

PERRY CENTER OCCASIONAL PAPER

NOVEMBER 2020

La Crisis de la Integración Regional y la Cooperación en Defensa en América Del Sur

Por Jorge Riquelme



**WILLIAM J. PERRY CENTER
FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES**

National Defense University

Subtítulo de la Caratula: La entrada ceremonial a la reunión del 11 de junio de 2012 de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en el Palacio de Nariño, sede del Presidente de la República de Colombia.

Crédito: Fernanda LeMarie - Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador and Flickr, UNASUR.

Disclaimer: The views expressed in this paper are those of the author and are not an official policy nor position of the National Defense University, the Department of Defense nor the U.S. Government.

Sobre el autor: Investigador chileno, asociado al IRI-UNLP. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Entre otros, ha realizado estudios de especialización en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington D.C.) y en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (París). El autor agradece los valiosos comentarios que le brindó Felipe Aravena Gálvez.

Editor-in-Chief: Pat Paterson

Layout Design: Viviana Edwards

La Crisis de la Integración Regional y la Cooperación en Defensa en América Del Sur

Por Jorge Riquelme



**WILLIAM J. PERRY CENTER
FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES**

**PERRY CENTER OCCASIONAL PAPER
NOVEMBER 2020**

La Crisis de la Integración Regional y la Cooperación en Defensa en América Del Sur

Por Jorge Riquelme

“Prefiero los confines: aquellos lugares donde los países, las comunidades, las lealtades, las afinidades y las raíces se topan incómodamente entre sí, y donde el cosmopolitismo no es tanto una identidad sino la condición normal de la vida.”

Tony Judt. *El refugio de la memoria* (2011).

Introducción

Los estudios sobre seguridad y defensa en América del Sur se han abordado mayoritariamente desde la perspectiva de las teorías Realista o Neo-Realista de las Relaciones Internacionales (Mares, 2012; Resende-Santos, 2007; Mares y Bernstein, 1998). Bajo esta perspectiva, las vinculaciones entre los países se caracterizan por el conflicto, en tanto los actores son altamente competitivos y tenderían al choque, siendo la guerra la mayor manifestación de esta continua conflictividad y lucha por la supervivencia en un escenario básicamente anárquico, como el descrito por Hobbes en su noción sobre el *Estado de Naturaleza*.

No obstante, la realidad sudamericana parece distar de esta perspectiva. En los hechos, América del Sur corresponde a una de las regiones más pacíficas del mundo desde la perspectiva de los conflictos interestatales, libre de armas de destrucción masiva y con un bajo gasto militar, en contraposición con otras regiones donde perviven importantes y numerosos conflictos. Según el último informe del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), América del Sur ha mantenido sin grandes cambios su gasto en defensa, alcanzando los US \$ 52.8 billones, de los cuales el 51% es aportado por Brasil (SIPRI, 2020). A lo anterior, se agrega una relevante cooperación en defensa entre los países, los cuales han abandonado el uso de la fuerza, léase la guerra, como un mecanismo de solución de las controversias, aunque ello no implique la ausencia total de conflictos, que son propios de toda relación social, sobre todo las que se dan en el campo internacional.

En este contexto, diversos mecanismos de integración en América del Sur, como es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), han realizado declaraciones donde califican a sus respectivas áreas como Zonas de Paz. América del Sur se constituye como un espacio regional donde los países dirimen sus diferencias mediante instrumentos jurídicos y políticos, antes que recurriendo al tradicional conflicto bélico. El concepto de Zona de Paz surgiría durante el siglo XX bajo el objetivo de sustraer un determinado espacio geográfico de la confrontación bipolar, que se desplegaba en el mundo en el contexto de la

Guerra Fría.¹

Esta idea es cercana al concepto de Comunidad de Seguridad que, al decir de Emanuel Adler, se refiere a una región compuesta por Estados soberanos, cuyos pueblos mantienen mutuas expectativas de cambio pacífico (Adler, 2001: 146). En un espacio con tales características, la confianza se constituye como una condición esencial de las relaciones entre los actores. Ello, por cuanto la confianza es el lubricante que dinamiza las relaciones en todo sistema social, generando expectativas de mutuas relaciones pacíficas. En suma, otorga un ambiente estable y propicio para la cooperación entre sus miembros.

Sin embargo, aunque la tradicional guerra no esté presente en América del Sur, lo cierto es que la realidad actual de la región está dominada por la fragmentación y la dispersión, donde la confianza no parece predominar en los vínculos interestatales, en un contexto general caracterizado por la crisis de la integración regional. En dicho marco, el presente artículo analiza las características de la cooperación en defensa en la actualidad, poniendo hincapié en el estado de la cooperación tras el fin de la UNASUR y, consecuentemente, del Consejo de Defensa Suramericano, lo que, como se evidenciará en este trabajo, ha implicado una tendencia evidente hacia la bilateralización de los vínculos al interior de América del Sur.

El escenario internacional: entre la multipolaridad y la crisis de la integración regional

El debate sobre la construcción de un escenario internacional multipolar no es nuevo. Ya en 2008 Fareed Zakaria planteaba que asistíamos a un mundo post-americano, definido por el posicionamiento global de países tradicionalmente apreciados como periféricos, en lo que denominó “el auge del resto”, teniendo a China e India como puntas de lanza (Zakaria, 2008).

Tres años después, Joseph Nye plantearía en *The Future of Power* la conocida analogía según la cual el poder en el mundo estaba distribuido a la manera de un ajedrez tridimensional. En la cima del tablero, el poder militar era claramente unipolar, con Estados Unidos como actor supremo. Pero en la medianía del tablero, donde se juega el poder económico, el mundo pasaba claramente a ser multipolar desde fines del siglo pasado, con variados actores relevantes, como el mismo Estados Unidos, así como Europa, Japón y China. Por último, en la dimensión inferior, donde se despliegan las relaciones transnacionales de actores que trascienden el control estatal, el poder era ampliamente difuso, perdiendo todo sentido utilizar en esta esfera conceptos como unipolaridad, multipolaridad o hegemonía (Nye, 2011: XV). Bajo la perspectiva de Nye, si bien en el ámbito militar aún se estaba en presencia de un mundo unipolar, con Estados Unidos a la cabeza, no existiendo un Estado o grupo de Estados capaces de contrabalancear a la potencia norteamericana, lo cierto es que el mundo ya poseía altos grados de multipolaridad en todos los demás ámbitos de las relaciones internacionales, como era el caso de la economía y el conocimiento científico tecnológico.

No obstante, este paulatino reacomodo del poder mundial, con la creciente consolidación de un

¹ La primera declaración de Zona de Paz estuvo referida al Océano Índico, respondiendo al interés de la India y otros Estados de la zona, de protegerse frente al riesgo de que las superpotencias incluyeran a dicho espacio en su confrontación, particularmente en lo relacionado con el uso de armamento nuclear (Grebe, 2004: 15).

escenario global multipolar, está siendo radicalmente dinamizado por la expansión de la pandemia del COVID-19, que ha lanzado a China desde una posición de potencia regional a una condición de rango definitivamente global, trasladando la competencia entre los actores tradicionales y emergentes, incluso, en la búsqueda de una vacuna para el virus. En los hechos, de ser considerado el país responsable y donde se originó el COVID-19, al poco tiempo China pasó a considerarse como un ejemplo en su enfrentamiento, imagen que se vio impulsada por la activa cooperación que comenzó a implementar con la distribución de insumos médicos, apuntalando su imagen exterior y *poder blando*, por utilizar el conocido concepto acuñado por Joseph Nye. Ello, a pesar del poco apego chino por la cultura de derechos humanos propugnada desde occidente, particularmente en lo relacionado con los derechos civiles y políticos, pilar fundamental del régimen político democrático.

