

# **Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?**

## **Regionalism and South American security: Are Mercosur and Unasur Relevant?**

Augusto Wagner Menezes Teixeira

Magíster en Ciencias Políticas, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil. Estudiante de doctorado en la misma universidad. Se desempeña como profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Estatal de Paraíba, Brasil.

Correo electrónico: [augustoteixeirajr@gmail.com](mailto:augustoteixeirajr@gmail.com)

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

### **Resumen**

El artículo discute el papel del Mercosur en la construcción de un amplio régimen de seguridad en América del Sur; para lo cual se utiliza, apoyándose en la Escuela de Copenhague, un concepto ampliado y profundizado de seguridad, donde el sector político gana relevancia explicativa. Después de desarrollar la discusión teórica sobre las relaciones entre integración regional y seguridad, se realiza una evaluación sobre cómo el Mercosur y la Unasur avanzan en la construcción de un macro-régimen de seguridad regional. Este análisis nos lleva a sostener que la región todavía no está en vías de constituir una comunidad de seguridad, sin embargo, la creación del Consejo de Seguridad-Unasur alude a un posible avance en la cooperación en asuntos estratégicos, inaugurando un momento nuevo en el regionalismo sudamericano.

*Palabras clave:* regionalismo, régimen de seguridad, comunidad de seguridad, Mercosur, Consejo de Seguridad-Unasur.

### **Abstract**

This article offers an analysis of Mercosur's role in the construction of a broad *security regime* in South America. To that end, based on the Copenhagen School, I use a broadened and deepened concept of security in which the political sector gains explanatory relevance. After developing the theoretical discussion on the relationship between regional integration and security, I evaluate how Mercosur and Unasur proceed in the construction of a macro-regime of regional security. This analysis brings us to maintain that the region is not yet on the way to constructing a security community. However, the creation of the Unasur Security Council suggests possible progress in cooperation on strategic matters, opening the way to a new moment in South American regionalism.

*Key words:* regionalism, security regime, security community, Mercosur, Unasur Security Council.

## Introducción

Fundamental en las relaciones económicas internacionales, los procesos de integración y cooperación regional tienen también una dimensión político-militar en la organización de los ‘tableros de ajedrez internacional’ (Nye, 2005). El momento inicial de este tipo de emprendimientos políticos fue el proceso de cooperación y posterior integración de los países europeos. La primera oleada regionalista trajo a la Ciencia Política y a las Relaciones Internacionales la necesidad de estudiar y antever los rumbos de la integración europea. El interés en el proceso en curso en Europa iba más allá de la cooperación funcional, siendo también un objeto prioritario de la agenda el estudio de sus funcionalidades para la pacificación de los países europeos, en especial el tradicionalmente conflictivo eje franco-alemán (Patrício, 2006). No por menos, autores canónicos de la integración regional como David Mitrany (1966) y Karl Deutsch (1978) advertían las externalidades positivas del regionalismo para la seguridad y paz regional.

La experiencia del Mercosur (Mercado Común del Sur), aunque en el ámbito formal no aborde cuestiones de seguridad en el sentido tradicional<sup>1</sup>, permite vislumbrar las relaciones entre integración y seguridad regional<sup>2</sup>. El bloque del Cono Sur demuestra que es posible la construcción de un régimen de seguridad en el mundo en desarrollo. Desde su creación la integración ha contribuido a la estabilidad subregional. Pero, recientemente, con la participación de nuevos países como miembros<sup>3</sup>, el

Mercosur se ha hecho presente, cada vez más, en toda la región sudamericana. Lo que cabe indagar es ¿cómo el Mercosur contribuyó a la reducción de las rivalidades subregionales y cómo actúa en la estabilización de la región? ¿De qué forma el bloque actuó en la creación de un régimen de seguridad hoy sudamericano? ¿Cuáles son las posibilidades de evolución de seguridad regional a la luz de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y de sus relaciones con el Mercosur?

