

El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista*

South American Defense Council: Possibilities of integration from a constructivist perspective

*Gonzalo Álvarez Fuentes***

*Cristian Ovando Santana****

Recibido: 10/08/09

Aprobado evaluador interno: 30/08/09

Aprobado evaluador externo: 03/09/09

Resumen

Históricamente los Estados naciones de América Latina han mostrado una serie de aristas domésticas e internacionales que han dificultado la consolidación de los procesos tendientes a alcanzar mayores niveles de concertación e integración regional. Estos factores han impedido que el continente se posicione en el sistema mundial como una región más autónoma y coherente. No obstante, en la primera década del presente siglo, el Consejo de Defensa Suramericano se erige como una oportunidad inédita para la integración regional, considerando su carácter exclusivamente latinoamericano y los objetivos

Abstract

Historically the Latin American's State nations have shown a serie of domestic and international edges that have hampered the consolidation of the processes designed to achieve greater levels of agreement and regional integration. These factors have prevented the position of the continent in the global system as a more autonomous and consistent region. However, in the first decade of this century, the South American Defense Council stands as a unique opportunity for regional integration, considering its exclusive Latin American nature and the goals presented by the institution. Based on the theoretical

* Artículo de revisión sobre los intentos y fracasos que se han conjugado en los últimos tiempos y que han favorecido la integración suramericana.

** Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y magíster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: gealvare@uc.cl

*** Licenciado en Ciencias Políticas y Gestión Pública, mención Relaciones Internacionales de la Universidad Central de Chile y (c) máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de Andalucía. Profesor instructor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile. Correo electrónico: covando@unap.cl

que presenta. Fundados en el marco teórico que provee el debate constructivista de las relaciones internacionales, en el siguiente artículo se identifican aquellos factores clave que presenta la recientemente creada organización y que podrían conjugarse para alcanzar una mayor concertación e integración regional, sin descuidar los factores críticos que podrían mermar los objetivos trazados por el Consejo.

Palabras claves

Consejo de defensa suramericano, Unión de naciones Suramericanas -UNASUR- integración regional, constructivismo.

Palabras claves descriptor

Consejo de defensa suramericano, América Latina, relaciones internacionales.

framework that provides the constructivist debate about the international relations, the following article are identified those key factors in the newly formed organization and that could be combined to achieve a greater concerted and regional integration, without neglecting the critical factors that could undermine the goals set by the Council.

Key words

South American Defense Council, Union of South American Nations - UNASUR - Regional Integration, Constructivism.

Key words plus

South American Defense Council, Latin America, International relations.

1. Alcances teóricos

Si bien el paradigma realista dominó ampliamente el ámbito de las relaciones internacionales (RRII), en las últimas décadas los cambios ocurridos en el contexto global han llevado a generar nuevas formas de análisis, debido, entre otros factores, a la multiplicidad de variables que coexisten e intervienen en el contexto internacional. Si en el periodo que comprendió la Guerra Fría la atención estuvo preferentemente centrada en el Estado como principal sujeto de las RRII, ya desde de la década de los 70 la globalización económica y la creciente interdependencia que este proceso fue generando provocó un sostenido cambio en los paradigmas para definir la política mundial. Más fehacientemente, el fin del modelo de enfrentamiento entre el bloque capitalista y el bloque socialista, y la emergencia de las perspectivas de la globalización y de la interdependencia, han supuesto un creciente interés en el análisis de nuevas variables aparejadas a estos procesos, entre ellas la emergencia de los regímenes internacionales, junto a la posibilidad de que a partir de éstos los Estados desplieguen nuevas identidades y lealtades supranacionales, además de tomar en cuenta la complejidad ontológica¹ en la conformación de las preferencias de los Estados, ya no vistos como entes monolíticos, ni guiados por un interés nacional unívoco. De la mano de estos elementos comienza a tomar relevancia en el debate la importancia de los factores domésticos en las conductas internacionales, destacándose la incidencia de los actores sociales y su influencia en el contexto mundial, junto a la posibilidad de concebir la idea de una cultura en construcción, que aporte hacia el cambio pacífico de la convivencia internacional.

1.1. El declive de las teorías tradicionales y la emergencia de nuevas perspectivas

El realismo (Carr, 1936; Morgenthau, 1948) considera la escena mundial como anárquica, y por tanto los Estados deben garantizar su seguridad, lo que es posible gracias a la acumulación de poder. De esta manera, la seguridad se constituiría en un pilar fundamental para que el Estado pueda llevar a cabo sus fines, para lo cual debía contar con la mayor cantidad de recursos para realizarlos. Este paradigma se fundamentó en una visión

¹ En el campo de las RRII uno de los debates más importantes, junto al nivel de análisis, es el ontológico. Éste va desde la dimensión material hasta la dimensión discursiva y se pregunta por el peso relativo que estas dimensiones tienen en el comportamiento de los actores. De acuerdo con Merke (s/f): "En un extremo del continuo, los realistas (Morgenthau, 1986; Waltz, 1988; Mearsheimer, 1994) afirman que son las capacidades materiales (principalmente militares y económicas) las que llevan a los Estados a comportarse de una manera determinada. En el otro extremo del continuo, el post-estructuralismo afirma que son las estructuras discursivas las que no sólo dan forma a la acción estatal sino al Estado mismo (Campbell, 1998; Messari, 2001). En el medio de este continuo se ubican abordajes que privilegian la dimensión social, como son las instituciones, las normas y los regímenes internacionales (Keohane 1993; Bull, 2005)".

pesimista de la naturaleza humana, basada en intereses egoístas, lo cual se traduce de igual forma al ámbito de la acción de los Estados en el sistema internacional, es decir, al acomodamiento interesado para alcanzar sus propios fines. Por tanto, la cooperación sistemática entre naciones se dificulta producto de que el Estado, para evitar el riesgo de disminuir su posición de poder por la vía de la cooperación, prefiere obtener beneficios relativos por la vía de una cooperación limitada o marginal en el tiempo.

El predominio de la visión realista, en desmedro de los preceptos liberales, tuvo un importante impulso en función de su capacidad para explicar las causas que produjeron el estallido y el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, así como sus consecuencias. Sin embargo, producto de los cambios acaecidos en el sistema internacional, las escuelas tradicionales de pensamiento comenzaron a perder su carácter explicativo, en la medida que se producían cambios importantes para entender las relaciones entre los países. La expansión de la economía y la influencia de actores no estatales en la política internacional, fundamentalmente, junto a la emergencia de un abanico de instituciones internacionales en distintos ámbitos del quehacer internacional, dieron pie a nuevas perspectivas de análisis.

Una de ellas, el neorrealismo (Waltz, 1959, 1979), que además de considerar los elementos de poder y seguridad del Estado, así como el carácter anárquico de las RRII, asignó un papel importante al desarrollo de las fuerzas productivas y a las variables estructurales que crecientemente influían el sistema mundial, tomando en cuenta la existencia de diversos sistemas o áreas específicas, caracterizadas por sus propias estructuras de poder (Willetts, 2001, p. 358). En efecto, Según Waltz (1979, pp. 88-97), “el comportamiento de las unidades del sistema —Estados— se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas”. Un elemento que limita esta argumentación, y que está en el centro de los debates interparadigmáticos posteriores, señala que el “problema que ha impedido definir el sistema internacional y aislarlo de otros sistemas sociales consiste en definir esa estructura sin incluir los atributos de las unidades que interactúan dentro de ella. Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada Estado, sino también las formas de interacción entre ellos” (Tomassini, 1989, p. 93). En definitiva, descuida sus identidades y las percepciones mutuas que se desprenden de su vínculo con otros agentes.

Por otro lado, la creciente interdependencia, definida como una “situación de sensibilidad y vulnerabilidad mutua que afecta a todos los Estados, a causa de la inhabilidad de cada uno de ellos para alcanzar sus objetivos nacionales en forma autárquica” (Hoffman, 1991, p. 260), ha generado nuevas perspectivas en el estudio de las RRII. Dentro de ellas, la más relevante ha sido el institucionalismo neoliberal (Axelrod y Keohane, 1985; Keohane, 1989), corriente que contraviene los supuestos realistas en relación al (des)

orden internacional y le imprime un importante rol a las instituciones internacionales, las cuales ejercen influencias significativas sobre los países, limitando el margen de maniobra de los Estados en el sistema internacional, donde existen reglas formales e informales que son más o menos aceptadas; es decir, que ante los cambios económicos e institucionales ocurridos en la segunda mitad del siglo XX surgen elementos que constriñen la autonomía de los Estados, produciéndose relaciones de “interdependencia” (Cooper, 1972), la cual, a su vez, delinea nuevas expectativas compartidas y redefine las políticas exteriores hacia objetivos definidos más allá de las fronteras nacionales. En este sentido, Wolfers (1962, pp. 67-80) distingue los objetivos de posesión y los objetivos de entorno o *milieu*² de política exterior; por estos últimos hace referencia a los objetivos casi siempre inmateriales como son “la ayuda a países pobres como una forma de satisfacer un impulso público generoso de ayudar a la gente sin privilegios” (Keohane, 2002, p. 12). Considerando que estos objetivos de política exterior se ajustan a un marco institucional internacional, surgen por tanto de cierta socialización de ideas y prácticas: “Las naciones que los persiguen actúan hacia afuera no para defender o aumentar bienes (...), el objetivo en cambio se encuentra en la formación de condiciones más allá de sus fronteras nacionales” (Wolfers, 1962, p. 68).

De esta manera, la interdependencia compleja propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), extrae elementos tanto del realismo como del liberalismo en donde la actuación de los Estados está delimitada por su poderío, sus relaciones, una mayor sensibilidad y vulnerabilidad a los factores sistémicos y también por las instituciones que coexisten en el sistema internacional. Dentro de este contexto, en la dialéctica que se produce entre el debate neorrealista (factores sistémicos) y del institucionalismo neoliberal, encontramos el concepto de *regímenes internacionales*, donde las instituciones sociales basadas en reglas acordadas, normas, principios y procedimientos de toma de decisiones, gobiernan las interacciones entre Estados y actores no estatales en distintas áreas (Keohane y Nye, 1988).