Este proceso de transición de poder en el mundo ha implicado severas turbulencias internacionales, dando lugar a una desatada pugna entre Estados Unidos y el gigante asiático, a la que diversos analistas han calificado como una nueva Guerra Fría. Pero se trata de un conflicto distinto al enfrentamiento bipolar del siglo XX, por cuanto ha dejado a la Federación de Rusia en lugar secundario, pese a los ingentes esfuerzos de Vladimir Putin por reposicionar un país marcado hace años por el estancamiento económico y demográfico. Además, esta nueva competencia global involucra a dos potencias con una marcada interdependencia en materia comercial y financiera, mucho más de lo que en su momento estuvieron Estados Unidos y la Unión Soviética.

Otras regiones del mundo igualmente se han vuelto implicadas en tensiones interestatales. Es el caso de los recientes enfrentamientos entre China e India, que derivan de la guerra de 1962, en torno al eventual traspaso de la *Línea de Control Real*. También pueden mencionarse las complejizadas relaciones entre China y Australia, un socio prominente de Estados Unidos en materia de seguridad y defensa. Últimamente, Australia ha acusado al gigante asiático de haber perpetrado ataques cibernéticos, que no serían los primeros, sobre diversos organismos de gobierno.

Otros escenarios y actores del mundo han seguido tendencias conflictivas semejantes, como lo expresan los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán, dos antiguos países de la Ex Unión Soviética, en torno a la región de Nagorno Karabaj. O las tensiones entre Turquía y Grecia por los derechos sobre ciertas reservas de gas localizadas en el Mediterráneo. Lo anterior, forma parte de un contexto político internacional profundamente afectado por una férrea crítica al orden liberal internacional, construido tras la Segunda Guerra Mundial, y por el renovado auge de los nacionalismos y los populismos de derecha e izquierda, dando una cuota de incertidumbre respecto del porvenir de la democracia en el mundo.²

Pero este escenario complejizado no ha sido adecuadamente digerido por las élites políticas a nivel latinoamericano y sudamericano. Desde luego, un sistema internacional de corte multipolar exige de un trabajo coordinado y colectivo, entre actores con pocos recursos de poder tradicionales. Es decir, sólo actuando en común los actores de menor peso relativo tienen oportunidades de incidir en la toma

² Un interesante análisis sobre las tensiones a que está sometido el régimen democrático en el mundo, amenazado por tendencias al nacionalismo, auge del fascismo, corrupción y debilidad institucional, elementos que se ven radicalizados ante la expansión del COVID-19, puede verse en Fukuyama (2020).

de decisiones globales, aportando de ese modo a la gobernanza global. Sin embargo, al momento en que se escriben estas líneas, la crisis del multilateralismo global tiene un correlato directo en el ámbito regional latinoamericano, lo que ha llevado a una serie de autores a plantear que se asiste a una aguda crisis de la integración regional (Van Klaveren, 2020; Covarrubias, 2020; Nolte, 2018),

A nivel latinoamericano, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) pasa por una severa crisis. A inicios de 2020 México asumió la Presidencia *Pro Témpore*, en medio de impugnaciones, enmarcadas en una serie de fracturas regionales, propiciadas por la situación de Venezuela. La Presidencia saliente, Bolivia, criticó la manera en que se produjo el traspaso, que debería haberse realizado en el país andino y no en el mismo México, lo que habría violado los procedimientos establecidos. Ante esta situación, la Canciller de Bolivia, Karen Longaric señaló al respecto que “... Es muy difícil que la CELAC tenga futuro.”³ A ello hay que sumar la decisión brasileña de suspender su participación en dicho esquema, debido a que “no había tenido resultados en la defensa de la democracia en ningún área” y, además, “da lugar a regímenes no democráticos como Venezuela, Cuba y Nicaragua.”⁴ Desde luego, por su peso y trascendencia regional, ningún esquema integrativo tiene serias proyecciones sin el apoyo de Brasil.



Subtítulo: Fotografía Oficial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, Caracas, República Bolivariana de Venezuela. Foto Presidencia/Luis Echeverría

Crédito: Luis Echeverría, gobierno de Guatemala

³ Véase la entrevista a la Canciller boliviana Karen Longaric, disponible en http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Karen-Longaric-dificil-Celac-futuro-animal-politico_0_3293670641.html Revisado en enero de 2020.

⁴ “El Canciller de Brasil, tras suspender su participación en la CELAC: Da lugar a regímenes no democráticos como Venezuela, Cuba y Nicaragua.” Disponible en <https://www.infobae.com/americas/america-latina/2020/01/16/el-canciller-de-brasil-tras-suspender-su-participacion-en-la-celac-da-lugar-a-regimenes-no-democraticos-como-venezuela-cuba-y-nicaragua/> Revisado en enero de 2020.

En el plano sudamericano, la UNASUR está virtualmente disuelta. Su crisis comenzó súbitamente en abril de 2018, cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú, decidieron suspender su participación en las distintas instancias de este esquema, hasta que se apreciaran “resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización.” En el contexto de una serie de cambios políticos en la región, que llevaron a la instalación de gobiernos de derechas y al recrudecimiento de la crisis política, económica y social de Venezuela, esta crisis tuvo como antecedente inmediato las dificultades de los miembros para consensuar un Secretario General tras la salida de Ernesto Samper, lo que llevó a la virtual parálisis administrativa del organismo, tras lo cual una serie de países se han retirado, quedando actualmente sólo tres de los doce que lo componían⁵.

Pese a lo antes señalado, para los efectos de este trabajo, interesa especialmente destacar que la aguda crisis por la que atraviesa la integración regional sudamericana no afecta la condición de la región como una Zona de Paz o una Comunidad de Seguridad. Las confianzas están dañadas, pero eso no implica el que los países consideren la guerra como un mecanismo de resolución de sus conflictos. Sobre esta base, en los siguientes acápites se analizará la cooperación en defensa en América del Sur en los albores del siglo XXI, así como tras la crisis y virtual término de la UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano.

La cooperación en defensa en los inicios del siglo XXI: El Consejo de Defensa Suramericano

En los albores de este siglo la cooperación en defensa estuvo predominantemente conducida con un enfoque regional, bajo el alero de la UNASUR. Este esquema de integración tuvo su origen en las Cumbres de los Jefes de Estado y Gobierno de América del Sur que, con el fuerte apoyo de Brasil, se celebraron desde el año 2000. Tales reuniones dieron lugar posteriormente a la Comunidad Sudamericana de Naciones, establecida en diciembre del año 2004 en el Cuzco, la que tras la Cumbre de Isla Margarita de 2007, pasó a llamarse UNASUR. Según su Tratado Constitutivo, esta instancia surgió con el siguiente objetivo:

“...construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”⁶

En febrero de 2008, en el marco de la UNASUR, el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da

⁵ Al momento en que se escribe este artículo, sólo se mantienen en UNASUR Guyana, Surinam y Venezuela. Véase la Nota de prensa “EE le explica: ¿Es el final de UNASUR.” Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ee-le-explica-es-el-final-de-unasur-articulo-908863> Revisado en marzo de 2020.

