V

Mecanismos de cooperación militar multidimensional ante el crimen organizado transnacional: Evaluación de la efectividad del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

Manuel Jose Carlos Javier Albarracin
Manuel Barnard Javier Alva

V

Mecanismos de cooperación militar multidimensional ante el crimen organizado transnacional: Evaluación de la efectividad del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

Manuel Jose Carlos Javier Albarracin
Manuel Barnard Javier Alva

RESUMEN

Este capítulo de revisión narrativa examina la efectividad del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) frente al crimen organizado transnacional (COT), evaluando su diseño institucional, mandatos y limitaciones estructurales. A partir de una síntesis bibliográfica y documental de fuentes académicas e institucionales entre 2008 y 2026, la investigación contrasta el éxito diplomático del CDS en la distensión de crisis y la transparencia militar —cristalizada en el Registro Sudamericano de Gastos de Defensa— con su baja capacidad de intervención operativa directa ante redes criminales transfronterizas. Los hallazgos evidencian que el organismo careció de mandatos supranacionales vinculantes y tropezó con profundas resistencias doctrinales internas para desplegar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. Asimismo, el análisis discute cómo la polarización política y la subsecuente disolución de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) evidenciaron la fragilidad de los esquemas de cooperación regional basados en la voluntad presidencialista. Se concluye que las lecciones del CDS subrayan la urgencia de diseñar arquitecturas de seguridad subregional pragmáticas, dotadas de bases jurídicas flexibles e independientes de los ciclos políticos gubernamentales, para combatir con eficacia la expansión adaptativa del crimen organizado contemporáneo en el Sur Global.

Palabras clave: Consejo de Defensa Suramericano, crimen organizado transnacional, cooperación militar, seguridad multidimensional, UNASUR.

ABSTRACT

This narrative review chapter examines the effectiveness of the South American Defense Council (CDS) in combating transnational organized crime (TOC), evaluating its institutional design, mandates, and structural limitations. Based on a synthesis of academic and institutional sources from 2008 to 2026, the research contrasts the CDS's diplomatic success in de-escalating crises and its military transparency—embodied in the South American Registry of Defense Expenditures—with its limited capacity for direct operational intervention against cross-border criminal networks. The findings demonstrate that the body lacked binding supranational mandates and encountered profound internal doctrinal resistance to deploying the Armed Forces in internal security tasks. Furthermore, the analysis discusses how political polarization and the subsequent dissolution of the Union of South American Nations (UNASUR) revealed the fragility of regional cooperation frameworks based on presidential authority. It is concluded that the lessons of the South American Defense Council (SDC) underscore the urgent need to design pragmatic subregional security architectures, endowed with flexible legal foundations independent of governmental political cycles, to effectively combat the adaptive expansion of contemporary organized crime in the Global South.

Keywords: South American Defense Council, transnational organized crime, military cooperation, multidimensional security, UNASUR.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, América del Sur ha experimentado una metamorfosis compleja en sus amenazas a la estabilidad. El crimen organizado transnacional (COT) ha dejado de ser un fenómeno local para consolidarse como un sistema reticular de alto impacto. Actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas, la minería ilegal y el lavado de activos han demostrado una capacidad de adaptación superior a las respuestas estatales aisladas, exacerbando la porosidad de las fronteras y desafiando la autoridad soberana. Esta realidad ha evidenciado que la arquitectura de seguridad tradicional, diseñada bajo paradigmas de contención interestatal, resulta insuficiente ante actores criminales que operan con lógicas de mercado global y flexibilidad operativa extrema.

