los campos de seguridad y defensa se inscribe también el incremento de acuerdos con actores extrarregionales, fundamentalmente Rusia y China, que han ampliado significativamente la cooperación militar con países suramericanos en la última década.

5 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en la actualidad integrada al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de Unasur (Cosiplan), articula los proyectos de infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones, con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).



Este complejo y diversificado entramado de relaciones vecinales, bilaterales y transregionales contrasta con la postergación de un sistema de seguridad regional y defensa suramericana, sobre la que gravitan, también, las limitaciones del Consejo de Defensa Suramericano. Este último, si bien no constituye una alianza militar ni un sistema de seguridad, ha jugado un rol fundamental como instancia de diálogo y cooperación institucionalizada en asuntos de defensa y seguridad regional; sin embargo de lo cual, actualmente evidencia desfases en sus mecanismos ejecutivos y en el desarrollo de los ejes de su plan de acción.

El Consejo de Defensa Suramericano enfrenta el reto de profundizar el proceso de la seguridad multilateral, avanzando de la cooperación en defensa a la integración en seguridad regional, mediante la conformación de un sistema de seguridad regional. A partir de sus logros será necesario ampliar la cooperación en defensa profundizando la coordinación de políticas y acciones desde una visión estratégica común y una doctrina de defensa que permita identificar complementariedades para el tratamiento de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa: políticas, institucionalidad, presupuestos, sistemas de defensa, estructura de las fuerzas armadas, sistemas de armamento y tecnología militar.

Una nueva jerarquía de problemas compromete la seguridad regional desde la definición de intereses efectivamente compartidos, en relación con los problemas comunes del desarrollo, la reinserción internacional de las economías, las transformaciones en los sistemas políticos, la prevención de conflictos mediante la implementación de medidas de confianza mutua, mecanismos de alerta temprana y solución pacífica de las controversias.

La condición regional en perspectiva

La reconfiguración del mapa regional de América Latina y su proyección en las relaciones de poder a nivel global, continúa condicionada por la desagregación de la región, que ha sido una constante, determinada por la desigualdad y desconexión estructural de las economías nacionales, las asimetrías de los sistemas militares y las fracturas políticas presentes en los diversos enclaves subregionales, que ahondan la fragmentación y competencia por relaciones privilegiadas resueltas bilateralmente, lo que debilita la asociación estratégica para la acción común en escenarios multilaterales.

Esta condición de segmentación de intereses y fragmentación política se ha dejado sentir en diversos escenarios, desde las negociaciones comerciales globales de la OMC o el G20 hasta intercambios en los foros alternativos como la Unión Europea con la CELAC o la UNASUR.

En las actuales tensiones en torno a la gobernabilidad regional se proyectan los cambios políticos nacionales y su impacto sobre los esquemas de cooperación, integración y multilateralismo, tanto en sus aspectos económicos y políticos como en la situación y perspectiva de la seguridad regional.

Las crisis, recambios políticos y desplazamientos internos en los países del área no dejan de trasladar sus efectos al campo multilateral dada la fuerte dependencia de los mecanismos de cooperación –fundamentalmente en los nuevos modelos institucionales como Unasur y Celac–, del consenso basado en la diplomacia de cumbres presidenciales, con escaso desarrollo de una efectiva institucionalidad multilateral



supragubernamental, en la actualidad dependientes de los cambios en la orientación política en los gobiernos de varios países de la región. Esto dificulta los consensos para acciones más amplias en materia de gobernabilidad regional.

La pérdida de influencia relativa y el debilitamiento del liderazgo regional de Brasil, y la reorientación de la política exterior de Argentina hacia otras prioridades en sus vínculos bilaterales marcan un punto de inflexión de la tendencia integracionista y el regionalismo de nuevo tipo, que lideraron en el pasado inmediato. La ausencia de liderazgos con capacidad de convocatoria regional deja un mayor espacio para la recuperación de la presencia de Estados Unidos en el área.

En un contexto general de pérdida de dinamismo económico (Cepal, 2016) y baja integración comercial intrarregional, los impulsos a la gobernanza multilateral de un nuevo regionalismo, iniciada en condiciones de prosperidad económica y voluntad política, se debilitan. Mientras, las asimetrías tienden a profundizarse marcando diferencias en las opciones nacionales de inserción internacional y alianzas estratégicas, con mayores disensos en el área, entre el proteccionismo y la integración, que estimulan la búsqueda de alternativas de articulación externa.

La adscripción de los países suramericanos a diversos tipos de agrupamientos multilaterales, incluidos los transcontinentales y su integración a esquemas comerciales y financieros con direccionamientos muchas veces opuestos, genera interdependencias que desbordan y trascienden sus vínculos intrarregionales.

Adicionalmente, la introyección de los gobiernos ante las situaciones de conflictividad interna y sus diferencias en cuanto a las opciones de relacionamiento internacional desde sus prioridades nacionales y adscripciones político-ideológicas

viene deprimiendo los modelos institucionales de integración, que en su implementación han evidenciado un limitado alcance efectivamente regional, mostrándose poco reactivos a factores extrarregionales.