⁶ El Tratado Constitutivo de la UNASUR se encuentra disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45568/UNASUR_Tratado_Constitutivo_de_la_Uni%C3%B3n_de_Naciones_Suramericanas__10_p_.pdf?sequence=3 Revisado en agosto de 2020.

Silva, y su entonces Ministro de Defensa, Nelson Jobim, propusieron la idea de crear un consejo sectorial encargado de canalizar la cooperación en defensa en el ámbito sudamericano, durante una visita de Estado a Argentina. En dicha ocasión, el Ministro Jobim sostuvo que el nuevo organismo buscaría “el entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener la misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan” (Moreira, 2008: 7).

De este modo, el Ministro Jobim iniciaría en 2008 una gira por los países sudamericanos, con el objeto de exponer las características de la propuesta brasileña y concitar apoyo entre los países de la región. El impulso brasileño no se planteó en una oposición frontal contra Estados Unidos, sino como un intento pragmático y moderado, bastante alejado de los ataques antiimperialistas proferidos desde Venezuela, adoptando más bien una postura de convivencia con la potencia norteamericana, como lo expresa que, entre las primeras gestiones realizadas durante 2008 por Jobim en orden a explicar y conseguir apoyos para el Consejo, estuviera una visita a Estados Unidos, en la cual se reunió con el Secretario de Defensa, Robert Gates, y con la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice. Refiriéndose al respecto, Jobim fue claro en señalar que el Consejo “no es contra nadie.” A ello agregaba que “...en ningún momento se consideró la constitución de una alianza militar de defensa suramericana, en el sentido clásico, del tipo *OTAN del Sur*, u otro tipo de modelo que pueda, *a priori*, articular acciones en el plano operacional, como una Fuerza Suramericana de Paz” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 20).



Subtítulo: Edificio de UNASUR en Quito, Ecuador.
Crédito: Montserrat Boix.

El Consejo representaba la expresión del liderazgo regional y global al que aspiraba Brasil en los albores del siglo XXI, de la mano de su preocupación por la inestabilidad de la región andina, así como por el control efectivo de su porosa frontera amazónica (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014: 498). La decisión para establecer el Consejo de Defensa se adoptaría en diciembre de 2008, durante la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Salvador de Bahía. El organismo surgió con la idea de constituirlo como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. Además de consolidar a la región como una Zona de Paz, el Consejo buscaba contribuir a la confianza y la unidad regional, mediante el fortalecimiento de la cooperación en defensa.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la decisión de crear el Consejo de Defensa Suramericano contaba con ciertos antecedentes directos que conviene subrayar. Por ejemplo, durante la primera Reunión de los Jefes de Estado y Gobierno de América del Sur, celebrada entre los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000 en Brasilia, se acordó crear una Zona de Paz Sudamericana. En el Comunicado emanado de dicha cumbre se caracteriza a la región por su paz y ambiente de amistad y cooperación, expresando que “La superación definitiva de diferendos territoriales, según el ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales.”

Posteriormente, durante la segunda Reunión de los Jefes de Estado y Gobierno de América del Sur, celebrada en Guayaquil en julio de 2002, los Presidentes acordaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana. El texto declara “A América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, hecho histórico que refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región.”

Los mencionados documentos, así como la posterior declaración de la UNASUR de la reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Carlos de Bariloche en agosto de 2008 -que proclamó nuevamente a Sudamérica como Zona de Paz- serían antecedentes fundamentales para contextualizar la decisión de constituir el Consejo de Defensa Suramericano.

De esta manera, en un contexto internacional donde los temas tocantes a la seguridad y defensa eran cada vez más relevantes a nivel global, sobre todo tras los atentados terroristas perpetrados sobre Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se lanzaba la idea de establecer un consejo sectorial encargado de estas materias, cuestión que hasta ese momento era un asunto irresuelto en América del Sur. En el fondo, se pretendía que este Consejo contribuyera a la confianza y la estabilidad regional de América del Sur, como una manera de contribuir a la gobernanza global en su conjunto.

A su vez, el impulso del Consejo por parte de Brasil debe entenderse en el marco de la prioridad sudamericana asumida por la administración Lula, que también se plasmó en el liderazgo asumido por el país en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), como parte de una estrecha vinculación entre sus políticas exteriores y de defensa. En 2008, el Presidente brasileño sostendría que “*O Brasil quer associar e seu futuro ao destino da América do Sul. Nehum de nossos*

países pode, sozinho, aspirar a prosperidade. Mais do que generosos, temos que ser solidários” (Rizzo de Oliveira, 2009:80).

En su arranque, el Consejo fue promovido por Brasil como una instancia flexible de consulta y cooperación, antes que como un denso mecanismo institucional de seguridad colectiva. El Consejo de Defensa buscaba fortalecer una identidad sudamericana en el ámbito de la defensa, constituyéndose como una instancia explícita del desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel regional. Junto a ello, Sanahuja y Verdes-Montenegro plantean que, con el Consejo se buscaba crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas entre los países de la región ante foros multilaterales sobre defensa, a partir de criterios de gradualidad y flexibilidad (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014: 507). En esta línea, Verónica Gómez sostiene que el Consejo no apuntaba “a ser una alianza militar clásica. El CDS no busca conformar unas Fuerzas Armadas suramericanas; no pretende conformar una capacidad operativa conjunta, ni un mando conjunto, y ni siquiera una política común de defensa” (Gómez, 2012: 370).

La baja densidad de la institucionalidad, susceptible, al mismo tiempo, de ser interpretada como alta flexibilidad, se explica en parte, por la voluntad política de los Estados de mantener ámbitos de soberanía, así como por la heterogeneidad que se apreciaba entre los miembros plenos y asociados del bloque en torno a sus concepciones acerca de la seguridad y la defensa, lo que consecuentemente afectaba las posibilidades de la integración en este ámbito y las percepciones de los países sobre el empleo de sus fuerzas armadas.

El Consejo de Defensa estaba integrado por los Ministros del ramo de los países miembros de la UNASUR, cuyas iniciativas y decisiones eran sometidas a los Jefes de Estado y de Gobierno. La Presidencia del organismo se le asignaba al Ministro de Defensa del país que ocupara la Presidencia *Pro Tempore* de la UNASUR. Existía igualmente una instancia ejecutiva, conformada por los Viceministros de Defensa o sus equivalentes, que se reunía cada semestre para supervisar el cumplimiento de las decisiones ministeriales. A su vez, los trabajos se organizaban en torno a los Planes de Acción anuales, los que se estructuraban alrededor de ejes temáticos. Durante la Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2009, se aprobó el primer Plan de Acción, donde se establecieron los siguientes ejes de trabajo, que se mantuvieron hasta su término: Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de la Defensa y; Formación y Capacitación.