Por otro lado, numerosos autores enfatizaron sobre la falta de poder explicativo del realismo frente a las cambiantes circunstancias del contexto mundial, atribuyendo un importante rol a los factores domésticos de los Estados y su impacto en la política internacional: “el poder e interés nacional no se pueden definir objetivamente ya que no son iguales para todos los estados, además, cuando se hacen presentes elementos subjetivos, se erosiona la coherencia lógica del realismo” (Hazleton, 1987). En efecto, hay que tener en cuenta que los Estados son actores construidos y deformados socialmente

² Estos elementos nos remiten a un debate clásico acerca de los límites y posibilidades de la voluntad política en relación con los estrechamientos históricos, institucionales y organizacionales, límites a los que todo líder debe hacer frente en algún momento (Torreblanca, 2008).

en el ámbito interno y externo (Ruggie, 1998, p. 879). Así es como para Snyder (1962), los intereses del Estado se volvieron nada más que la concepción de los mismos por parte de los agentes de decisión. Desde esta perspectiva, que enfatiza los factores domésticos, la política exterior comparada (Rosenau, 1966) intentó establecer una teoría general para el análisis de la política exterior, considerando a ésta como dependiente de las variables sistémicas, el contexto gubernamental-burocrático, las características individuales de los decisores de política y los roles desempeñados por los *policy-makers*, haciendo eco esta constatación de la adopción de la teoría de las interdependencias —*linkage theory*—³ como el nivel de análisis más adecuado a las nuevas complejidades presentes en las RRII.

Con todo, los elementos mencionados problematizan el concepto de Estado y la determinación de su interés; apuntan a la importancia de los grupos que participan en su actuación, incrementado la relevancia de los actores sociales y su influencia, por la vía de la socialización en la política mundial. En efecto, el actual contexto de las RRII de pos- Guerra Fría, caracterizado por las relaciones de interdependencia, el incremento de la hegemonía del capital transnacional, la emergencia de regímenes internacionales y el paralelo desarrollo de una sociedad civil global, producto de los cambios tecnológicos y el proceso de globalización, hace imposible teorizar sobre ello como un todo sistemático (Risse, 2007, pp. 255-256).

De la misma forma, Willets (2007) argumenta sobre el declive de la centralidad del Estado. Para este autor la aproximación Estado-céntrica tiene cuatro problemas principales: ambigüedad entre significados de Estado; la tendencia del realismo a asumir a todos los Estados como similares, sin considerar importantes diferencias entre ellos; el problema de considerar al Estado como una entidad holística, es decir, como unidades coherentes, con propósitos comunes, y la diferencia entre Estado y nación (pp. 359-361). En este contexto, e intentando una aproximación que recoja lo expuesto hasta ahora, para Panke y Risse (2007) las variantes introducidas por el liberalismo han supuesto a lo menos dos dimensiones que intentan explicar los fenómenos internacionales: 1) una racionalista, fundada en la centralidad de los actores en la formulación de la política exterior y su impacto en las RRII, considerando la racionalidad de los actores que buscan maximizar sus intereses; y 2) una perspectiva constructivista, que apunta a la construcción de los intereses de los actores mediante una relación intersubjetiva

³ En efecto: "Las teorías parciales (...) dividen la realidad internacional en niveles de análisis diferentes, encontrándonos teorías de micro-nivel (*decisión making*) o de nivel medio (teorías estratégicas). Sin embargo, la parcialidad de las teorías no comporta la desconexión entre ellas. Contrariamente, la existencia de un *continuum* que va desde el individuo hasta el sistema internacional (*linkage theory*), permite la acumulación teórica dentro de un marco único" (Barbé, 1989, p. 189).

de preferencias compartidas que va más allá del utilitarismo propugnado por de las corrientes más tradicionales.⁴

El aporte de las distintas visiones del liberalismo para la comprensión de los factores que impactan en las RRII es de trascendental importancia para intentar explicar el rol que múltiples actores sociales tienen en este contexto, destacándose agencias, emprendedores morales, comunidades epistémicas, regímenes internacionales, todos estos elementos centrales del debate constructivista-racionalista.

Si bien es preciso reconocer que las actuales tendencias de cooperación internacional entre Estados, sociedades y actores no estatales pueden ser percibidas como la emergencia y el continuo avance hacia una sociedad internacional constituida por la existencia de normas e intereses comunes, así como por instituciones internacionales que forman y amparan dichas normas (Bull, 1977), también debemos considerar la importancia de las instituciones y los intereses sociales para comprender las dinámicas internacionales, presentando un balance entre moral y poder, así como entre agencia y estructura (Dunne, 2007, p. 128). Pese a que para los liberales las RRII han sido transformadas gradualmente hacia la promoción de la libertad humana mediante el establecimiento de condiciones de paz, prosperidad y justicia social (Zacher y Matthew, 1995, p. 108), el análisis de la realidad podría objetar estos argumentos al reconocer paralelamente tendencias que apunten a la maximización de intereses nacionales mediante la constitución de instancias regionales. En otras palabras, los Estados buscarían aumentar sus beneficios a través del sistema internacional; desde una aproximación neorrealista, para mejorar su posición frente a sus competidores (Grieco, 1990; Grieco, Powell y Snidal, 1993). Desde el institucionalismo neoliberal no se buscaría aumentar el beneficio absoluto, sino que la cooperación sería una estrategia recíproca para superar problemas de confianza y fallas de los regímenes internacionales (Axelrod, 1984; Keohane, 1988).

Desde estas perspectivas se advierte una diferencia fundamental en cuanto a la cooperación constituida para obtener beneficios absolutos (neorrealismo) y beneficios compartidos o relativos (institucionalismo neoliberal). Donde sí se observan

⁴ Para los constructivistas, la complementariedad entre neorrealistas-neoliberales surge a partir de considerar cuánto de la acción estatal está condicionado por la "estructura" (anarquía y distribución de poder) o por el "proceso" (interacción y aprendizaje) e instituciones. La balanza se carga hacia la estructura a partir del "compromiso racionalista" de ambas partes y, sobre todo, por el uso de los modelos económicos y de la "teoría de los juegos". En la medida que los modelos economicistas suponen que todo grupo social o individuo busca satisfacer sus intereses egoístas, pues la escasez de bienes y los medios disponibles para obtenerlos determinan el carácter competitivo de las relaciones sociales. Principalmente porque este compromiso egoísta "no concede especial interés a las identidades y a los intereses de los participantes, sino que los trata como factores exógenos fijos, centrándose en la manera en que los actores se comportan y en los resultados de sus acciones" (Salomón, 2002, p. 25).

similitudes es en el hecho que para ambas se requiere un país hegemónico como base para el establecimiento de la cooperación (Gilpin, 1991). No obstante, para los neoliberales, una vez que la cooperación ha sido iniciada, no es necesaria la existencia de un hegemon ya que los integrantes han recibido los beneficios necesarios en el tiempo como para mantener una cooperación autosostenida (Keohane, 2005)

Pese a estos alcances racionalistas, también es necesario considerar que la perduración de la cooperación dependerá en muchos casos de las ideas e identidades nacionales y su correlato en las instancias de cooperación, las cuales pueden ser moldeadas bajo una comunión de intereses compartidos en torno a la posibilidad de construir una identidad colectiva.

1.2. Los aportes de las corrientes constructivistas

Lo anteriormente suscrito presenta mayor claridad en las diferentes perspectivas del constructivismo,⁵ el cual, en su sentido amplio, enfatiza la dimensión social de las RRII y las posibilidades de cambio, considerando que las tendencias hacia una mayor armonía de la sociedad internacional, o contrariamente, las tendencias hacia una mayor anarquía propiciada por las variaciones en el poder, y por ende el debate académico existente, dependerán de circunstancias históricas y culturales específicas (Fierke, 2007). En términos generales, el constructivismo apunta a la idea de construcción social, mediante un proceso de interacción de identidades que van moldeando las prácticas internacionales. Por consiguiente, esto incluye la influencia de los actores sociales en el mundo internacional, y su mayor o menor influencia dependerá de cada momento histórico.

Las nuevas respuestas que aporta el renovado debate dentro de las RRII “se asocian a cuestionamientos a la supuesta neutralidad valorativa y objetiva de las teorías tradicionales, [estas nuevas aproximaciones] defienden el vínculo entre conocimiento, historia, cultura y relaciones de poder y prestan más atención al lenguaje, a la construcción lingüística y al discurso” (Vieira, 2005, pp. 272-273). Desde esta perspectiva, el constructivismo se centra en redefinir nuevos intereses e identidades, e institucionalizar nuevas relaciones sociales en el campo de las RRII y particularmente en los procesos de integración.

Algunas de sus principales preocupaciones se han centrado, primero, en privilegiar como objeto de estudio el proceso de cambio pacífico en las RRII y su dinámica cooperativa, por sobre la estructura existente; segundo, hacer prevalecer el análisis en la cultura y las identidades de los actores, y no sólo en las conductas y decisiones racio-

⁵ No existe un solo constructivismo; existe “el constructivismo modernista, al cual pertenece Alexander Wendt, de fuente positivista, emparentado al positivismo neoclásico de Nicholas Onuf, P. J Katzenstein; y el constructivismo posestructuralista de Richards Ashley, David Campbell, James Der Derian y R.B.J.Walker, emparentado con las prácticas discursivas”. (Vieira, 2005).

nales de éstos; ambos elementos relacionados y esenciales para entender los aspectos intersubjetivos de las RRII (Salomón, 2002; Murillo, 2004; Wendt 1999, 2005). Así, “un elemento que puede ayudar a definir la corriente constructivista (...) es su programa de investigación, construido no a partir de una teoría acabada sino más bien a partir de las carencias percibidas en los enfoques tradicionales, particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos” (Salomón, 2002, p. 37).

A modo de síntesis, sus aportes se pueden resumir en los que siguen: el constructivismo constituye una perspectiva capaz de contribuir al diálogo neorrealismo-neoliberalismo, reforzando los argumentos neoliberales (Wendt, 1992, p. 394), principalmente en lo referido al rol de las instituciones internacionales y su construcción social. Es por ello que observa la importancia de la conciencia humana en la vida internacional (Ruggie 1998, p. 878). Para este enfoque —que oscila entre la primacía de las estructuras discursivas y la dimensión social que dan forma a la acción estatal—, los Estados tienen ideas y sus intereses están constituidos por ideas que se reflejan en el proceso de institucionalización de las prácticas internacionales en un determinado campo o tema.