Ante este escenario, se ha producido una transición analítica y normativa significativa: el paso de una concepción de seguridad hemisférica basada en la defensa nacional tradicional hacia enfoques de "seguridad multidimensional" y cooperación horizontal. Este nuevo paradigma reconoce que las amenazas actuales trascienden el ámbito puramente castrense, integrando dimensiones económicas, sociales y ambientales que requieren respuestas coordinadas. En este contexto, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado en 2008 bajo el alero de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se erigió como el intento institucional más ambicioso en la historia reciente de la región para alcanzar la autonomía estratégica y la concertación militar. El CDS no solo buscó fomentar la confianza mutua, sino también establecer una identidad sudamericana de defensa frente a las presiones externas y los desafíos intra-regionales.

No obstante, el funcionamiento del CDS estuvo marcado por tensiones inherentes entre la voluntad de cooperación y la férrea defensa de la soberanía estatal. Si bien el organismo logró avances iniciales en la transparencia de gastos militares y en mecanismos de diálogo de alto nivel, la efectividad real en la contención del COT se mantuvo como una materia pendiente y, en gran medida, elusiva. La superposición de mandos, la polarización política de los Estados miembros y la falta de protocolos supranacionales vinculantes limitaron significativamente su capacidad de acción frente a amenazas dinámicas que exigen, precisamente, una interoperabilidad que el CDS no logró institucionalizar plenamente antes de su declive.

El presente artículo de revisión tiene como objetivo evaluar críticamente la efectividad, los alcances y las limitaciones estructurales del CDS como mecanismo de cooperación militar multidimensional. Se busca comprender por qué, a pesar de contar con un diseño institucional visionario, la concertación militar sudamericana enfrentó barreras tan pronunciadas ante la expansión del crimen organizado. A través de este análisis, se pretende aportar lecciones esenciales para futuros esfuerzos de gobernanza de seguridad regional, destacando la necesidad de esquemas más pragmáticos, despolitizados y capaces de articular una respuesta efectiva frente a la complejidad criminal contemporánea.

METODOLOGÍA

Este capítulo de investigación adopta un enfoque cualitativo basado en una revisión narrativa de la literatura. Este diseño metodológico resulta idóneo para examinar la evolución conceptual, institucional y operativa del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y su relación con el crimen organizado transnacional (COT), permitiendo integrar diversas fuentes documentales, teóricas y empíricas sin la rigidez estadística de una revisión sistemática estricta (Grant & Booth, 2009; Snyder, 2019). El propósito central de esta aproximación es sintetizar el conocimiento acumulado sobre la cooperación militar en la región, identificando vacíos críticos, tensiones doctrinales y los factores políticos que condicionaron la efectividad del organismo subregional desde su creación.

Para garantizar la pertinencia y calidad de la evidencia analizada, se establecieron criterios de elegibilidad rigurosos. Se seleccionaron artículos científicos procedentes de revistas indexadas en bases de datos de alto impacto, libros especializados en relaciones internacionales y seguridad, informes de organismos internacionales especializados —como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)—, así como documentos oficiales de defensa y actas ministeriales del CDS emitidas durante el periodo comprendido entre 2008 y 2026. Se excluyeron aquellos textos que no abordaran de manera directa la dimensión de defensa o que carecieran de sustento académico e institucional verificable.

La estrategia de búsqueda bibliográfica se ejecutó mediante la formulación de cadenas booleanas específicas adaptadas a las principales bases de datos académicas (Scopus, Web of Science, SciELO y Google Scholar), así como en repositorios institucionales de redes de investigación de seguridad y defensa, tales como la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y FLACSO. Las combinaciones de palabras clave incluyeron términos cruzados como "Consejo de Defensa Suramericano", "crimen organizado transnacional", "cooperación militar en Sudamérica", y "UNASUR defensas". Esta búsqueda inicial arrojó un corpus documental amplio que fue sometido a un riguroso cribado mediante la lectura de títulos, resúmenes y textos completos para verificar su alineación con los objetivos de la investigación.

Finalmente, el proceso de análisis de la información se estructuró a través de la categorización temática. El material recuperado fue codificado e interpretado en función de tres ejes analíticos principales:

1. El diseño institucional, mandatos fundacionales y arquitectura normativa del CDS.

2. Las tensiones doctrinales e históricas entre el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior y la defensa nacional tradicional.