Durante su periodo de vigencia, el Consejo de Defensa se constituyó como el más visible de los consejos sectoriales de la UNASUR y con más logros políticos, consolidando a la región como una Zona de Paz, como aporte sudamericano a la gobernanza global. En 2009, el entonces Ministro de Defensa de Chile, Francisco Vidal, plantearía lo siguiente:

“La cooperación...es el mejor camino para generar una voz propia, que se escuche y atienda en el mundo, y que nos permita aprovechar las oportunidades de la diplomacia multilateral...Así contamos ahora con un órgano permanente de diálogo, coordinación y consulta, integrado por todos los Ministros y Ministras de Defensa de cada uno de los miembros de

UNASUR...Creemos firmemente que hemos dado un paso fundamental para proyectar a futuro la paz y estabilidad en nuestra región, para seguir construyendo el desarrollo de nuestros pueblos” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009:15-17).

Durante su periodo de vigencia, la agenda del Consejo de Defensa Suramericano se concentró en temas como la utilización de las fuerzas armadas en operaciones de paz y frente a situaciones de desastres naturales; transparencia en defensa y medidas de fomento de la confianza –destacando la definición de una metodología para la medición de los gastos en defensa, aprobada por los Ministros de Defensa en noviembre de 2012, y la creación de un registro de inventarios militares, aprobado en febrero de 2014–; intercambio de experiencias en materia de modernización de los Ministerios de Defensa y en lo referente a la promoción de enfoque de género; fortalecimiento de la industria de la defensa y cooperación en ciberdefensa.



Subtítulo: El primer encuentro oficial de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se realizó el 11 de junio de 2012 en el Palacio de San Carlos, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bogotá, Colombia.

Crédito: Fernanda LeMarie, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ecuador and Flickr, UNASUR.

Todo ello, sin olvidar los aspectos relativos a la generación de estudios y capacitación de civiles y militares, mediante la creación, en marzo de 2009, del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa en Argentina (CEED) y, en febrero de 2014, de la Escuela Superior de Defensa en Ecuador (ESUDE), como parte de un esfuerzo regional por generar un pensamiento estratégico propiamente sudamericano, coherente con un espacio geográfico marcado por la paz interestatal (Riquelme y Faundes, 2017).

En 1993, Robert Keohane analizaba la política mundial bajo el prisma del *institucionalismo neo-*

liberal. Bajo esta perspectiva, reconociendo que los Estados seguían siendo actores prominentes en los asuntos mundiales, el autor destacaba el creciente proceso de la institucionalización multilateral de las relaciones internacionales, lo que tenía un efecto significativo en el comportamiento de los gobiernos, por cuanto se relacionaba directamente con las posibilidades de comunicarse y cooperar entre ellos (Keohane, 1993). Considerando este enfoque, es posible valorar el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano, como una instancia fundamental para la seguridad y estabilidad regional, que favoreció de manera decidida la cooperación y el intercambio de bienes y comunicaciones entre los países sudamericanos en materias de defensa. Desde luego, tras la crisis de la UNASUR y el retiro de gran parte de sus miembros, la cesación del organismo dejó un espacio vacío relevante, que ha implicado una vuelta a la preferencia de los países por actuar de manera bilateral antes que multilateral.

Pese al término de sus funciones, es claro que durante su funcionamiento el Consejo contribuyó al incremento de la confianza, bajando los costos de las transacciones y favoreciendo la institucionalización y predictibilidad de las conductas de sus miembros, lo que consecuentemente contribuyó a la minimización de los riesgos de enfrentamiento e incertidumbre. En suma, como herramienta multilateral, el Consejo favoreció un ambiente regional estable, cuyos aportes han permanecido en el tiempo.

La idea que trasciende esta investigación, utilizando los conceptos aportados por Joseph Nye, es que las fuerzas militares no sólo pueden ser apreciadas bajo el prisma del *poder duro* de la fuerza física y la coerción, sino también desde sus aportes al *poder blando*, como parte de una agenda de seguridad benigna y asociativa, definida por la cooperación entre los Estados (véase Nye, 2011: 25). En esta línea, cabe destacar que la interacción gubernamental que propiciaba el Consejo de Defensa, implicaba un proceso de socialización y aprendizaje compartido de los funcionarios civiles y militares, provenientes del sector de la defensa y del mundo diplomático, que participaban de las reuniones de dicho órgano y de las actividades que formaban parte de los planes de acción, generando confianza mutua y conocimiento recíproco entre actores relevantes de la integración regional en el campo de la defensa.

Ello tuvo como efecto la construcción conjunta de una agenda regional en el plano de la defensa que, pese a la diversidad de apreciaciones y opiniones, contribuyó en su momento a la difusión de conceptos y prácticas colectivas, generando un ambiente estable, de confianza y altamente propicio para la regionalización de la cooperación, como aporte sudamericano a la paz global. De esta manera, el Consejo de Defensa Suramericano contribuyó a la consolidación de América del Sur como una Zona de Paz, con la idea central de avanzar en la autonomía estratégica de la región, mejorando su inserción en la progresiva multipolaridad global. Sin embargo, como se verá en el siguiente acápite, tales aportes terminaron abruptamente el año 2018, en el marco de la denominada crisis de la integración.

La crisis de la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano: la bilateralización de la cooperación en defensa

Pese a todo lo antes señalado, diversas fracturas regionales, muchas de ellas catalizadas por la crisis multidimensional de Venezuela, prontamente comenzaron a afectar la cohesión y la confianza regional, lo que afectó el proceso de integración y, consecuentemente, las posibilidades de dinamizar la cooper-

ación en defensa a nivel sudamericano. Como se señaló anteriormente, en abril de 2018 la UNASUR entró en una severa crisis, luego que Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú, decidieran suspender su participación en las distintas instancias de este esquema.

Con el virtual término de la UNASUR, su Consejo de Defensa se encuentra disuelto, generando un relevante vacío para la conducción de la cooperación regional en el ámbito de la defensa, aunque ello no ha supuesto poner término a la condición de la región como Zona de Paz o Comunidad de Seguridad. Es decir, las fracturas políticas que perviven en la región no han supuesto que los países hayan aumentado las posibilidades de verse envueltos en un conflicto bélico. La guerra sigue estando ausente como medio de resolución de conflictos y los discursos altisonantes y nacionalistas no van acompañados de amenazas serias de escalar al uso de la fuerza. Las diatribas son sólo parte de un panorama regional marcado por la existencia de líderes populistas, en países con escasa densidad democrática, que no escatiman en argumentaciones nacionalistas para concitar apoyos internos.

En este panorama, ciertos países sudamericanos han optado por dar continuidad a la cooperación en defensa, a través de los canales bilaterales. En tal sentido, es necesario resaltar el nivel de la relación entre Brasil y Argentina, la más relevante y estratégica de la región, como los actores mayores y representantes sudamericanos entre los denominados países del mundo emergente. En el siglo XIX ambos países estuvieron en guerra durante los años 1825 y 1828, firmando finalmente el Tratado de Montevideo, que reconoce la independencia de Uruguay, que en sus orígenes surge como un estado tapón, o como “un algodón entre dos cristales”, en palabras de un conocido político británico. Este hecho no borró la competencia de ambos países, la que vino sólo a ser superada hacia mediados de la década de 1980, en el marco del proceso de acercamiento derivado de las respectivas transiciones a la democracia, cuyo mayor resultado fue el establecimiento del MERCOSUR el año 1991.