Se trata, entonces, de ideas que están formadas por la cultura determinada del sistema internacional (Wendt 1999, p. 125), ya sea kantiana, que concibe la noción de identidad colectiva supranacional; lockeana, regida por la competitividad entre los agentes, o hobbeseana, en que prima una anarquía internacional y la autotutela, destacando que las prácticas que emanan de ellas se constituyen como estructuras que en su devenir se reifican, naturalizándose; en consecuencia, “un cambio de dinámica (como el que supondría pasar de un sistema de autotutela a un sistema cooperativo) no es nunca sencillo. Pero a través de largos procesos de interacción los actores podrían redefinir sus identidades e intereses y pasar de un sistema de autotutela a uno de cooperación” (Salomón, 2002, p. 41).

Aparejado a lo anterior, los seguidores de esta corriente están interesados en la forma en que las prácticas cognoscibles constituyen sujetos (surgida de la socialización y el aprendizaje mutuo); por tanto, suponen un concepto intersubjetivo del proceso, en el que las identidades y los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos y dados como apunta el concepto racionalista representado por las variantes realistas, pues en la medida en que “los actores tienen múltiples identidades, y que estas identidades implican intereses diferentes, la atribución exógena y a priori de intereses idénticos a todos los estados es inválida” (Hopf, 1998, p. 199).

Para esta corriente las instituciones no son algo que los actores construyan racionalmente de acuerdo con sus intereses, dado que actúan en meta-instituciones que ellos mismos crean, en lugar de ser al revés. Las instituciones y los actores se constituyen unos a otros mutuamente (Wendt, 2005). Finalmente, el factor más fundamental en la política internacional es la “distribución de ideas” en el sistema (Wendt, 1999, p. 96).

Aunque no desestiman los factores materiales, los ideacionales son preeminentes, pues los actores actúan sobre la base de creencias que tienen sobre el ambiente y sobre otros, lo cual tiende a reproducir esas creencias (Wendt, 1999, p. 108).

En relación con lo anterior, desde una aproximación más empírica, el constructivismo advierte sobre los actores no estatales y su incidencia en la configuración de la política mundial. En este sentido, la influencia de las redes de difusión o *advocacy networks* ha ido multiplicando los canales de acceso al sistema internacional, transformado las prácticas de la soberanía nacional y afectando la política mundial en general, a través de la inserción de nuevas ideas, normas y discursos en el debate internacional (Keck y Sikkink, 1998, pp. 1-3). Mediante las diversas estrategias y formas de actuación de estas redes transnacionales, que promueven principios, normas y prácticas, ha sido posible que los Estados modifiquen sus prácticas domésticas en respuesta a la presión internacional, reconstituyéndose la relación entre Estado-ciudadanos y actores internacionales (Keck y Sikkink, 1998, p. 34). Otra vía de influencia de los actores no estatales se da por ejemplo a través de las denominadas “comunidades epistémicas”, que advierte sobre la capacidad de los actores para aprender nuevos patrones de razonamiento y llevarlos a la práctica, influenciando los intereses de los Estados, incrementando la posibilidad de convergencia entre estos y, en definitiva, moldeando la política internacional (Haas, 1992).

En síntesis, estas ideas que se distribuyen tanto en el contexto internacional como en el doméstico son las que disponen los Estados para construir sus intereses y sus identidades de manera intersubjetiva, es decir, a partir de la interacción con otros Estados, al interior de ellos, o entre distintos grupos influyentes al interior de las sociedades. Por tanto, la pluralidad de significados que se le asignen a los contenidos de la política exterior podría estar determinada por la heterogeneidad de ideas que circulan en el ámbito doméstico e internacional; si es el caso de una estructura internacional que todavía no se ha institucionalizado, como ocurre en América Latina, o, a su vez, su desafío consistiría en la búsqueda de esta institucionalización a través de la concertación de ciertos principios que definan los intereses comunes del continente.

2. El contexto latinoamericano y la creación de Unasur

Diversos son los desafíos que ha enfrentado América Latina en relación con la institucionalización de los procesos de integración. En este sentido, existe una serie de elementos que dificultan la generación de una mayor concertación; así mismo, asistimos a un escenario de convergencia de factores que alientan las perspectivas de colaboración en el plano continental. A continuación, analizamos estas variables en torno a la creación de Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) frente a las oportunidades y dificultades que enfrenta la región.

2.1. Elementos que constriñen la integración latinoamericana

A comienzos de la década de los 90, con distintas prioridades y velocidades, los Estados de la región inician estrategias de reinserción internacional. Superando largos años de regímenes autoritarios y economías de tendencia autárquica, sus políticas giran desde lo defensivo militar hacia la apertura comercial (Witker, 2000b).

Este giro en el campo de las RRII sudamericanas de tendencia autárquica, al obligar a los Estados de la región a proponer estrategias de inserción internacional, deja en evidencia las distintas alternativas y las asimetrías que conllevan estos procesos. Al alero de estos cambios —particularmente vinculado a la (re) integración latinoamericana—, ha sido relevante la discusión en torno a la autonomía de la región para instalar en el debate internacional sus intereses y valores en un sistema mundial complejo y cualitativamente distinto al escenario autárquico que primó durante buena parte del siglo XX. Por ello, es común señalar que “un objetivo político que siempre ha estado presente en el proceso de integración latinoamericano es el logro de cierta autonomía de la región y de los países que la conforman frente a terceros, incluso muy cercanos, pero esta interiorización que asociaba integración a independencia y autonomía se realizó más de forma nacional que comunitaria” (Palomares, 2004, p. 163.)

Este proceso significó la creación de bloques regionales como el Mercosur y la Comunidad Andina, que giraron en torno a la idea de autonomía relacional; es decir, una autonomía “impulsada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región” (Colacrai, 2003, p. 388), abordando así los procesos que se producen más allá de sus fronteras en el entendido de que el nivel de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición (Colacrai, 2004, Tokatlian y Rusell, 2000).

También por este proceso algunos países como Chile, al que se han plegado últimamente otros como Perú y Colombia, buscaron conectarse con el mundo a través de una concertación política más que económica; su estrategia suponía concebir la autonomía desde la autosuficiencia en este último ámbito. En efecto, a inicio del siglo XXI las relaciones entre Chile y los conglomerados de la región pasan por cierta tensión, debido a las diferencias que se generan entre dos opciones estratégicas: un proceso ambicioso de integración en Sudamérica y un proceso de libre comercio a nivel hemisférico y mundial, al que este país adhiere categóricamente (Van Klaveren, 2001; Ross, 2005).

Atendiendo a lo expuesto, uno de los problemas que surgen dentro de la dinámica internacional sudamericana de los años 90 es la necesidad de emprender iniciativas internacionales tanto con países que perciben esta autonomía relacional como con países que emprenden relaciones con países del orbe que son protagonistas de los mercados financieros mundiales. Esta doble posición de *global trader* y vecino que debe concertar

acuerdos con la subregión, fomentada por la estrategia de regionalismo abierto, define paulatinamente la diferencia de roles y forja las disparidades entre los países. Este proceso se acentúa en este nuevo siglo por dos razones: la primera, que señala el fin de la convergencia neoliberal en materia de estrategias de desarrollo económico al interior de los países del continente, cuestión que ha marcado las diversas opciones en materia de política exterior y de concertación regional en los distintos países; y la segunda, que apunta a la necesidad de alcanzar mayor concertación política para así alcanzar acuerdos ambiciosos en materia energética, de conectividad física y de esquemas de seguridad compartida, al amparo de los conglomerados de integración existentes.

En este escenario incierto los valores e intereses compartidos o contrapuestos que se vislumbren entre los Estados vinculados por algún proceso de integración latinoamericano, —ya sean miembros plenos o miembros asociados— se deliberarían y zanjarían de alguna manera a partir del grado de autonomía o dependencia hacia las tendencias globales más hegemónicas. En efecto, y sobre todo en el ámbito específico de la seguridad y la defensa, los Estados Unidos históricamente han influido en las políticas regionales, dificultando la construcción de instancias de seguridad independientes o con mayores niveles de autonomía (ver: Benítez, 2003; Buzan y Waever, 2003; Tulchin, 2006).

En síntesis, en los extremos de los modelos de inserción latinoamericana se encuentran, por una parte, “la inserción plena a la economía mundial y por otra, la autarquía económica y la especificidad política nacional que influyen de forma decidida en los distintos objetivos nacionales y establece las condiciones de desarrollo dentro de los procesos de integración” (Palomares, 2004, p. 162). Se puede concluir que estas variantes son fundamentales para considerar la posibilidad o no de establecer regímenes internacionales más o menos institucionalizados en el continente, de los que se posibilite concebir una identidad colectiva que ampare acuerdos ambiciosos en materia de seguridad cooperativa para América del Sur (Flemes, 2003).

2.2. Factores domésticos que limitan la integración latinoamericana: instrumentalización y securitización de los problemas internos

Adicionalmente a las variables de la política internacional, que fomentan o inhiben los procesos de integración, el escenario latinoamericano presenta una diversidad de aristas internas que, en variados casos, dificultan las acciones cooperativas en el plano externo. El dilema de la “dimensión política de la integración regional” (Murillo Zamora, 2003, p. 14) obliga a observar el problema a partir de elementos como: la interacción entre estructuras internas y externas frente a los procesos regionales; los objetivos políticos, económicos y sociales de los actores; la dinámica de las negociaciones en el marco del proceso regional.

Desde el plano empírico, los países de América Latina han debido enfrentar diversas dificultades que socavan los intentos integracionistas, en función de que muchas veces se privilegian los arreglos internos. Uno de los ejemplos más ilustrativos en este sentido dice relación con la instrumentalización de los litigios internacionales pendientes como estrategia de política exterior. De acuerdo con Fuentes (2008), una explicación para la permanencia de disputas interestatales podría darse en el marco de la existencia de definiciones geopolíticas tradicionales, generando relaciones de competencia entre los países de la región; sin embargo, esta razón no sería del todo satisfactoria dado que en varios casos se han modificado este tipo de paradigmas fundados en el realismo; de ahí que muchas veces esta lógica competitiva sea producto de las dinámicas internas, derivadas, por ejemplo, de la revitalización de nacionalismos, “particularmente cuando los gobiernos tienen bajos niveles de popularidad” (Fuentes, 2008, pp. 3-4).