El artículo está organizado de la siguiente forma: presentamos la dimensión de paz y seguridad regional en el debate teórico de la integración regional europea. A partir de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (RSCT, por sus siglas en inglés) describimos las características de seguridad de América del Sur y cómo el Mercosur tornó posible la consolidación de una dinámica de amistad en la subregión platina-brasileña. Finalmente, indagamos cómo el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur puede contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en la región.

### La dimensión de paz y seguridad en las teorías de cooperación e integración regional

Pasados los años del ‘eurocepticismo’ en la década de 1980 (Herz y Hoffma, 2006) y con el advenimiento de aquello que se convino llamar ‘segunda oleada regionalista’ los estudios de integración volvieron a ganar un relevante espacio en la agenda académica. Este nuevo momento toma de las iniciativas como el *North American Free Trade Agreement* y el Mercado Común del Sur un nuevo formato y lógica para la creación de bloques regionales (Wiesebron, 2006). Escribiendo todavía en los primeros años de ese nuevo fenómeno, Hurrell subraya algunas características nuevas, entre ellas, destaca su carácter multidimensional. Dicho carácter vuelve cada vez más difícil trazar una línea divisoria entre regionalismo económico y

1 En la región existen problemas de seguridad convencionales, de ahí en más, predominan en América del Sur las llamadas “nuevas amenazas”, como el crimen organizado transnacional (Visacro, 2009).

2 Años después del final de la Guerra Fría se intensificó la literatura sobre ‘regionalización de la seguridad’, así por ejemplo Lake y Morgan (1997) y Buzan y Wæver (1998, 2003).

3 Actualmente, son Estados asociados Ecuador, Perú y Colombia; Venezuela está en curso de volverse un miembro pleno.

político, una vez que éste es alimentado por desarrollos como el fin de la Guerra Fría y la descentralización y regionalización de la seguridad (Hurrell, 1995: 24; Väyrynen, 2003).

Es exactamente ese carácter multidimensional y por la heterogeneidad de las experiencias regionalistas que se hace necesario distinguir conceptualmente qué tipo de regionalismo está en cuestión cuando tratamos la experiencia del Mercosur. La literatura de Relaciones Internacionales es bastante provechosa respecto al tema de la cooperación internacional (Milner, 1992), uno de los principales frutos de esta literatura fue el refinamiento teórico realizado por Keohane (1984). Este autor entiende que la cooperación acontece cuando, a través del proceso de coordinación de políticas, los actores ajustan sus comportamientos a las preferencias actuales o anticipadas de otros. Sin que los abordajes sobre este tema se resuman en la Escuela Racional y la Teoría de Juegos, el estudio de la cooperación entre Estados viene siendo debatido por otras corrientes de las Relaciones Internacionales. De entre los autores que pasan a hacerse presentes en esos debates están los que pertenecen a la Escuela Inglesa y al Constructivismo. Representante de esa literatura sobre el tema, Hurrell, afirma que “esa cooperación puede ser formal o informal, y niveles elevados de institucionalización no son garantía de eficacia o importancia política” (1995: 28).

Esta reevaluación de la importancia del desarrollo institucional es expresiva, pues es necesario entender de qué manera iniciativas como el Mercosur y la Unasur, ambas poco desarrolladas institucionalmente, pueden contribuir a mitigar problemas de seguridad en el ámbito regional. La cooperación entre Estados, en el ámbito del regionalismo, puede proporcionar la gerencia del orden regional. Según Hurrell,

[...] en el campo de seguridad, por ejemplo, esa cooperación puede extenderse desde la estabilización de un equilibrio regional de

poder hasta la institucionalización de medidas de construcción de confianza o la negociación de un *régimen de seguridad* para la región como un todo (Hurrell, 1995: 28, las cursiva son añadidas).