En la actualidad, cabe subrayar la existencia del Mecanismo de Consulta y Coordinación entre Argentina y Brasil en materia de Defensa y Seguridad Internacional, establecido a partir de 1997, en el cual participan los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países. La cooperación bilateral en temas estratégicos entre estos países se ha expresado últimamente en proyectos comunes, entre otros, en materia de capacitación y entrenamiento; ciencia, tecnología y producción en defensa; desastres naturales; ciberdefensa; y en los temas Antártica y Atlántico Sur.

Es relevante señalar que, más allá del término del Consejo de Defensa Suramericano y de los cambios de gobierno en ambos países, las relaciones en el ámbito de la defensa se han mantenido vigentes. En noviembre de 2018 se celebró el seminario “Perspectivas desde la Argentina y Brasil sobre la dinámica de Defensa en el Cono Sur”, organizado por la Universidad de la Defensa Nacional de Argentina, dependiente del Ministerio del ramo. El evento analizó las posibilidades de mantener la cooperación bilateral, a la luz de la llegada de la administración de Jair Bolsonaro en Brasil. Según señala el comunicado de prensa preparado para el efecto, “Sugestivamente no se pronunció casi el nombre de Jair Bolsonaro. Pero ni siquiera hizo falta. En el debate... quedó en claro que más allá del cambio de gobierno que se dará en el país vecino en lo inmediato la cooperación entre ambos países en materia de defensa y seguridad seguirá intacta y se profundizará.” En línea con ello, la titular de la Unidad de



Subtítulo: La presidenta de Chile, Michelle Bachelet, habla en la cumbre de UNASUR en el palacio de La Moneda en Santiago de Chile. Sentados a la mesa con ella están Cristina Fernández de Argentina, el Senador Alejandro Foxley de Chile, y Evo Morales de Bolivia.

Crédito: Presidencia de Argentina.

Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno argentino, Paola Di Chiaro, refiriéndose a la inserción internacional de su país, planteó que “No podemos pensar esta estrategia sin Brasil. No hay posibilidad de generar integración al mundo sin estar junto con nuestro principal socio que es Brasil.”⁷

En concordancia con las actividades anteriores, en junio de 2019 se celebró en la Embajada de Brasil en Buenos Aires el Seminario de Industria de Defensa y Seguridad Brasil-Argentina. El evento contó con una participación del más alto nivel, con la asistencia del Presidente Jair Bolsonaro y su Ministro de Defensa, Fernando Azevedo, así como del Ministro de Defensa argentino, Oscar Aguad. Durante el evento, las autoridades presentes se comprometieron a profundizar las iniciativas de investigación e intercambio de tecnologías; fomentar programas bilaterales para el mantenimiento de equipos militares; incrementar la educación y entrenamiento combinado entre las fuerzas armadas; trabajar combinadamente en las fronteras comunes; profundizar la cooperación en el área de los submarinos, la modernización de aviones militares y la cooperación antártica.⁸ Desde luego, aún es temprano para evaluar las relaciones entre ambos países, a la luz de la llegada de Alberto Fernández a la presidencia de Argentina. Desde luego, es de esperar que la poca empatía entre los mandatarios de ambos países no

⁷ “Argentina y Brasil redefinen su estrategia de defensa común para la era Bolsonaro.” Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2018/11/08/argentina-y-brasil-redefinen-su-estrategia-de-defensa-comun-para-la-era-bolsonaro/> Revisado en diciembre de 2018.

⁸ “Brasil y Argentina intensifican su cooperación en defensa.” Disponible en <https://www.infodefensa.com/latam/2019/06/11/noticia-brasil-argentina-firman-acuerdos-cooperacion.html> Revisado en julio de 2019.

afecte la operatividad de las numerosas actividades en común.⁹

También es relevante señalar que Brasil ha estado trabajando bilateralmente con otros países de la región. Es interesante el acercamiento que ha tenido el gigante sudamericano con Perú, país con el cual suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa en el año 2006. En el marco de este instrumento, ambos países firmaron una Declaración de Intenciones en octubre de 2019, destinada a hacer más efectiva la cooperación entre las armadas de ambas naciones, especialmente en el área de los submarinos, abarcando temas relacionados con la industria de la defensa, intercambio de conocimientos, instrucción y entrenamiento.¹⁰

Asimismo, Brasil inauguró una reunión en formato 2+2 con Chile –donde participan los Cancilleres y los Ministros de Defensa de ambos países-, cuya primera sesión se celebró el 9 de agosto de 2018 en la ciudad de Brasilia, con el objeto de “promover el intercambio de perspectivas estratégicas y de seguridad internacional, así como de la inserción de los países en los ámbitos regional y global.” Durante el encuentro las delegaciones discutieron temas como operaciones de paz; el papel de las instituciones interamericanas de defensa; cooperación antártica, cibernética, ciencia y tecnología; e industria de defensa. Además, en la oportunidad, los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países firmaron el Protocolo sobre Intercambio de Datos y Servicios de Catalogación de la Defensa, complementario al Acuerdo entre Brasil y Chile sobre Cooperación en materia de Defensa, de 2009.¹¹

Cabe destacar igualmente que Chile y Perú se han seguido reuniendo en las sesiones del Mecanismo 2+2, superando las visiones más tradicionales centradas en los conflictos históricos, derivados de la Guerra del Pacífico (1879-1883). La última sesión de este evento se celebró en Santiago el 26 de noviembre de 2018, ocasión en la cual el Canciller chileno destacó que, con el Ministro Néstor Popolizio, “Hemos dado un vistazo coincidente a los principales temas de la realidad latinoamericana, de nuestras relaciones en términos bilaterales, del panorama regional y de la política internacional.” En el mismo tenor, destacó que la realización del encuentro “es un símbolo del buen momento que atraviesan ambos países... quiero resaltar la atmósfera que ha reinado acá, quiero subrayar que la reunión ha fluido de forma muy positiva, muy rápida, constatando las coincidencias tremendas que existen entre los dos países.”¹²

También es destacable el alto nivel de relaciones que mantienen Argentina y Chile, países que comparten una de las fronteras más largas del mundo. Ambas naciones han seguido dialogando acti-

⁹ Por ejemplo, a propósito de una nota publicada por *The Guardian*, en la cual se destacaba la gestión de Alberto Fernández ante la crisis del COVID-19, el Presidente Bolsonaro advirtió que “la Argentina va camino al socialismo.” Véase “Jair Bolsonaro: ‘Argentina va camino al socialismo.’” Disponible en <https://www.datachaco.com/jair-bolsonaro-argentina-va-camino-al-socialismo-n144688> Revisado en mayo de 2020.

¹⁰ “Perú y Brasil suscriben acuerdo de cooperación en materia bélica.” Disponible en <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201910251089096870-peru-y-brasil-suscriben-acuerdo-de-cooperacion-en-materia-belica-naval/> Revisado en enero de 2019.

¹¹ Véase el comunicado de prensa preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/19258-primera-reunion-del-dialogo-politico-militar-brasil-chile-mecanismo-2-2> Revisado en diciembre de 2018.