Otra dificultad importante que enfrenta América Latina radica en la securitización de los problemas internos. Para Hurrell (1998) aunque el discurso de la Guerra Fría basado en la subversión comunista y la visión geopolítica clásica ha tendido a desaparecer, la noción de seguridad ha tendido a ampliarse, incluyendo el tráfico de drogas, la violencia, la migración, la degradación del medio ambiente, entre otras nuevas amenazas. Las causas de esta ampliación del concepto no derivarían del poder militar o la ambición geopolítica, sino de la debilidad del Estado y la ausencia de legitimidad política para proporcionar las condiciones mínimas de seguridad dentro de las fronteras nacionales, donde además los Estados no tienen la capacidad de formar bloques regionales viables y estables para contribuir a la solución de propósitos comunes (Hurrell, 1998, p. 541). Debido a estas dificultades, para el autor, se debe tener especial cuidado en separar con precisión qué problemas deben tratarse como de seguridad, ya que muchas veces los actores, grupos o instituciones tienden a securitizar conflictos que no necesariamente obedecen a amenazas objetivas o importantes, más aún teniendo en cuenta que los enfoques de seguridad nacional han estado tradicionalmente centrados en temas militares, en el sentido de la capacidad de las fuerzas armadas para disuadir las amenazas hacia el territorio, además de que en América Latina los militares han jugado un papel histórico importante en la imposición del orden interno (Petifford, 1996, p. 298).

En suma, se advierten por lo menos tres factores domésticos interrelacionados que dificultan la integración. En primer lugar, la falta de respuesta de los gobiernos a las demandas internas propicia tanto la conflictibilidad hacia el exterior como la securitización interior; en segundo término, el mantenimiento de enfoques tradicionales sobre seguridad centrados en el ámbito militar, si bien por sí solos no explican la divergencia interestatal, tampoco coadyuvan a disminuir la competencia y promover la cooperación; tercero, los problemas socioeconómicos y la debilidad de las instituciones del Estado propician las soluciones contingentes, en favor de la securitización, el desvío de los

problemas internos hacia disputas externas y, en definitiva, limitan las posibilidades de llevar a cabo una política exterior coherente y sostenible en el tiempo en función de la integración regional.

2.3. Desafíos para la integración de América Latina

Pope Atkins señala que dentro de América del Sur se construye una entidad coherente, denominada Cono Sur de Sudamérica (1991, p. 54), subsistema internacional que incluye a Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador. El Cono Sur constituye un subsistema regional que se distingue por una serie de patrones visibles. Se trata de valores e intereses comunes y una posición económica relativamente común hacia el mercado mundial que define interacciones entre sus Estados con cierta regularidad.

En cuanto a los regímenes presentes en la subregión, Mercosur (Mercado Común del Sur) y la CAN (Comunidad Andina), se alude al “espacio de interacción de un grupo de unidades distintas de cuya acción se derivan consecuencias de orden político y/o económico” (Bernal Meza, 2005, p. 191). Este espacio se caracteriza por la “regularidad de relaciones, dependencia mutua y cierto grado de coordinación, en el cual coinciden una cercanía geográfica, una identificación interna y externa distintiva e interacciones regulares de cierta identidad”. (Bernal Meza, 2005, p. 192).

En este marco sistémico, los países de América Latina desde el inicio de la década de los 90 han llegado a cierto consenso en materia internacional, que ha marcado el acercamiento entre sus países: el respeto a los derechos humanos y la legalidad internacional, la búsqueda de la concertación política a través de cumbres internacionales *ad hoc*, el fomento de la cooperación internacional y la búsqueda pacífica del arreglo de las controversias, han sido principios orientadores que han permeado a la comunidad internacional latinoamericana, dándole sentido a sus políticas exteriores y ordenando la convivencia internacional.⁶

⁶ Una lectura constructivista para interpretar la situación de América Latina “surgiría del significado que se le ha dado a una categoría tradicional en las RRII: el interés nacional.” En efecto, Witker (2000, p. 127), para el caso de Mercosur, plantea el surgimiento de una lectura renovada del término interés nacional que guía las opciones de los países que forman este mecanismo. Al respecto señala: “el Mercosur representa en esta zona del mundo una herramienta importante para superar algunos traumas que derivan del pasado reciente, lo que ayuda, en cierta forma, a esbozar una lectura renovada y específica de interés nacional. Recordemos que Joseph Nye sostiene, por ejemplo, que, en democracia, el interés nacional podría ser un conjunto de prioridades compartidas con el resto del mundo, dentro de los que cabrían los Derechos Humanos y los valores democráticos, siempre y cuando la opinión pública se sienta identificada con ellos y esté dispuesta a pagar un cierto precio por promoverlos”. Desde esta perspectiva, podría esbozarse que ciertas ideas claves —cláusula democrática, protección a los derechos humanos— podrían incidir en la búsqueda de la maximización de los intereses egoístas de los Estados participantes.

Considerando que el sentido, como señala Laïdi (1997, p. 27), se trata de la triple idea de fundamento, unidad y finalidad que deben conllevar los procesos sociales internacionales, y siendo relevante que “la posición internacional de cada actor político, que conlleva su sentido determinado, desde la generalidad, determina una fuente de afirmación diplomática”, uno de los desafíos de la región surge de que, por un lado, desde la comunidad internacional se promueve la idea de un consenso internacional que guíe la actuación de los países de América Latina, y por otro, desde el ámbito interno de cada uno, podríamos plantear la promoción de ideas claves hacia el exterior que reflejan un “sistema de relacionamientos dispares”; es decir, en el que prevalezcan roles distintos y de crucial importancia respecto a sus posiciones y estrategias de inserción internacional, repercutiendo en las acciones y respuestas hacia el escenario internacional (Keohane, 2002).

Con todo, pasando revista a algunos países del continente, Bolivia en materia internacional ha tratado de prescindir de las presiones norteamericanas, aliándose con Venezuela en torno a un discurso autodefinido como “socialismo del siglo XXI”, además de promover un indigenismo subregional que pretende alcanzar amplias reformas política. Por su parte “Chile ha abogado por un pragmatismo que le ha permitido promover los valores preeminentes de los países más desarrollados” (Witker, 2000, p.202), ajustando su política exterior a este predicado, predicado que de alguna manera han seguido Perú y Colombia, quienes han negociado TLC con diversos países, violando normas comunitarias que están en el seno de la CAN. No obstante, todos estos países son activos participantes de la diplomacia de cumbres, instancia desde la cual se han articulado una serie de iniciativas y compromisos continentales, dentro de los cuales se destaca la búsqueda de una mayor seguridad alimentaria y una posición continental respecto a la gobernabilidad migratoria, a partir de la publicación de la Ley Retorno en el seno de la Unión Europea.

Por otro lado, esta disparidad de ideas claves que exponen las naciones latinoamericanas en materia internacional afectaría las conductas de la trama de actores internacionales puesto que, como hemos señalado, las ideas desempeñan un papel instrumental, vinculado a las preferencias y estrategias de los Estados, pero como arguye Wendt, las ideas también constituyen intereses, de tal forma que la elaboración de objetivos particulares potenciales es un proceso con significado (Keohane, 2002, p. 15), significado que podría causar desconcierto en la medida que se perciben como actores con fines contrapuestos. En este sentido, en el contexto de interdependencia creciente y emergencia de nuevos actores internacionales, construir nuevas relaciones supone la posibilidad de modificar la manera mediante la cual se han hecho los vínculos, pasando: “desde lo alto de ciertas élites hacia abajo sin participación significativa de la sociedad, lo que podría ser especialmente interesante para la reformulación de la orientación y de los

principios de los procesos de integración en América Latina, [a] construir la integración no solamente por los Estados-nación, sino también por otras fuerzas sociales, como las regiones” (Vieira, 2005, p. 273). No obstante, dicha construcción, al estar orientada por ideas dispares resulta compleja, pero no menos atractiva como una estrategia para promover nuevos significados que se distancien de la tradicional diplomacia.

A su vez, el pragmatismo y la expresión de un regionalismo abierto como idea fuerza también inquietan a un continente que cada vez más desconfía de las bondades del libre comercio. En cuanto a países como Bolivia y Venezuela sus posesiones de recursos estratégicos como el gas natural y el petróleo son elementos materiales que son vistos con interés y cálculo racional por el continente, no obstante, son complejos como articuladores de una política vecinal, habida cuenta de las diversas significaciones internas que se le da al recurso gas y a las limitaciones internas para emprender acuerdos en torno a estos recursos.

Por otra parte, en el área específica de la seguridad hemos podido observar en los últimos años un panorama más auspicioso para la concertación regional. En el ámbito hemisférico, si bien aún prevalecen algunos mecanismos propios del periodo de Guerra Fría, principalmente el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), también se han generado nuevas definiciones en torno a la OEA (Organización de los Estados Americanos) como la Declaración sobre Seguridad de las Américas (2003) o la Carta Democrática Interamericana (2001); así mismo, se ha redefinido el rol de la JID (Junta Interamericana de Defensa), y en términos generales se ha promovido el diálogo y la concertación hemisférica en materias de seguridad, desde una perspectiva democrática;⁷ adicionalmente, destacan las reuniones bianuales de ministros de Defensa de las Américas, lugar de encuentro para la discusión de posiciones y búsqueda de miradas compartidas acerca de la seguridad regional (como en el caso de la misión de paz desplegada en Haití (Minustah), integrada por efectivos en su mayoría latinoamericanos). Finalmente, es preciso subrayar la existencia de diversos acuerdos en el nivel bilateral, siendo un ejemplo paradigmático el Comperseg (Comité Permanente de Seguridad) entre Argentina y Chile, que ha llevado a una avanzada relación de cooperación entre ambos países.