De ahí en más, la experiencia del Cono Sur va más allá de la cooperación entre Estados. El caso del Mercosur es ampliamente considerado por la bibliografía como uno de los más importantes procesos de integración regional (Hurrell, 1995; Almeida 1998, 2001; Siröen, 2000; Gilpin, 2004). Diferente de lo que presentamos bajo el concepto de cooperación, la integración regional puede ser definida como

[...] el proceso por el cual los actores en distintos contextos nacionales son persuadidos a dislocar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes (Hurrell, 1995: 41).

Esta definición merece un llamado de atención respecto a las explicaciones tradicionales de integración. El proceso europeo de integración fue el caso paradigmático en los estudios de integración y cooperación regional. El problema, como sostiene Hurrell (1995), Almeida (1998) y Dash (2008), es que pocos ejemplos de regionalismo fuera de la Europa Occidental consiguieron o incluso anhelaban seguir los caminos de la actual Unión Europea. Más importante, el marco teórico y analítico creado para su estudio encontró límites al enfrentar experiencias distintas fuera de este contexto político, social y económico (Ferrer, 2006).

Pese a presentar limitaciones, los estudios tradicionales sobre la integración europea brindan una buena contribución para el trabajo aquí realizado: el ejemplo de las lecciones sobre la importancia de la cooperación y de la integración regional para el cambio de dinámicas de enemistad/amistad (Buzan y Wæver 2003; Patrício, 2006). El caso europeo no solo demuestra la ‘paz negativa’ como uno de los

Tabla 1. Paz y Conflicto en los Abordajes Clásicos Sobre la Integración Regional					
Teoría	Foco Principal	Método	Objetivos de la integración	Efectos externos de la integración	Principales exponentes
Transnacionalismo (Communications Theory)	Construcción de comunidades políticas	Dinámica normativa	Cambio político en un territorio dado y construcción de instituciones y prácticas políticas que garanticen la paz	Reducción de conflictos bélicos de gran intensidad	Karl Deutsch
Funcionalismo	Instituciones supranacionales	Dinámica normativa	Paz por la prosperidad	N/d	David Mitrany

Fuente: Table 2.1 Theoretical approaches to regional integration (Matli, 2008: 20).

posibles dividendos de la integración regional, sino también cómo la integración opera en la creación de medidas de confianza mutua y mecanismos no-violentos de solución de litigios y controversias. A partir de ese razonamiento, se entiende que la gran contribución de las teorías clásicas de la integración está en la percepción sobre el regionalismo como un posible instrumento para la construcción de la paz (ver Tabla 1).

Lo que ambas concepciones expuestas muestran es la percepción de la integración como base para una paz perpetua kantiana (Adler y Barnett, 1998). El contexto de la integración del Mercosur y actualmente sudamericana no exhibe un desarrollo institucional ni un proceso de socialización de una identidad regional, ambos niveles son necesarios para una paz positiva (Buzan y Hansen, 2009). Aprovechando además la concepción de Galtung de violencia estructural (1969), el Mercosur no presenta resultados expresivos en cuanto a la reducción de las amenazas no-militares a los individuos, como el hambre, la desigualdad social y la criminalidad. En ese sentido, en el actual estado de desarrollo e integración en la región cabe utilizar el concepto de “paz negativa”, entendido como la ausencia de violencia, específicamente guerras<sup>4</sup> (Tavares, 2005; Buzan y Hansen, 2009).

En este estudio el concepto de “paz negativa” se encuadra en el contexto de un ordenamiento regional (Hurrell, 2009). Según Hedley Bull (2002), el orden es sustentado por mecanismo de gerencia de la sociedad internacional. De esa forma, el Mercosur y más contemporáneamente la Unasur posibilitan a la región instancias de cooperación y diálogo que pueden mitigar/resolver potenciales conflictos. Finalizada esta discusión teórica sobre el regionalismo, presentamos ahora el marco teórico y conceptual de este análisis en seguridad internacional.