¹² Véase el comunicado de prensa disponible en <https://minrel.gob.cl/canciller-por-reunion-2-2-chile-peru-es-un-simbolo-del-buen-momento/minrel/2018-11-26/204236.html> Recuperado en abril de 2020.

vamente sobre cooperación en defensa en el marco de las reuniones del Mecanismo 2+2 y el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que se convoca a nivel de Subsecretarios de Relaciones Exteriores y Defensa. Junto a estos encuentros políticos, han seguido desarrollándose las reuniones de los Estados Mayores Conjuntos, con el fin de apuntalar la cooperación militar bilateral. Últimamente, los temas que mayor atención han concitado en estos encuentros han sido el enfrentamiento de desastres naturales y la participación en operaciones de paz.¹³

Asimismo, es necesario destacar las reuniones en formato 2+3 que se han celebrado últimamente en la región, con el objeto de apuntalar la cooperación bilateral en el ámbito de la seguridad y defensa, frente al avance de la pandemia del COVID-19. Es el caso de la VI Reunión del Mecanismo 2+3 en Materia de Seguridad y Defensa entre Colombia y Ecuador, que se celebró de manera virtual el 8 de mayo de 2020. En el evento participaron los Cancilleres de ambos países, los respectivos Ministros de Defensa y la Ministra de Gobierno del Ecuador, María Paula Romo. El objetivo de esta actividad fue fortalecer la coordinación y las acciones que vienen realizando ambos países, con el fin de hacer cumplir el cierre total de la frontera común, además de hacer seguimiento de los desafíos compartidos en materia de seguridad y control migratorio.¹⁴

Una reunión análoga llevaron a cabo los Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa, del Interior y de Salud por parte de Perú; y la Ministra de Relaciones Exteriores, Viceministra de Defensa y Ministro de Salud de Colombia, quienes se reunieron virtualmente el 14 de mayo de 2020, con ocasión de la V Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2+3), creado mediante la Declaración Conjunta Presidencial de marzo del 2007. En la ocasión, las autoridades realizaron un amplio intercambio de ideas sobre la evolución de la pandemia del COVID-19 en sus respectivos países, y en especial en la zona de la frontera común; las medidas adoptadas al respecto; los recursos humanos y materiales con los que cuentan en la zona de frontera; así como la cooperación bilateral para enfrentar dicha pandemia de manera conjunta.¹⁵

Junto a los señalados avances a nivel bilateral, cabe destacar que los países también han propiciado el trabajo mutuo y la generación de mecanismos de diálogo a nivel subregional, como es el caso del encuentro sostenido entre los Ministros de Defensa de Ecuador, Colombia y Perú el 30 de septiembre de 2019 en Quito, que tuvo como objeto el analizar los desafíos comunes y los nuevos escenarios en materia de paz y seguridad, con miras a desarrollar una estrategia común tripartita frente a los nuevos desafíos de la defensa, promoviendo la confianza mutua y las respuestas comunes y las buenas prácticas en el ámbito de la respuesta a desastres naturales y antrópicos.¹⁶

¹³ Véase “Argentina y Chile amplían su cooperación en seguridad y defensa.” Disponible en <https://www.infodefensa.com/latam/2018/06/07/noticia-argentina-chile-amplian-cooperacion-seguridad-defensa.html> Revisado en enero de 2019.

¹⁴ Ver el comunicado de prensa del evento, publicado en <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/cancilleres-colombia-ecuador-presidieron-vi-reunion-mecanismo-23-materia-seguridad> Revisado en agosto de 2020.

¹⁵ La Declaración del evento se encuentra disponible en <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/154704-comunicado-conjunto-de-la-v-reunion-del-mecanismo-de-consulta-y-coordinacion-politica-2-3-peru-colombia> Revisado en agosto de 2020.

¹⁶ “Ministros de Defensa de Ecuador, Colombia y Perú analizarán desafíos en Quito.” Disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/reunion-defensa-ecuador-colombia-peru.html> Revisado en septiembre de 2019.

Asimismo, cabe subrayar que se han seguido manteniendo los diálogos de la Conferencia de Comandantes de Ejércitos del Cono Sur, que cuenta con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En la instancia se abordan temáticas como los ámbitos de empleo en seguridad y defensa, respetando las individualidades de las legislaciones y políticas de defensa de cada país; la promoción de los intercambios y programas de cooperación; y el incremento de la confianza mutua y la cooperación multilateral entre los países participantes. Durante 2019 se celebró en Santiago la cuarta sesión de este encuentro, donde se abordaron temas como el desarrollo académico, tecnológico y de seguridad entre sus miembros.¹⁷

Además de todo lo antes señalado, es necesario señalar que, junto con la cooperación bilateral entre los países de América del Sur, también destaca el trabajo que están realizando los países a nivel hemisférico, en el marco de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA). Se trata de una reunión política multilateral creada en 1995, constituida por los Ministerios de Defensa del hemisferio (34 países), con la finalidad de promover el conocimiento recíproco, el análisis, debate e intercambio de ideas y experiencias en el campo de la Defensa y la Seguridad.¹⁸ Al momento en que se escriben estas líneas, Chile ejerce la Secretaría *Pro Tempore* de la CMDA, por el ciclo 2019-2020. Entre sus trabajos, destacan ciertas áreas que hasta la crisis de la UNASUR se venían trabajando en el marco del Consejo de Defensa Suramericano, como es el caso de la cooperación en asistencia humanitaria y socorro en caso de desastres, ciberdefensa y los asuntos de género en el ámbito de la defensa.

Por último, cabe hacer una breve digresión respecto de la conducta asumida últimamente por Brasil respecto de la integración regional y su correlato en el plano de la cooperación en defensa. Como pudo apreciarse en el acápite anterior, Brasil fue el principal impulsor del Consejo de Defensa Suramericano, que formó parte relevante de la prioridad de sus políticas exteriores y de defensa en su entorno regional. En los hechos, históricamente Brasil había sido una suerte de constructor gramatical de la idea de América del Sur, por sobre las nociones de corte latinoamericanista. Sin embargo, la administración de Jair Bolsonaro ha abordado las relaciones internacionales de su país con un enfoque ciertamente distinto, impactando en el ámbito defensivo-estratégico, como es posible apreciar en el nuevo documento Política Nacional de Defensa/Estrategia Nacional de Defensa, entregado al Congreso de ese país en julio de 2020. Se trata de un documento con una serie de continuidades respecto de anteriores textos sobre la materia, pero que también contiene importantes innovaciones en clave geopolítica.

Especialmente relevante resulta un párrafo referido a la eventual generación de tensiones a nivel regional, “con posibles desdoblamientos para Brasil, de modo que el país podría verse motivado a contribuir para la solución de eventuales controversias o para defender sus intereses” (Gobierno de Brasil, 2020: 17). Lo anterior demuestra un cambio relevante en antiguas percepciones brasileñas respecto del entorno regional, con un mayor acento en variables geopolíticas relacionadas con eventuales conflictos

¹⁷ Véase “Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay promueven la cooperación militar.” Disponible en <https://www.infodefensa.com/latam/2019/09/19/noticia-argentina-brasil-chile-paraguay-uruguay-promueven-intercooperacion-militar.html> Revisado en marzo de 2020.

¹⁸ Más información en <https://www.cmda-info.net/> Revisado en marzo de 2020.

vecinales, particularmente con Venezuela.¹⁹ Hasta ahora, Brasil había sido valorado desde la literatura especializada como una *potencia estabilizadora*, caracterizada por su elevado poder blando. En la práctica, ello se había expresado en que el gigante sudamericano había cumplido un determinante rol en crisis vecinales, impulsado la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), asumido una posición de liderazgo en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), además del impulso de instancias de integración regional, como es el caso de la UNASUR y, en su seno, del Consejo de Defensa Suramericano.