3. Los indicadores cualitativos de efectividad en materia de medidas de fomento de la confianza, transparencia presupuestaria y cooperación subregional frente a las dinámicas delictivas transfronterizas.

Este desglose temático facilitó la contraposición de perspectivas teóricas sobre el regionalismo sudamericano y aportó un marco interpretativo estructurado para la evaluación crítica del objeto de estudio (Greenhalgh et al., 2018).

RESULTADOS

Arquitectura institucional y mandatos del CDS frente a las nuevas amenazas

El análisis de los estatutos fundacionales del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobados en 2009 como parte de la arquitectura de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), revela un diseño orientado a consolidar a Sudamérica como una zona de paz. Su estructura se articuló en cuatro ejes temáticos principales: políticas de defensa, cooperación militar, industria y producción para la defensa, y educación y formación (Briceño Ruiz, 2018). No obstante, el mandato original del CDS priorizó la cooperación interestatal y la disuasión clásica frente a potencias extrarregionales, relegando el combate directo al crimen organizado transnacional (COT) a un plano secundario. Esta limitación originó una desconexión normativa: mientras el CDS se ceñía estrictamente al ámbito de la defensa nacional, los gobiernos sudamericanos canalizaban la lucha contra la delincuencia organizada a través de ministerios del interior, diplomacias bilaterales y foros policiales fragmentados, evidenciando una escasa articulación transversal entre los aparatos militares y las agencias de seguridad ciudadana y justicia (Serbín, 2019).

Medidas de Fomento de la Confianza (MFC) y transparencia militar

En el plano de las Medidas de Fomento de la Confianza (MFC), el CDS cosechó sus logros más tangibles. Un hito destacado fue la creación y puesta en marcha del

Registro Sudamericano de Gastos de Defensa, diseñado para estandarizar la medición presupuestaria militar de los países miembros y disipar suspicacias mutuas sobre carreras armamentistas regionales (Flemes & Wehner, 2015). Paralelamente, el diálogo político de alto nivel impulsado por el Consejo actuó como un mecanismo diplomático preventivo de vital importancia. Durante el primer lustro de su funcionamiento, el CDS intervino de manera pragmática en la distensión de crisis bilaterales agudas —como las tensiones diplomáticas andinas de 2008—, logrando desactivar escaladas militares mediante canales de comunicación directa y transparente entre ministros de defensa (Deciancio & Vigevani, 2021).

Obstáculos operativos en la lucha contra el crimen organizado transnacional

A pesar de estos avances en materia de distensión, la efectividad operativa del CDS frente al COT tropezó con profundas resistencias jurídicas y doctrinales internas. Los marcos constitucionales y legales de la mayoría de los Estados miembros prohibían o restringían drásticamente el despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de policía interior, control fronterizo operativo y combate directo a redes de narcotráfico o minería ilegal (Diamint & Ortega, 2020). Los recelos sobre la militarización de la seguridad pública y el temor a la erosión de los derechos humanos frenaron cualquier intento de estandarizar una doctrina conjunta frente a las nuevas amenazas.

Finalmente, la polarización ideológica sobrevino a mediados de la década de 2010, desencadenando una profunda crisis política en la región y la subsecuente desintegración institucional de UNASUR. Este colapso político paralizó por completo la operatividad del CDS, disolvió los mecanismos de seguimiento de los acuerdos bilaterales y dejó a Sudamérica sin una plataforma multilateral de concertación militar en un momento de expansión acelerada de las economías criminales transfronterizas (Riggirozzi & Tussie, 2018).