Tomando en consideración los elementos aquí analizados, a pesar de la existencia de elementos que constriñen los procesos de integración, como la influencia hegemónica

⁷ Una serie de tratados a nivel regional y subregional se han suscrito en el continente, de los cuales la OEA es depositaria, entre ellos destacan: Declaración de Brasilia sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras (2000); la Declaración Presidencial conjunta entre Argentina y Chile sobre Fomento de la Confianza y Seguridad (1999); Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz (1999); Tratado del Sistema de Seguridad Regional del Caribe (1996) y Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América (1995).

de Estados Unidos o la prevalencia de una serie de factores domésticos que limitan los vínculos regionales, existen algunos factores importantes por considerar para alcanzar mayores niveles de acercamiento y concertación en el plano regional. En primer lugar, se ha fortalecido el rol de las organizaciones multilaterales, lo cual ha generado mayores incentivos para la articulación de políticas más autónomas, habida cuenta de la creciente despreocupación estadounidense por América Latina. En segundo lugar, las relaciones interestatales se dan en contextos democráticos, bajo reglas del juego acordadas y en función de definiciones nacionales de política exterior que apuntan a objetivos más o menos similares y que aportan a la construcción de significados compartidos en materia de política exterior, como hemos señalado, en el marco de sus objetivos *milieu* u objetivos que se ajustan a un marco institucional internacional, y que por tanto surgen de cierta socialización de ideas y prácticas en el seno de aquellas relaciones. En efecto, la institucionalidad en formación, producto de los acuerdos de las Cumbres de las Américas, entre otras instancias, ha generado un marco articulador que define principios orientadores y organizativos, entre los cuales la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos desempeñan un rol clave; de ellos se desprenden mecanismos operativos que contribuyen al diseño y establecimiento de potenciales regímenes internacionales específicos (Rojas Aravena, 2000, p. 3).

Los ejemplos aludidos señalan un progresivo aumento de las relaciones de cooperación, donde prevalecen los principios democráticos, ajustados a normas que son más o menos compartidas por los integrantes de las diversas instancias existentes y que en el largo plazo pueden decantar hacia la búsqueda de una integración más plena. En este sentido, la reciente creación de Unasur podría ser un ejemplo en dicha dirección, considerando que adicionalmente la organización presenta un carácter exclusivamente latinoamericano, lo cual podría reflejar un mayor consenso en función de las identidades compartidas, y por lo tanto una mayor sincronía respecto a su accionar.

2.4. La creación de Unasur

Iniciado este siglo se generalizó la opinión de que la integración latinoamericana pasaba por una profunda crisis. Dentro de sus causas se indicaba el fin de la convergencia liberal —que impulsó el regionalismo abierto como estrategia internacional preeminente en la región a fines del siglo pasado—, la influencia del bilateralismo norteamericano —en vista del fracaso del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)— y la imposibilidad de consolidar uniones aduaneras en los principales bloques de integración económica del continente (Bouzas, et al., 2007). En respuesta, las naciones del continente buscaron formulas alternativas para reimpulsar este desafío y salir de la crisis que las aquejaba. En este panorama, en el año 2004 se creó la CSAN (Comunidad Sudamericana de Naciones), integrada por los países miembros de la CAN, Mercosur, junto a Chile, Guyana

y Surinam. Su origen se encuentra en la idea de la creación de un conglomerado más permanente que profundice lo alcanzado en las cumbres sudamericanas. Su objetivo prioritario se centró “en la convergencia de los procesos subregionales en torno a un área de libre comercio sudamericana.” (Bouzas, et al., 2007). No obstante, ya en 2006, tras una serie de comisiones, se acordó⁸ que la construcción de un nuevo modelo de integración debía centrarse en una convergencia amplia de temas que admitiera la existencia de modelos de inserción internacional y regional distintos y contradictorios (el caso chileno es paradigmático desde los 90, agregándose ahora el surgimiento del modelo heterodoxo de Chávez, Morales y Ortega).

Dentro de la extensa agenda de la CSAN se destaca la promoción de un *nuevo contrato social sudamericano*, la articulación de las políticas energéticas nacionales, la interconexión entre el Pacífico y el Atlántico, la integración financiera, la creación de una *junta sudamericana de defensa* y la promoción de una política migratoria sudamericana. En síntesis, su principal desafío fue alcanzar una concertación regional que ayudara a buscar acuerdos políticos, reconociendo las diferencias entre los distintos países de la región. El resultado de esta agregación de intereses ha sido un denominador común que se ha consolidado como guía para nuevas instancias. Así, a mediados de abril de 2007, durante la Primera Cumbre Energética Sudamericana, la CSAN fue reemplazada por Unasur. Este cambio de nombre obedece a que, por un lado “Unión era más comprometedor que Comunidad. Por otra, que Sudamérica es una acepción correcta, pero que Suramérica es más explícita en su referencia al Sur del planeta” (Cardona, 2007, p. 20).

Unasur tiene por objetivo general, como señala el artículo 2º de su tratado constitutivo:

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 (2008).

Dentro de sus principales problemas se planteó, como es usual en las experiencias de integración del continente, su amplitud de temas y la falta de opciones para concretar

⁸ Los presidentes decidieron crear en diciembre de 2005 una Comisión de Reflexión sobre la Integración Sudamericana, integrada por sus representantes personales. La Comisión recibió la atribución de producir un Documento de Reflexión antes de fines de 2006. El documento se denominó: “Un nuevo modelo de integración en América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”.

iniciativas. En cuanto a sus procedimientos, se trata de un conglomerado intergubernamental que no contempla la opción por de la supranacionalidad;⁹ sus decisiones son adoptadas por consenso y teniendo en cuenta la flexibilidad como principio orientador.¹⁰ Evidentemente, se prosiguió con la idea de una integración más compleja y de tinte político, dejando que el “ámbito comercial se canalice a través del Mercosur y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam” (Solón, 2007, p. 15). No obstante, en el seno de la discusión la idea de convergencia¹¹ se hizo compleja por los significados posibles que se le atribuían: por un lado, mayor liberalización; por otro, suponía recoger el patrimonio común de estos dos procesos de integración subregional.

Dentro de su institucionalidad se encuentran, como señala el artículo 4º del Tratado Constitutivo, “el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General”. (Unasur, 2008b). El Consejo de Jefes de Estado y Gobierno contempla la presidencia pro t mpore, rotativa por año; por otra parte, la Secretaría General es más estable y con la magnitud y presupuesto que los países le asignen. Adicionalmente, para nuestro caso, destaca el objetivo específico del Tratado relacionado con “la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación”.

En este sentido, el artículo 13 del Tratado señala que “Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de Unasur y lo dispuesto en los artículos 5 y 12 del presente Tratado” (Unasur, 2008b).

Así mismo, la organización constata en el artículo 18 del pluricitado Tratado Constitutivo, la promoción de la participación ciudadana

⁹ La propuesta preliminar del ex presidente del Ecuador Rodrigo Borja, presidente pro tempore al momento de redactar el acta constitutiva, fue rechazada por contemplar mecanismos supranacionales. El artículo 2º de su acuerdo constitutivo señalaba: “La autoridad y competencias de Unasur están dadas por la voluntad soberana de los Estados Miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación a un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales” (Sol n, 2007, p. 14).

¹⁰ Así se interpreta de su artículo 13: “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma”. (Unasur, 2008a).

¹¹ Así es como en el preámbulo del tratado constitutivo se señala: “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos” (Citado por Sol n, 2007, p. 15).

en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur [para ello] Los Estados Miembros y los órganos de Unasur generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta. (Unasur, 2008b).

En síntesis, pese a las divergencias y dificultades que prevalecen en la región, igualmente se ha constituido una organización de carácter amplio y flexible, que contempla la posibilidad de ir generando una institucionalidad sectorial acorde a las necesidades específicas de América Latina. La idea de incorporar procedimientos democráticos, que incluye la idea de participación ciudadana, se erige como una oportunidad para consolidar y legitimar las iniciativas que surjan desde los miembros de la organización o al interior de ella. De esta manera, la constitución del Consejo de Defensa Suramericano puede ser percibida como una forma de llevar a la práctica los objetivos de Unasur, aunque todavía existen numerosos desafíos para su consolidación.

3. El Consejo de Defensa Suramericano

Si bien el Consejo de Defensa se constituyó oficialmente hacia finales de 2008, ya en 2007 el gobierno brasileño anticipaba la creación del organismo sudamericano, en función de la idea de eliminar tensiones entre los países de la región y diluir las posibilidades de interferencia externa en virtud del control de los recursos naturales de la zona (Baquero, 2008). De esta manera, la diplomacia brasilera, y en particular el ministro de Defensa, iniciaría una gira por América Latina con el objeto de promover que la iniciativa del Consejo fuera aprobada en la reunión constitutiva de Unasur (23/05/2008). En esa ocasión, la propuesta de Brasil no fue sometida a votación, considerando la oposición de Perú y en particular de Colombia (ver: Castro y Saint Pierre, 2009). A pesar de ello, se constituyó un Grupo de Trabajo con la finalidad de concordar el Estatuto para la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

La iniciativa iría cobrando fuerza a mediados de 2008, teniendo en cuenta la necesidad de contar con mecanismos de carácter regional que fueran capaces de responder a determinados problemas acaecidos en el continente¹² (Castro y Saint Pierre, 2009), no sin mediar algunas diferencias de significados. Por un lado, se sumarían a los esfuerzos

¹² La propuesta que venía elaborando Brasil recibiría un importante impulso a partir del conflicto suscitado entre Colombia y Ecuador motivado por la intervención del primero en territorio ecuatoriano en una operación contra la guerrilla de las FARC (ver: Castro y Saint-Pierre, 2009).

de Brasil, países como Argentina y Chile, mientras que otros como Venezuela, con el apoyo de Bolivia y Ecuador, intentaban que el CDS se constituyera en una alianza militar de corte más ideológico. Por otro lado, pese a la reticencia del gobierno de Colombia para establecer el CDS, igualmente se iría generando un clima propicio que devendría en la creación del organismo; nos referimos fundamentalmente al carácter consultivo, cooperativo y de coordinación que se le conferiría ulteriormente al CDS, lo cual favorecería un consenso para su constitución.