No obstante, las reformulaciones de la nueva Política Nacional de Defensa/Estrategia Nacional de Defensa de ese país, ponen un mayor acento en los temas de disuasión, antes que en lo relativo a la cooperación, poniendo en entredicho la tradicional percepción de América del Sur como una Zona de Paz y libre de enfrentamientos bélicos. Lo anterior, contextualizado por la construcción, desde hace varios años, de un submarino a propulsión nuclear. Ello da cuenta de un Brasil con una percepción distinta respecto de su posición en América del Sur, acerca de las posibilidades de la integración regional y, desde luego, de la relevancia del poder duro en las relaciones internacionales contemporáneas. Obviamente, lo anterior tiene un impacto directo en la integración regional, considerando que el gigante sudamericano, por su peso y gravitación, debería constituirse como el líder natural de cualquier proceso colectivo que se construya en el área.

El Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) y la defensa regional

Tras la crisis y virtual término de la UNASUR, Chile ha buscado liderar una nueva instancia de integración a nivel sudamericano, se trata de PROSUR. El 22 de marzo de 2019 se celebró en Santiago la Reunión de Presidentes de América del Sur, de la cual surgiría esta instancia. En la referida Cumbre de Santiago, concurren, además del país anfitrión, los mandatarios de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, así como representantes de las cancillerías de Bolivia, Uruguay, Guyana y Surinam.

La Declaración de la reunión de Santiago estableció el foro PROSUR, estructurándolo como un mecanismo liviano desde el punto de vista institucional, sin burocracia y organizado en torno a Grupos de Trabajo, que centran sus actividades en los siguientes temas: infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales. El país anfitrión del encuentro, Chile, asumió la primera Presidencia *Pro Tempore* de la instancia hasta diciembre de 2020.

El 25 de septiembre de 2019, en el marco de la apertura del 74° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se celebró un nuevo encuentro de PROSUR en la sede de la Misión Permanente de Chile en Nueva York, presidido por el Presidente chileno Sebastián Piñera, donde fue firmado el texto que contiene los lineamientos de funcionamiento del Foro. En el texto suscrito se

¹⁹ Interesantes antecedentes al respecto, pueden verse en “La nueva política de defensa de Brasil: muchas continuidades y algunos cambios contundentes” de Fabián Calle, disponible en <https://www.infobae.com/america/opinion/2020/07/19/la-nueva-politica-de-defensa-de-brasil-muchas-continuidades-y-algunos-cambios-contundentes/> y “Brasil marca un giro en su política de defensa nacional y prepara su Ejército”, en <https://www.elpais.cr/2020/07/18/brasil-marca-un-giro-en-su-politica-de-defensa-nacional-y-prepara-su-ejercito/>. Revisados en agosto de 2020.



Subtítulo: Los presidentes de siete naciones sudamericanas firman el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en Santiago de Chile el 22 de marzo de 2019.

Crédito: EFE News.

señala que PROSUR es un “mecanismo de coordinación, cooperación e integración regional, sustentado en la preservación de los valores democráticos, la promoción de las libertades y el respeto por los derechos humanos.” Asimismo, se plantea que sus objetivos son, entre otros, “fortalecer y priorizar el diálogo entre los países participantes para construir de manera participativa un espacio de coordinación y cooperación que nos permita avanzar progresivamente hacia una mayor integración y acción coordinada en América del Sur.”²⁰

Entre las actividades del Foro desde su creación, es necesario subrayar el protagonismo que han tenido los temas de seguridad pública o ciudadana, donde destaca el activismo chileno en la coordinación de la ayuda para el combate a los incendios en el Amazonas, ante la negativa de Brasil respecto de recibir apoyo del G-7. En ese entonces, en su condición de Presidente *Pro Tempore* de la instancia regional, Sebastián Piñera se reunió con su par brasileño, Jair Bolsonaro, y luego con el Presidente de Paraguay, Mario Abdo Benítez, con el objetivo de aunar esfuerzos ante el desastre natural provocado por los siniestros, poniendo de este modo en práctica las actividades de la entidad regional creada en Santiago.²¹ También es necesario destacar las últimas iniciativas propiciadas en el marco de PROSUR,

²⁰ Véase la nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile disponible en <https://minrel.gob.cl/prosur-da-paso-decisivo-con-acuerdo-para-su-puesta-en-marcha/minrel/2019-09-25/180024.html> Recuperado en octubre de 2019.

²¹ Véase “A casi seis meses de la Cumbre de PROSUR: ¿en qué está el bloque regional que impulsa Piñera?” Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/09/01/959753/Prosur-PineraCancilleria.html> Recuperado en septiembre de 2019.

tendientes a optimizar la respuesta al COVID-19, con la creación de Latin-COVID, un comité “de alto nivel, de carácter más permanente, consultivo y ejecutivo”, destinado a la coordinación de la respuesta frente a la diseminación de esta pandemia.²²

En cuanto a los asuntos de defensa, estos se abordan en uno de los ejes de trabajo del recientemente creado PROSUR. Hasta ahora, las labores en esta materia se han concentrado en la definición de subgrupos sectoriales, acordándose alinearlos en temas como la promoción del conocimiento de factores de riesgo relacionados con el terrorismo; mejorar la cooperación y el intercambio de información en ciberdefensa; promover la cooperación entre las industrias de defensa; y contribuir a la modernización de los Ministerios de Defensa.

Usualmente, la presencia de riesgos y amenazas genera cohesión al interior de un colectivo social. En este sentido, la expansión de la pandemia del COVID-19 puede representar una oportunidad para apuntalar la cooperación y el trabajo conjunto de los países miembros. Ello, por cuanto el enfrentamiento de la pandemia ha implicado, entre muchos otros efectos, el que los países estén utilizando activamente sus fuerzas armadas en el combate contra la pandemia, implementando programas de servicios a la comunidad, control del respeto de las cuarentenas, sanitización de espacios públicos, distribución de alimentos, apoyo al transporte logístico, elaboración de ventiladores mecánicos y adaptación de espacios militares para la atención de infectados, entre otros. Esta ingente labor que están cumpliendo las fuerzas armadas de cada país representa una oportunidad para que cooperen con otras fuerzas de la región sobre estas temáticas, en el intercambio de experiencias, programas de capacitación y labores combinadas, entre otros.

De todos modos, cabe anotar que los asuntos multilaterales, debido al número de actores participantes, llevan tiempo y no involucran el mismo dinamismo que suelen exhibir las actividades bilaterales. En consecuencia, todavía es temprano para evaluar las proyecciones de PROSUR para la cooperación regional en defensa, sobre todo pensando la alta flexibilidad/debilidad de su dotación institucional y los cambios políticos que han acontecido últimamente en la región, especialmente con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia de Argentina en diciembre de 2019, lo que eventualmente puede impactar el dinamismo de las relaciones con su socio mayor, cual es el Brasil de Jair Bolsonaro. En tal sentido, un desafío relevante para el foro será el armonizar de manera pragmática las posiciones distintas, buscando encontrar mínimos comunes denominadores, asumiendo la diversidad y el pluralismo como una fortaleza y oportunidad, antes que como un escollo para el trabajo colectivo de la región.