Sin la conformación de un sistema de seguridad regional, a pesar del diálogo político en el Consejo de Defensa Suramericano, no avanza una efectiva cooperación en defensa ni una visión estratégica común. Así, no se logra tratar complementariamente las asimetrías estructurales entre los sistemas nacionales de defensa y las diferencias en políticas de defensa y seguridad.

En estas condiciones, Suramérica continúa siendo un área sin integración económica ni articulación política multilateral plena. Esto determina que la perspectiva de un diseño común de seguridad regional también enfrente limitaciones estructurales no superadas.

La experiencia de la última década en torno a la construcción política de una mayor autonomía regional a partir del diálogo de gobiernos, si bien se materializó en nuevas instituciones multilaterales como Unasur y Celac, no ha dado lugar a una nueva regionalización en la que se plasme la reestructuración de las relaciones hemisféricas, aún pendiente.

Frente a estos desafíos, los modelos institucionales de integración regional o subregional, que han articulado la experiencia multilateral de la última década, evidencian un limitado alcance efectivamente regional y, en la actualidad, se muestran sujetos a factores extrarregionales y dependencias políticas signadas por los intereses nacionales divergentes.

La gobernabilidad regional, en perspectiva, demanda una redefinición política de la relación entre regionalismo e integración. En esta nueva



fase, el multilateralismo latinoamericano deberá desarrollar un nuevo concepto de lo regional, tanto desde el punto de vista de la identidad como de la proyección económica, política y geoestratégica, a partir de la definición del interés regional, en relación con los problemas comunes del desarrollo, la reinserción internacional de las economías, la integridad de los sistemas políticos y la seguridad regional.

La gobernanza de la confluencia y complementariedad de varios diseños institucionales, con distintos ritmos y alcance, requiere asumir los diversos procesos de integración en desarrollo desde agendas compartidas y acciones coincidentes en una perspectiva multidimensional, mediante el establecimiento de prioridades estratégicas, destinadas a la potenciación del multilateralismo pluralista en las relaciones interestatales suramericanas.



Bibliografía

- Benítez, Raúl; Celi, Pablo; Diamint, Rut, “Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los nuevos conflictos”, en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2009.pdf>
- Celi, Pablo, “El anclaje suramericano de integración y seguridad regional”, en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4172912.pdf>
- Cepal (2015). “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe”. En http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39010/S1501143_es.pdf
- Cepal (2016). “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”. En http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/86/S1600799_es.pdf
- Cepal: “Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas”, en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-hacia-una-estrategia-de-cadenas-de-valor-inclusivas>
- Cepal: “Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina”, en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2190-dimensiones-sociales-la-integracion-regional-america-latina>
- Cepal: “Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional”, en: www.cepal.org/.../38855-gobernanza-global-desarrollo-nuevos-desafios-y-prioridades-de-la-cooperacion-internacional
- Diamint, Rut, “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA”, en: www.cidob.org
- Flemes, Daniel; Nolte, Detlef, “Alianzas externa para armamento y defensa”, en: www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5758-001_g.pdf
- Flemes, Daniel; Nolte, Detlef; Wehner, Leslie, “Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa”, en: www.revistas.uchile.cl/files/journals/51/articles/19428/.../19428-59202-1-PB.pdf
- Grabendorff, Wolf, “La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones”, en: <http://www.cries.org>
- Hirst, Mónica, “Crisis de Estado y seguridad Regional; nuevos desafíos para América del Sur”, en: www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3992-001_g.pdf
- Hirst, Mónica, “Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de las pos-Posguerra Fría”, en: www.library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf
- Jácome, Francine, “Perspectivas sobre seguridad en los inicios del siglo XXI. América Latina y El caribe”, en: <http://www.iaecal.usb.ve/Mundo%20Nuevo/MundoNuevo5.html>
- Nolte, Detlef, “La integración regional de América Latina; geometría variable y gobernanza regional cooperativa”, en: <https://www.academia.edu/6311477/>
- Peña, Félix, “Integración Regional e inserción internacional de América Latina en un mundo de múltiples opciones”, en: www.library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf
- Rouquié, Alain, “América Latina 2010: geopolítica y ambiciones internacionales”, en: www.library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf
- Russell, Roberto, “América Latina: ¿Entre la integración y la polarización?”, en: www.library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf
- Sanahuja, José Antonio; Verdes, Francisco J, “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, en: www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf
- Sanahuja, José Antonio, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcances y perspectivas de UNASUR y CELAC”, en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>
- Sanahuja, José Antonio, “Un sistema internacional en cambio: retos de la gobernanza global”, en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>
- Sanahuja, José Antonio, “UNASUR, logros y dilemas”, en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>
- Silva, Flores Consuelo y Martins, Carlos Eduardo, Coordinadores, “Nuevos escenarios para la integración en América Latina”, en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131016025228/NuevosEscenarios.pdf>



Acerca del autor

Pablo Celi

Doctor en Ciencias Internacionales.

Doctor en Filosofía.

Profesor de la Universidad Central del Ecuador.

Investigador con estudios y publicaciones en política y relaciones internacionales, integración regional, seguridad internacional y defensa.

Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2010-2014).

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable
Daniel Gudiño | Coordinador de Proyectos

Telf.: +593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>
<http://www.40-fes-ildis.ec>

 Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Diagramación: graphus® 290 2760

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-164-5