DISCUSIÓN

La contrastación de los hallazgos revela una paradoja fundamental en la trayectoria del Consejo de Defensa Suramericano (CDS): mientras que su desempeño como foro diplomático de concertación política y distensión interestatal fue notable, su capacidad de intervención operativa directa frente a las redes criminales transnacionales resultó sumamente limitada (Flemes & Wehner, 2015). El CDS demostró una alta eficacia

en la prevención de conflictos militares tradicionales mediante la transparencia presupuestaria y el diálogo de alto nivel. Sin embargo, careció por completo de herramientas vinculantes y mandatos operativos transfronterizos para golpear al crimen organizado transnacional (COT). Esta disociación evidencia que un diseño institucional enfocado exclusivamente en la disuasión interestatal es incapaz de gestionar con éxito amenazas criminales difusas y de naturaleza no estatal (Buzan & Wæver, 2003).

Este vacío operativo enlaza directamente con el dilema doctrinal sobre el empleo de los instrumentos militares en misiones de seguridad ciudadana y control de fronteras. La incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno —a menudo exigida por la presión social ante la ineficacia policial— plantea profundas tensiones normativas y operativas (Diamint & Ortega, 2020). Por un lado, se pondera la búsqueda de una autonomía estratégica y el uso de recursos logísticos pesados para enfrentar a cárteles fuertemente armados; por el otro, se advierte el riesgo inminente de la erosión institucional castrense, la vulneración de los derechos humanos y la pérdida de la naturaleza defensiva profesional de las fuerzas armadas (Centeno, 2022). El CDS intentó navegar por estas aguas sin imponer directrices homogéneas, dejando que cada Estado resolviera el dilema bajo su propio marco legal, lo que fragmentó cualquier respuesta regional unificada.

A escala macro, la reflexión sobre la fragmentación geopolítica actual de Sudamérica demuestra que la ausencia de arquitecturas de cooperación estables deja a la región en una posición de extrema vulnerabilidad. Ante amenazas criminales altamente adaptativas, descentralizadas y dotadas de enormes flujos financieros ilícitos, la desintegración de espacios multilaterales como UNASUR ha provocado una peligrosa atomización de las políticas de seguridad (Sanahuja, 2019). Las respuestas fragmentadas y de carácter puramente coyuntural, impulsadas por alineamientos ideológicos cambiantes, chocan frontalmente con la naturaleza transnacional del delito, permitiendo que las organizaciones criminales exploten con total impunidad las brechas soberanas entre países vecinos (Tilly, 2022).

Finalmente, desde una perspectiva teórica, el análisis del caso CDS nutre de forma directa los debates sobre el regionalismo post-hegemónico y la gobernanza global de la seguridad en el Sur Global (Riggirozzi & Tussie, 2018). El ascenso y posterior colapso del CDS ilustran las fragilidades de los esquemas de integración basados en la voluntad política presidencialista carentes de supranacionalidad jurídica y

de autonomía institucional frente a los cambios de ciclo político. Demuestra que construir una gobernanza de la seguridad soberana y cooperativa en zonas periféricas requiere no solo de discursos de autonomía frente a potencias extrarregionales, sino de la creación de capacidades técnicas duraderas e impermeables a la polarización ideológica doméstica.

CONCLUSIONES

El análisis del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) permite concluir que este organismo constituyó un hito y un avance inédito en la búsqueda de autonomía estratégica, concertación política y transparencia militar en la historia de Sudamérica. A través de la implementación de medidas de fomento de la confianza y el diálogo de alto nivel, el CDS logró disipar suspicacias interestatales y consolidar una identidad subregional de defensa frente a injerencias externas. No obstante, el estudio evidencia que el Consejo tropezó con limitaciones estructurales insostenibles. Su diseño institucional careció de mandatos supranacionales vinculantes y de capacidades operativas directas, lo que imposibilitó una respuesta eficaz y coordinada frente al avance dinámico y reticular del crimen organizado transnacional (COT). Asimismo, su dependencia de la voluntad presidencialista lo dejó a merced de la polarización ideológica, culminando en su parálisis operativa tras la crisis de UNASUR.