Conclusiones

La expansión de la pandemia del COVID-19 ha sumido al mundo en un momento oscuro, marcado por el pesimismo y la incertidumbre. Impulsado por la pandemia, el sistema internacional está avanzado a paso firme hacia la configuración de un sistema multipolar, donde varias potencias tradicionales y

²² “Países de PROSUR crearán comité Latin COVID para contener el coronavirus.” Disponible en <https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/gripes/paises-de-prosur-crearan-comite-latin-covid-para-contener-el/2020-03-04/135858.html> Revisado en marzo de 2020.

emergentes buscan mejorar su posicionamiento en la política y economía globales. Lamentablemente, este proceso de transición no ha estado carente de sobresaltos e inestabilidades.

En tal contexto, el rol que puedan cumplir las regiones es fundamental. Ante las dificultades que ha encontrado el multilateralismo global, los instrumentos regionales y subregionales representan una oportunidad para dotar de coherencia y estabilidad a las relaciones entre los países, aportando con su propia perspectiva a la gobernanza global. No obstante, el panorama regional en América Latina no parece particularmente promisorio, como lo evidencia la situación de crisis que viven esquemas como CELAC y UNASUR.

No obstante, a nivel sudamericano, ámbito en el cual se concentró este artículo, el mal momento de la integración regional no ha supuesto impugnar la condición de la región como una Zona de Paz, donde las posibilidades de escalada a un conflicto bélico sigue siendo virtualmente imposible. Si bien la cooperación en defensa en el marco regional se encuentra bloqueada tras el término del Consejo de Defensa Suramericano, los países han optado por conducir la cooperación bajo un enfoque bilateral, y complementariamente hemisférico -considerando las relaciones que se dan en el marco de la CMDA-, gracias al desarrollo de políticas de defensa cada vez más concurrentes, entendiendo los países que su seguridad depende en gran medida de su entorno geográfico.

En América del Sur, pese a la subsistencia de ciertos problemas limítrofes, se ha paulatinamente superado el clásico pensamiento geopolítico, cediendo terreno la disuasión en favor de la cooperación, en el contexto de las respectivas políticas de defensa. Sin embargo, las posibilidades de incidencia de la región en la toma de decisiones globales en materia de paz y seguridad, se ve severamente mermada por su accionar fragmentado. Una inserción global activa y determinante dependerá de las capacidades de América del Sur de actuar conjunta y coordinadamente, lo que resulta especialmente relevante en su diálogo con potencias y actores regionales trascendentes, como es el caso de Estados Unidos, China y Europa.

Como es posible apreciar, la región de América del Sur, durante años considerada como una Zona de Paz, no escapa a las convulsiones globales, generadas a partir de la transición de poder que vive el mundo. Si la región pretende tener incidencia en este nuevo panorama debería asumir como propio el conocido aforismo “la unión hace la fuerza”, mediante el avance de la integración regional. Sólo de esta manera puede tener algún grado de incidencia en el escenario multipolar actual.

Para ello, la región debe avanzar hacia las posiciones comunes en materia de inserción internacional, de manera pragmática, no ideológica y con velocidades distintas entre los países, asumiendo que los desafíos y amenazas son compartidos. Últimamente, la expansión de la pandemia del COVID-19 ha obligado a los países a actuar mediante la cooperación, como se aprecia con las medidas que se han adoptado en el marco de PROSUR. Lo relevante es que esta perspectiva cooperativa se asuma de manera sostenida, bajo el entendido que a los problemas globales es mejor enfrentarlos en común y que la gobernanza global requiere del activo compromiso de América del Sur.

Lamentablemente, la crisis por la que atraviesa la integración regional nuevamente arroja un manot de dudas al respecto. Paradójicamente, el COVID-19 puede constituirse como una oportunidad para

avanzar por el camino de la cooperación y la integración en defensa, en tanto se trata de una pandemia de la cual no escaparemos mediante soluciones autárquicas e individuales. En el mundo turbulento e incierto al cual asistimos, superar la crisis sanitaria y avanzar por el camino del multilateralismo parece ser la única manera de que América del Sur cumpla un papel activo y de relevancia en la multipolaridad global y no se constituya en receptor pasivo de las decisiones que adopten las potencias globales y emergentes. Ante las diversas posiciones de los países en torno a variados temas de la agenda internacional, la defensa puede representar una valiosa oportunidad para apuntalar la integración.

Bibliografía

- Adler, E. (2001). "The change of change: Peaceful transitions of power in the multilateral age." En Kupchan, C.; Adler, E.; Coicaud, J.; y Foong Khong, Y. (eds.), *Power in Transition. The peaceful change of international order*. Tokio: United Nations University Press.
- Covarrubias, A. (2020). "¿Unidad en la diversidad? La crisis del multilateralismo en América Latina." *El País*, 12 marzo, 2020. Disponible en https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465_943690.html Revisado en febrero de 2020.
- Fukuyama, F. (2020). "The Pandemic and Political Order." *Foreign Affairs*. Julio-Agosto.
- Gobierno de Brasil (2020). *Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa*. Brasilia: Gobierno de Brasil.
- Gómez, V. (2012). "América del Sur: una apuesta por la confianza." En Alda, S. y Gómez, V. (Eds.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Quito: UNED-Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador.
- Grebe, H. (2004). "Criterios y mecanismos para la Zona de Paz andina." Disponible en http://www.institutoprisma.org/joomla/images/DocumentosDeTrabajo/RRII/02_criterios_mecanismos_zona_paz_andina.pdf Recuperado en marzo de 2015.
- Herz, M. (2014). "Seguridad." En Legler, T.; Santa Cruz, A.; y Zamudio, L. *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México: Oxford University Press.
- Judt, T. (2011). *El refugio de la memoria*. Madrid: Taurus.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: GEL.
- Mares, D. y Bernstein, S. (1998). "The Use of Force in Latin American Interstate Relations." En Domínguez, J. (ed.). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mares, D. (2012). *Latin America and the Illusion of Peace*. London: International Institute for Strategic Studies.

- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Moreira, A. (2008). *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*. Buenos Aires: RESDAL.
- Nolte, D. (2018). “Latin America: crisis of regionalism vs advancement of economic integration.” Disponible en <http://www.tradeforum.org/news/Latin-America-crisis-of-regionalism-vs-advancement-of-economic-integration/> Revisado en marzo de 2020.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Resende-Santos, J. (2007). *Neorealism, States and the Modern Mass Army*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Riquelme, J. y Faundes, C. (2017). “Hacia un pensamiento estratégico regional. Una perspectiva sudamericana.” *Conjuntura Global*. Vol 6, N°1.
- Rizzo de Oliveira, E. (2009). “A Estrategia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das forças armadas.” *Interesse Nacional*. Abril-junio.
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro, F. (2014). “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR.” *Anuario de Integración 10*. Buenos Aires: CRIES.
- SIPRI (2020). *Trends in World Military Expenditure, 2019*. Disponible en <https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2019> Revisado en mayo de 2020.
- Van Klaveren, A. (2020). “La crisis del multilateralismo y América Latina.” *Análisis Carolina*, N°10. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf> Revisado en marzo de 2020.
- Zakaria, F. (2009). *The Post-American World*. New York: WW Norton & Company Ltd.



**WILLIAM J. PERRY CENTER
FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES**
National Defense University
Abraham Lincoln Hall
260 5th Ave. Bldg. 64
Washington, DC 20319-5066