Fue así como el 16 de diciembre de 2008, en la reunión extraordinaria de Unasur, realizada en Salvador Bahía-Brasil, los jefes de Estado de los países miembros del organismo decidieron crear el CDS, como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa (Unasur, 2008b).¹³

Entre sus lineamientos generales, el CDS manifiesta la sujeción a los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como también a los mandatos y decisiones tomadas por el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur. Sobre la base de estos elementos, los principios rectores del Consejo incorporan el respeto irrestricto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos, a las instituciones democráticas, a los derechos humanos, la promoción de la paz y la solución pacífica de controversias. Igualmente, a la vez que alienta el fomento de las medidas de confianza y transparencia, la vigencia del derecho internacional, la promoción de la región como espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, la subordinación de las instituciones de la defensa a la autoridad civil, promueve la reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los Estados miembros, fomenta la defensa soberana de los recursos naturales, la participación ciudadana en los temas de la defensa (Unasur, 2008b), entre otros elementos que asumen las principales tendencias que prevalecen en el contexto internacional y que se relacionan con la idea de convergencia democrática.

Por otro lado, los objetivos generales del CDS apuntan a la consolidación de la región como zona de paz, a construir una identidad suramericana en materia de defensa —que tome en cuenta las características subregionales y nacionales— y a generar consensos para fortalecer la cooperación regional. Entre sus objetivos específicos se procura por el avance gradual en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa, la promoción del intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, la articulación de posiciones conjuntas de la

¹³ El CDS se fundamenta en las disposiciones emanadas del Tratado Constitutivo de la Unasur, que considera el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa, además de contemplar el desarrollo de una institucionalidad sectorial (ver: Unasur, 2008a).

región en foros multilaterales sobre defensa,¹⁴ y avanzar en la construcción de una visión compartida respecto a las tareas de la defensa; para esto se pretende la promoción del intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa, el fortalecimiento del intercambio en materia de formación y capacitación militar, el compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias, así como intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas (Unasur, 2008b).

Para llevar a cabo estas iniciativas, el CDS se ha propuesto una estructura y funcionamiento similares a los de Unasur, pero a cargo de los ministros de Defensa. La dirección del organismo será ejercida por el mismo país que ostente la presidencia pro tempore de Unasur. También se estima la constitución de grupos de trabajo, y las distintas actividades de coordinación o reuniones serán responsabilidad de la Presidencia del Consejo. Los acuerdos y decisiones serán establecidos por consenso y las declaraciones que emerjan no tendrán carácter jurídico vinculante para sus miembros.

Considerando los principios, objetivos y la estructura trazada para el funcionamiento del CDS, la primera reunión de carácter ejecutiva se realizó a finales de enero de 2009 en Santiago de Chile. En la cita de viceministros de Defensa del CDS se apuntó principalmente a discutir la propuesta del plan de trabajo para elaborar el primer “Plan de Acción Anual del CDS” (CDS, 2009). Este plan incluye iniciativas en torno a cuatro áreas: 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; 3) industria y tecnología de la defensa, y 4) formación y capacitación, destacándose en este último punto la idea de crear un Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de la Defensa (CSEED). El Plan de Acción sería ratificado posteriormente en la primera reunión de ministros de Defensa (Santiago de Chile, 9-10 de marzo de 2009). A continuación, en el cuadro n.º. 1, se detallan los cuatro ítems propuestos por el CDS para el periodo 2009-2010:

¹⁴ Este elemento se inscribe dentro del marco del artículo 14 del Tratado Constitutivo de la Unasur, en el cual se establece: “La concertación política entre los Estados Miembros de Unasur será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos. Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales (Unasur, 2008, p. 10).

Cuadro nº. 1. Plan de Acción 2009-2010 del CDS

<p><i>Políticas de defensa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa. b. Realizar un seminario sobre modernización de los ministerios de Defensa. c. Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa. d. Propiciar la definición de enfoques conceptuales. e. Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial. f. Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa. g. Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, de conformidad con el Tratado de Unasur.
<p><i>Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales. b. Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como en el ámbito multilateral. c. Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias. d. Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.
<p><i>Industria y tecnología de la defensa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica. b. Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo.
<p><i>Formación y capacitación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos. b. Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa. c. Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto. d. Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Ier ESEE).

Fuente: CDS (2009b)

De acuerdo con la Declaración de Santiago, el Plan de Acción implica “una agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de la identidad suramericana de defensa” (CDS, 2009b). En efecto, en relación con el primer elemento, *política de defensa*, se plantean medidas en torno al fortalecimiento de la confianza, la constitución de mecanismos e instancias para la elaboración de perspectivas y posturas comunes sobre la defensa en la región. En cuanto al segundo punto, *cooperación militar*, la idea de compartir experiencias y colaborar en casos de asistencia humanitaria, incentiva la consecución de acuerdos y de coincidencias a partir del trabajo mancomunado en el sector militar. El tercer ítem, *industria y tecnología*, promueve el desarrollo conjunto del sector defensa, mientras que el cuarto aspecto, relacionado con la *capacitación y formación*, se vincula a la importancia del intercambio para la construcción de intereses compartidos. Justamente en esta área se considera la creación del CSEED, lo cual constituye un paso significativo para comenzar a hacer operativos los objetivos del CDS.¹⁵

En resumen, pese a la corta vida del CDS, se constatan al menos tres elementos importantes por considerar que identifican el carácter de la organización: 1) búsqueda de definiciones comunes, 2) funcionamiento democrático y flexible, y 3) promoción de la confianza. Estos tres elementos, si bien enfrentan una serie de escollos relacionados, por ejemplo, con la primacía de visiones tradicionales sobre la seguridad y la desconfianza entre los Estado, también podrían representar el inicio de un camino hacia la mayor concertación regional en materia de defensa. Para dilucidar este interrogante, a continuación realizamos un balance del CDS, considerando tanto los elementos que inhiben la cooperación como aquellos que la alientan, para así determinar los puntos críticos que trabajan en un sentido o en otro.

3.1. Balance: dificultades y perspectivas del CDS

Como hemos señalado, desde el punto de vista del constructivismo, las estructuras cognitivas o instituciones configuran las identidades e intereses de los actores. Por ello, a través de largos procesos de interacción, los actores podrían redefinir sus identidades e intereses y pasar de un sistema de autotutela a uno de cooperación. En este sentido, es importante destacar que nuestra perspectiva de análisis no excluye las ideas incorporadas por las perspectivas más racionalistas, sino que intenta complementar el debate a partir de aquellos elementos no incluidos por estas concepciones, considerando, por ejemplo, la idea de la constitución mutua entre agentes (actores) y estructuras.

De esta manera, indistintamente del cómo se haya constituido el CDS, ya sea por el rol hegemónico desempeñado por Brasil, o como una acción de los Estados miem-

¹⁵ Es importante destacar que la Cámara de Diputados de la República Argentina ya ha dado su beneplácito para la creación del CSEED.

bros para superar las fallas de los regímenes internacionales, nuestro estudio apunta a observar la organización de manera ex post y sugerir que, de acuerdo con las prácticas internacionales, los Estados van moldeando sus estructuras cognitivas, replanteando estas prácticas o viceversa (véase cuadro n.º. 2).

Cuadro n.º 2. Ideas de cooperación y paradigmas de las RRII

Paradigma	Cooperación	Hipótesis	Ex post
Neorrealismo	Beneficios absolutos	El hegemon busca mejorar su posición frente a sus competidores.	Permanencia del hegemon para la prolongación de la cooperación.
Neoliberalismo	Beneficios relativos	Los Estados buscan superar los problemas de confianza para alcanzar sus intereses.	No es necesaria la permanencia del hegemon para la prolongación de la cooperación (los miembros ya han recibido los beneficios necesarios).
Constructivismo	Beneficios mutuos	Los Estados pueden buscar objetivos no necesariamente racionales o utilitaristas, sino que buscan prolongar sus ideas hacia el exterior con el propósito de alcanzar intereses comunes a partir de modificar percepciones disonantes hacia temas claves	Interacción de preferencias e identidades, moldean las prácticas internacionales. Cooperación como construcción social.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con lo expresado en el cuadro n.º 2, el paradigma neorrealista exige la presencia de un actor hegemónico que intenta cooperar con otros para obtener beneficios absolutos; sin embargo, en nuestro caso, el actor hegemónico no lleva a cabo acciones exclusivamente en su beneficio, ni tampoco intenta imponer un funcionamiento a la organización donde él tenga un rol más preponderante que el resto de los actores. En relación con neoliberalismo, si bien la organización apunta a superar los problemas de confianza, no es claro que los miembros hayan recibido los beneficios necesarios para prolongar la cooperación, e igualmente dicha cooperación aún prevalece. De ahí que, para el caso estudiado, resulte importante incorporar el paradigma constructivista, ya que los actores podrían buscar objetivos que vayan más allá de los intereses racionales absolutos o relativos, e incluyan la búsqueda de ideas e intereses compartidos para la construcción de la cooperación internacional.

En efecto, si analizamos en detalle el CDS, es posible observar la intención de incorporar ciertas prácticas dirigidas esencialmente a la construcción de identidades comunes entre los actores miembros (*véase cuadro n.º 3*), que en definitiva moldeen las prácticas internacionales desde la perspectiva de las relaciones intersubjetivas que puedan darse en la organización. No obstante, como hemos señalado, esto podría darse a través de largos procesos de interacción entre los actores involucrados, pues estos procesos no se dan de manera automática. Por el contrario, “necesitan fortalecerse a través de la legitimidad que las propias instituciones y los decisores políticos van cobrando acorde con el desenvolvimiento efectivo de las políticas” (Colacrai, 2005, p. 386).

Cuadro n.º 3. Elementos constructivistas del CDS

Elementos constructivistas	Consejo de Defensa Sudamericano
Preferencias compartidas	<ul style="list-style-type: none"> - Respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos. - Respeto a las instituciones democráticas. - Promoción y respeto de los derechos humanos. - Promoción de la paz y solución pacífica de controversias. - Fomento de las medidas de confianza y transparencia. - Vigencia del derecho internacional. - Promoción de la región como espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva. - Subordinación de las instituciones de la defensa a la autoridad civil. - Promoción de la reducción de asimetrías entre los sistemas de defensa de los Estados miembros. - Defensa soberana de los recursos naturales. - Participación ciudadana en los temas de la defensa.
Interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción del intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa. - Fortalecimiento del intercambio en materia de formación y capacitación militar. - Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias, en el marco de operaciones de paz emprendidas por la ONU. - Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los ministerios de Defensa y de las fuerzas armadas. - Consideración de las características subregionales y nacionales. - Promoción del intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional en materia de defensa.