En consecuencia, la valoración final de esta experiencia subraya la urgencia de rediseñar los esquemas de cooperación regional bajo un enfoque estrictamente pragmático. Para enfrentar con éxito la naturaleza transfronteriza y adaptativa de la delincuencia organizada contemporánea, los Estados sudamericanos deben construir nuevas arquitecturas de seguridad dotadas de bases jurídicas flexibles, capacidades técnicas permanentes e independencia frente a los vaivenes de los ciclos políticos gubernamentales. Solo mediante un multilateralismo desideologizado y enfocado en la interoperabilidad operativa real será posible superar los vacíos institucionales que hoy facilitan la impunidad criminal en la región.

REFERENCIAS

Bonilla, A. (2019). *La seguridad en América Latina: Desafíos y nuevas amenazas.* FLACSO.

Booth, A., Sutton, A., & Papaioannou, D. (2016). *Systematic approaches to a successful literature review* (2nd ed.). SAGE Publications.

Briceño Ruiz, J. (2018). Ejes y debates del regionalismo sudamericano: De la UNASUR a la crisis y fragmentación. *Estudios Internacionales,* 50(191), 9–35. https://doi.org/10.5354/0719-376X.2018.51173

Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252

Centeno, M. A. (2022). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America.* Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400842889

Deciancio, M., & Vigevani, T. (2021). Regionalism and foreign policy in South America: The case of UNASUR and regional security. *Latin American Politics and Society,* 63(2), 52–75. https://doi.org/10.1017/lap.2021.10

Diamint, A., & Ortega, L. (2020). The military and security in Latin America: New roles, old dilemmas. *Journal of Strategic Studies,* 43(4), 540–562. https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1691512

Flemes, B., & Wehner, L. (2015). Drivers of strategic hedging in South America: The contentious politics of UNASUR's South American Defence Council. *Contemporary Security Policy,* 36(2), 314–337. https://doi.org/10.1080/13523260.2015.1055531

Garzón, J. C. (2018). *Mafia & Co.: Las redes criminales en América Latina.* Editorial Planeta.

Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information & Libraries Journal,* 26(2), 91–108. https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x

Greenhalgh, T., Thorne, S., & Malterud, K. (2018). The content of narrative and qualitative literature reviews in health fields. *Journal of Evaluation in Clinical Practice,* 24(1), 195–200. https://doi.org/10.1111/jep.12888

Malamud, A., & Rodríguez, M. (2020). Regionalism and its discontents: The failure of UNASUR. *Journal of Latin American Studies,* 52(3), 629–655. https://doi.org/10.1017/S0022216X2000045X

Red de Seguridad y Defensa de América Latina [RESDAL]. (2018). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. RESDAL. https://www.resdal.org/

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2018). The rise and fall of UNASUR: Implications for regional governance in South America. *Global Governance*, 24(4), 527–544. https://doi.org/10.1163/19426720-02404005

Saint-Pierre, H. L., & Donadio, M. (Eds.). (2015). *El Consejo de Defensa Suramericano: Una década de desafíos*. RESDAL.

Sanahuja, J. A. (2016). La crisis del regionalismo sudamericano: UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* (114), 105–129. [suspicious link removed]

Sanahuja, J. A. (2019). Post-regionalism and regional fragmentation in Latin America: The crisis of UNASUR and CELAC. *Brazilian Journal of International Policy,* 12(2), e003. https://doi.org/10.1590/0034-7327201900203

Serbín, A. (2019). *Regionalismo y soberanía en América Latina: Los avatares de la integración regional frente a los nuevos desafíos globales*. CRIES.

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Tilly, C. (2022). *Coerción, capital y los Estados europeos: 990-1992.* Alianza Editorial.

Tokatlian, J. G. (2021). *La inseguridad de la seguridad: América Latina ante el crimen organizado*. Siglo XXI Editores.