Elementos constructivistas	Consejo de Defensa Sudamericano
Redefinición de intereses	<ul style="list-style-type: none"> - Generar consensos para fortalecer la cooperación regional. - Avance gradual en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa. - Articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa. - Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto a las tareas de la defensa.
Institucionalización de nuevas formas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Respeto por el sistema de Naciones Unidas. - Derecho internacional y derechos humanos. - Extensión y valorización de la cláusula democrática. - Prácticas democráticas al interior de la organización. - Consenso para la determinación de acciones efectivas.
Redefinición de las prácticas internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de la región como zona de paz. - Construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa.

Fuente: elaboración propia

Tal como se plantea en el cuadro n° 3, desde el CDS se puede inferir una serie de elementos relacionados con las variables incluidas en la perspectiva constructivista, además de que las acciones efectivas que ha trazado la organización (*véase cuadro n°. 1*) se direccionan precisamente hacia la consolidación de dichas prácticas. Se trata del peso relativo que la dimensión social, como son las instituciones, las normas, los regímenes internacionales y sus prácticas derivadas tienen en el comportamiento de los actores internacionales que participan del CDS.

En primer lugar, se observa la existencia de *preferencias compartidas* en torno a las prácticas internacionales, el respeto de los derechos humanos, la soberanía y la autodeterminación, el derecho internacional, así como también de la democracia como régimen político y el fomento de las medidas de confianza. Estos elementos poseen un amplio asidero en las disposiciones emanadas del sistema internacional de Naciones Unidas, como también se ubican en el marco de los regímenes internacionales de no proliferación y fomento de la confianza. Además, el énfasis en el respeto de las instituciones democráticas promueve las relaciones cooperativas en el ámbito externo, mientras que en la esfera interna implica la “supremacía civil”¹⁶ en la conducción de la defensa, y la inclusión de la sociedad en la elaboración de las políticas del sector.

¹⁶ Entendida como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar” (Agüero, 1995, p. 49).

En segundo lugar, el CDS contempla la *interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo*, mediante el fomento de prácticas vinculadas al ámbito operativo de las fuerzas armadas, aspectos institucionales relacionados con la modernización del sector defensa, y la promoción del intercambio de información para definir escenarios conjuntos, sin descuidar las características subregionales y nacionales en estos procesos. Es importante destacar que en varios casos, a nivel bilateral y subregional, estas medidas ya han sido puestas en marcha,¹⁷ por lo que el CDS podría contribuir a profundizar estos acuerdos y expandirlos hacia niveles más amplios a través del intercambio de experiencias en el seno de la organización.

En tercer lugar, los diversos objetivos y principios que se propone el CDS se relacionan con un punto importante que plantea el constructivismo: la *redefinición de intereses*. En este sentido, se apunta a generar un avance gradual para la definición de visiones compartidas en materia de defensa y articular posiciones conjuntas en la región, lo cual implicaría una progresiva adopción de medidas cooperativas, en lugar de coercitivas, y una superación de las visiones geopolíticas tradicionales.

En cuarto lugar, el CDS en sí mismo promueve la *institucionalización de nuevas formas sociales* caracterizadas por el respeto a las normas internacionales vigentes y en general hacia los principios que de ahí se desprenden, pero desde una perspectiva regional que incluye la adopción de prácticas democráticas al interior de la organización y el consenso para la determinación de acciones efectivas. La reciente creación del CSEED o las propuestas incluidas en el Plan de Acción, dan cuenta de esta afirmación, a la vez que representan un importante desafío, dado el carácter no vinculante de las disposiciones del CDS.

En quinto y último término, la suma de los factores anteriores representaría una *redefinición de las prácticas internacionales*, lo que no obstante depende en gran medida de la prolongación en el tiempo del CDS, el cumplimiento¹⁸ de los principios y objetivos que se ha trazado, y que las acciones comprometidas sean efectivamente puestas en práctica. En efecto, la relación entre la producción de ideas y el desarrollo institucional, desde las corrientes constructivistas, se encuentra “cuando se comparte ese núcleo duro que ofrecen las primeras ideas, éste se potencia luego con la creación de instituciones, en cuyo marco las ideas se continúan y desarrollan, siguiendo una dinámica de retroalimentación”. (Colacrai, 2005, p. 386).

¹⁷ Por ejemplo: elaboración de Libros Blancos de Defensa, reuniones 2+2, ejercicios combinados, metodología estandarizada para la medición de los gastos militares, entre otras *medidas de fomento de la confianza*.

¹⁸ Cumplimiento que se vislumbra positivamente en la medida que dentro de los estudios de caso abordados desde corrientes constructivistas se destaca la construcción de normas en sí, al interior de las instituciones internacionales, como es el caso de los aspectos normativos de las políticas de seguridad (Katzenstein, 1996, citado por Salomón, 2002).

De esta manera, la consolidación de la región como zona de paz y la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa están condicionadas por diversos elementos que podrían incidir de manera negativa en las aspiraciones de la organización, aunque también reconocemos la presencia de factores que coadyuvan a la integración. Considerando el corto periodo de tiempo que lleva en funcionamiento el CDS —y por tanto el bajo nivel de institucionalización que han adquirido los acuerdos—, sumado a la dificultad para medir la redefinición de intereses y de las prácticas internacionales, es preciso concentrarse en algunos de los puntos que se han planteado desde la perspectiva del constructivismo (véase cuadro n.º. 4).

Cuadro n.º. 4. Dificultades y oportunidades para la prolongación del CDS

	Dificultades	Oportunidades
Preferencias compartidas	<ul style="list-style-type: none"> - Soberanía y autodeterminación vs. securitización. - Asimetría y lógica competitiva. - Disputa por recursos naturales. - Debilidad institucional, control civil militar y bajo nivel de participación de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho internacional, cláusula democrática, DDHH. - No proliferación y fomento de la confianza. - Operaciones de paz. - Modernización de la defensa. - Valorización de la sociedad civil.
Interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo	<ul style="list-style-type: none"> - Hegemonía. - Competencia. - Desconfianza. - Instrumentalización de conflictos internacionales en respuesta a crisis internas. - Opacidad y secretismo en elaboración e implementación de políticas exteriores regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos bilaterales y subregionales. - Prácticas democráticas y lógica cooperativa. - Prácticas regionales. - Mayor transparencia y apertura en la elaboración e implementación de políticas exteriores regionales.
Redefinición de intereses	<ul style="list-style-type: none"> - Visiones tradicionales. - Disparidad de intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prácticas democráticas. - Lógica cooperativa.
Institucionalización de nuevas formas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Carácter no vinculante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilidad y consenso. - Derecho internacional.
Percepción hacia temas claves en Unasur: convergencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de convergencia percibida como instancia que promueve una mayor liberalización comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de convergencia percibida como instancia que recoge el patrimonio común de los dos procesos de integración subregional, Mercosur y CAN.

	Dificultades	Oportunidades
Percepción hacia temas claves en CDS	- CDS y sus iniciativas percibidas como alianza estratégica de carácter ideológica y/o hegemónica.	- Percibido como instancia para solucionar problemas en materia de defensa y seguridad regionales, y alcanzar mayores consensos.

Fuente: elaboración propia

Si bien hemos identificado algunos elementos importantes en relación con las preferencias compartidas, ya presentes en la constitución del CDS, también observamos ciertas dificultades que pueden inhibir la cooperación prolongada en la órbita de la organización; dificultades que surgen de la institucionalización y reificación de prácticas internacionales, muchas veces originadas a nivel interno, en torno a la autotutela. Así, la idea de soberanía y autodeterminación, pese a plantear la autonomía de los Estados naciones, también puede ocasionar algunos efectos negativos como la securitización de problemas tanto internos como externos. Otro elemento preocupante radica en las fuertes asimetrías presentes entre los países de la región y la lógica competitiva que aún prevalece entre los Estados del continente, lo cual puede ser alentado por la importancia asignada en las actuales condiciones mundiales a la escasez de recursos naturales y posibles conflictos que puedan darse por su control. Estos factores, sumados a la debilidad institucional del sector defensa —en variados casos en América Latina—, que incluyen una falta de control civil militar y una baja o incluso inexistente participación de la sociedad civil, representan ciertamente un desafío importante para los objetivos del CDS. No obstante, también debemos considerar las diversas oportunidades que incentivan la prolongación del organismo; por un lado, la legitimidad del derecho internacional, la democracia y los derechos humanos alientan el establecimiento de relaciones cooperativas y no coercitivas; por otro lado, los procesos de modernización que se han llevado a cabo en numerosos países podrían promover el cambio desde el CDS, considerando que países con alta influencia regional como Argentina y Brasil han generado importantes reformas en el sector defensa.

Uno de los desafíos más importantes que presenta el CDS se relaciona con la interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo; al tener en cuenta dificultades vinculadas a la hegemonía, la competencia y la desconfianza que prevalecen en la región. En este sentido, consideramos dos aristas importantes, por un lado, existe un grado de desconfianza y competencia entre países que pretenden ejercer cierto nivel de hegemonía en el continente, y por otro existe desconfianza y competencia entre países que poseen rivalidades históricas de larga data que determinan la instrumentalización de conflictos vecinales como estrategia para minimizar los efectos de crisis internas. Sin embargo, también se debe considerar que existen numerosos ejemplos contrarios, tales como

acuerdos bilaterales y subregionales, además de una creciente lógica cooperativa a nivel regional fundada en prácticas democráticas y en medidas de fomento de la confianza.

Lo anterior se relaciona con la redefinición de intereses. En este sentido, las tareas que se ha propuesto el CDS —tales como intercambio de información y ejercicios conjuntos—, en un marco de entendimiento y preferencias compartidas, fomentan las relaciones intersubjetivas a través de la interacción de identidades que van más allá de apreciaciones únicamente utilitaristas, y que en definitiva pueden cambiar las posiciones más tradicionales, siendo éstas últimas, junto a la disparidad de intereses nacionales, las principales dificultades que puede enfrentar el CDS para lograr sus objetivos.

Otro aspecto relevante para alcanzar la institucionalización de nuevas prácticas surge de superar las percepciones erradas o disonantes, tanto a nivel bilateral como hacia el sentido que se le ha dado a Unasur y al CDS, pues desde la perspectiva de las percepciones mutuas se profundiza en la imagen del otro para una mejor comprensión de la política exterior y su proyección en las instituciones internacionales (Bernal-Meza, 2005), sobre todo si esas percepciones se basan en un criterio vago o parcial como es la posición jerárquica de uno u otro Estado en el sistema latinoamericano y su consecuente alineamiento con alguna potencia. En efecto, por un lado, Unasur y sus iniciativas son percibidas como instancias que promueven una mayor liberalización, en el marco del descrédito hacia la profundización del libre comercio en el continente; por otro, es vista como una instancia que recoge el patrimonio común de los dos procesos de integración subregional, Mercosur y CAN, percibiendo la convergencia regional desde un sentido institucional y no instrumental. De igual manera, el CDS y sus iniciativas han sido percibidos como una alianza estratégica de carácter hegemónico, habida cuenta del protagonismo asumido por Brasil en sus definiciones y puesta en práctica. Por otro lado, es percibido como instancia para solucionar problemas en materia de defensa y seguridad regionales, y alcanzar mayores consensos en esta área específica.

La superación de estos desafíos, principalmente de percepción y confianza, sumado a las dificultades domésticas de los estados miembros, representarán en gran medida el éxito del CDS, la institucionalización de sus acuerdos y, en definitiva, el avance de la región hacia nuevas formas efectivas de cooperación e integración.

Conclusiones

Las naciones de América Latina han mostrado una serie de aristas domésticas e internacionales que han dificultado la consolidación de los procesos tendientes a alcanzar mayores niveles de concertación e integración regional. Dentro de las primeras, la constatación de democracias débiles ha determinado la existencia de regímenes que ven su proyección exterior atada a definiciones erráticas en el ámbito interno. Esta indefinición, por otro lado, ha traído como consecuencia la existencia de un sistema

de relacionamientos dispares como sello regional, habida cuenta además de la existencia de naciones que emprenden estrategias de inserción más pragmáticas. En cuanto al contexto internacional, la persistencia de asimetrías y actores hegemónicos ha reforzado el escenario descrito. La principal consecuencia de este panorama ha sido que el continente no se pueda posicionar en el sistema mundial como una región más autónoma y coherente.

No obstante, en este contexto de crisis, en la primera década del presente siglo, al amparo de Unasur, el CDS emerge como una oportunidad inédita para la integración regional, dado su carácter flexible, democrático y la consideración de objetivos que apuntan primordialmente a generar visiones compartidas sobre la seguridad y la defensa en el continente, lo cual es incentivado por la existencia de condiciones globales y de adopción de preferencias centradas en ideas comunes en torno a las prácticas democráticas.

En este contexto, en este trabajo hemos destacado aquellos aspectos clave que desde una perspectiva constructivista resultan fundamentales para que el CDS se constituya efectivamente en una organización que perdure en el tiempo y represente los intereses de la región. Es decir, que las preferencias compartidas, fomentadas mediante la interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo al interior de la organización, podrían en el tiempo redefinir intereses y encaminarse hacia formas de cooperación que no necesariamente tienen que ver con el cálculo exclusivamente racional.

Finalmente, y como corolario del punto recién expuesto, la institucionalización de nuevas formas sociales enfrenta el desafío de llevar a la práctica los lineamientos pretendidos por el CDS, lo cual resulta una tarea no menor si consideramos que los acuerdos de la organización no poseen carácter vinculante. De esta manera, las decisiones del CDS deberán superar los obstáculos nacionales para poder hacerse efectivos. Esta situación será de vital trascendencia para la prolongación, alcance y éxito del organismo, además de evidenciar un dilema teórico trascendental: si las prácticas internacionales, basadas en algunas preferencias compartidas, promovidas y socializadas a través de una nueva estructura internacional, serán capaces de redefinir los intereses nacionales, modificando la estructura cognitiva de los Estados, para institucionalizar nuevas formas de cooperación.

Referencias bibliográficas

- Agüero, F. (1995). *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza.
- Atkins, P. (1991). *América Latina en el Sistema Político Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

- Axelrod, R., y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38: 226-54.
- Baquero, G (2008) Brasil propondrá Junta Sudamericana de Defensa Regional. Recuperado de <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1350&IdSeccion=12>, el 2 de febrero de 2009.
- Barbé, E. (1989). El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 65, 173-196.
- Benítez, R. (2003). Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 64: 49-70.
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer y Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bouzas, R., da Motta Vega, P., y Ríos, S. (2007). Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana. *Foreign Affairs en Español*, 7 (4), 61-68.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*, New York: University of Columbia Press.
- Buzan, B., y Waever, O. (2003). *Regions and Powers, The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardona, D. (2007). El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. *Revista de la Integración*, 2, 12-21.
- Consejo de Defensa Suramericano [CDS] (2009a). Primera Reunión de Viceministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano, 28-29 de enero, Santiago de Chile.
- CDS (2009b). Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur - Declaración de Santiago de Chile, 9-10 de marzo, Santiago de Chile.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En A. Borón y G. Lechini (Eds.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 381-397). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cooper, R. (1972). Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies. *World Politics*, 24 (2), 159-81.
- Dunne, T. (2007). The English School. En: T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International Relations Theory: Discipline and Diversity* (pp. 127-147) Oxford: Oxford University Press.

- Fierke, K. (2007). Constructivism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International Relations Theory: Discipline and Diversity* (pp. 166-184). Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, M. (2003). *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press.
- Flennes, D. (2003). Seguridad cooperativa en el Sur de América Latina. Una propuesta teórica. Documento preparado para el 51º Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile, 14-18 de julio.
- Gilpin, R. (1991). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (3), 12-21.
- Grieco, J. M. (1990). *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, J., Powell, R., y Snidal, D. (1993). The Relative-Gains Problem for International Cooperation. *The American Political Science Review*, 87 (3), 727-43.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1): 1-36.
- Hazleton, W. (1987). Los procesos de decisión y las políticas exteriores. En M. Wilhelmy (Ed.), *La formación de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J. (1999). *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University.
- Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in International Relations theory. *International Security*, 23 (1), 171-200.
- Keck, M., y Sikkink, K. (1998). *Activist Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Keohane, R. (1989). Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. En R. Keohane (Ed.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (pp. 1-20). Boulder: Westview.

- Keohane, R. (2002). Las ideas, tan solo una parte de la explicación. *Revista Desafíos*, (6), 7-16.
- Keohane, R., y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Laídi, Z. (1997). *Un mundo sin sentido*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Murillo, C. (2004). Aproximación a los regímenes de integración Regional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (8), 1-31. Recuperado el 22 de marzo de 2009 de http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf
- Palomares, G. (2004). *Relaciones Internacionales en El Siglo XXI*. Madrid: Tecnos.
- Panke, D., y Risse, T. (2007). Liberalism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith, *International Relations Theory: Discipline and Diversity* (pp. 89-108.) Oxford: Oxford University Press.
- Risse, T. (2003). Transnational Actors and World Politics. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications.
- Rojas Aravena, F. (2003). *América Latina: en la búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Rosenau, J. (1966). Pre-Theories And Theories Of Foreign Policy. En B. Farrell (Ed.), *Approaches To Comparative And International Politic* (pp. 27-92). Evanston: Northwestern University Press.
- Ross, C. (2005). Chile en la doble asimetría: ensayo sobre política internacional. *Si Somos Americanos*, 7 (1), 109-40.
- Russell, R., y Tolkatlian J.G. (2000). Globalización y autonomía: una visión desde el cono sur. Documento preparado para el workshop sobre *El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales*, Universidad Torcuato Di Tella, 27 y 28 de julio.
- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52, 855-85.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56, 7-52.
- Snyder, R. et al. (1962). *Foreign Policy Decision-Making*. New York: Free Press.

- Solón, P. (2007). Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR. *Revista de la Integración*, 2, 12-21.
- Tomassini, L. (1989). *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- Torreblanca, I. (2008). *La política exterior de Sarkozy: ¿Dónde quedan el interés y los valores europeos?* Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Recuperado el 25 de abril de 2009 de <http://www.frife.org/publicacion/355/la-politica-exterior-de-sarkozy-donde-quedan-el-interes-y-los-valores-europeos>
- Tulchin, J. (2005). Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio. *Nueva Sociedad*, 198, 102 -15.
- Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) (2008a). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas*, 23 de mayo, Brasilia, Brasil.
- Unasur (2008b). *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur*, 16 de diciembre, Salvador de Bahía, Brasil.
- Van Klaveren, A. (2001). Chile, el Mercosur y la Unión Europea. *Cuadernos del Foro Euro-Latinoamericano*, Working Paper 11, IEEI, octubre.
- Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Revista Papel Político*, 18, 235-90.
- Willetts, P. (2001). Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. En J. Baylis y S. Smith (Eds.), *The Globalization of World Politics* (pp. 356-383). Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State, and War*. New York, Columbia University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.
- Weiss, T. (2007). *Humanitarian Interention*. Cambridge: Polity Press.
- Weiss, T., y Collins, C. (2000). *Humanitarian Challenges & Intervention*. Boulder: Westview Press.
- Witker, I. (2000a). Los conceptos interés nacional y regionalismo abierto en el acercamiento Chile/ Mercosur. *Política y Estrategia*, 82, 125-37.
- Witker, I. (2000b). Política exterior vecinal de Chile en los 90: ¿realismo sub-regional o nuevas oscilaciones del péndulo? *Si Somos Americanos*, 3 (2), 199-213.

Wolfers, A. (1962). *Discordia y colaboración: Ensayos sobre política internacional*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Zacher, M., y Matthew, R. (1995). "International Theory: Common Threads Divergent Strands. En C. Kegley (Ed.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge* (pp.106-150.) New York: St. Martin's Press.