#### Modelo Descriptivo RSCT: Dinámicas de Seguridad en América del Sur

La escuela de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (RSCT) fue motivada tanto por la sensibilidad de este enfoque a los factores de la geografía y de la historia, como por su capacidad de diálogo con teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales y de Integración Regional. Buzan y Wæver (2003),

<sup>4</sup> David Mares (2001) presenta una importante crítica a esa concepción, demostrando que el nivel de conflicto existente en América Latina escapa a la simple dicotomía entre guerra y paz. El autor acuña el concepto de “paz violenta”.

dos expresivos exponentes de la Escuela de Copenhague, definen un complejo regional de seguridad (RSC) como:

un conjunto de unidades cuyos mayores procesos de securidización, desseguridización o ambos están tan entremezclados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos al desligase el uno del otro<sup>5</sup> (2003: 44).

La idea central envuelta en esta definición es que los principales procesos de (des)segurización<sup>6</sup> se irán desarrollando en *clusters* regionales, desempeñando el aspecto geográfico un expresivo papel en esta teoría. Dentro de una estructura anárquica, la estructura y característica básica de un RSC es definida por tres tipos de relaciones<sup>7</sup>: distribución de poder (polaridad) y sus consecuentes relaciones de poder (*regional balance of power*); patrones de amistad y enemistad (polarización) y relaciones de poder con actores externos a la región (Buzan y Wæver, 2003). Aplicadas al contexto sudamericano, estas variables presentan una capacidad heurística interesante (ver Tabla 2).

Otro aspecto relevante sobre los complejos regionales de seguridad es que no son estáticos. La cooperación y la integración regional, como formas de regionalismo, son entendidas por los analistas como posibles inductores de cambios en los complejos. Sobre este aspecto los autores utilizan el término *internal trans-*

Tabla 2. Tipo de Orden, Polaridad y Polarización América del Sur	
América del Sur	
Principio de orden	Anarquía
Distribución de poder (polaridad)	Multipolar
Grado de polarización (1991-2007)	Bajo
Fuente: Tabla 1. Seguridad regional: Sur da Asia, África Austral y América del Sur (Cepik, 2009: 69-70).	

*formation*; concepto que de acuerdo a Buzan y Wæver (2003):

[...] significa que cambios en estructura esencial ocurren dentro del contexto de sus fronteras externas actuales. Esto puede traer cambios a la estructura anárquica (debido a la integración regional); a la polaridad (debido a la desintegración, fusión, conquista, distintas tasas de crecimiento, entre otras); o a los patrones dominantes de amistad/enemistad (debido a los cambios ideológicos, cansancio de la guerra, cambios de liderazgo, etc.)<sup>8</sup> (Buzan y Wæver, 2003: 53, cursivas añadidas).

La definición de “transformaciones internas”, reproducida arriba, llama la atención respecto a dos tipos de eventos a los que somos sensibles. El primero se refiere a los impactos de los procesos de integración regional, que pueden alterar la estructura anárquica de una región volviendo a una ‘comunidad de seguridad’ (Adler y Bennett, 1998). El segundo tiene que ver con el cambio en la polaridad y la alteración en los patrones de amistad/enemistad que pueden representar el resultado de la emergencia de la cooperación como dinámica relacio-

5 “ [...] a set of units whose major processes of securitization, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another” (Buzan y Wæver, 2003: 44).

6 Buzan y Wæver definen securitización como: “the discursive process through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object, and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat” (2003: 491).

7 Al lado de ese determinante, factores como la identidad regional, auto-percepción y patrones históricos de amistad/enemistad operan conjuntamente en la definición de las dinámicas de seguridad regional.

8 [...] means that changes in essential structure occur within the context of its existing outer boundary. This could mean changes to the anarchic structure (*because of regional integration*); to polarity (because of disintegration, merger, conquest, differential growth rates, or suchlike); or to the dominant patterns of amity / enmity (because of ideological shifts, war-weariness, changes of leadership, etc.) (Buzan y Wæver, 2003: 53, cursivas añadidas)

Tabla 3. Síntesis de la situación de la seguridad regional en América del Sur	
Dinámicas de seguridad más importantes	<i>Inter-regionales</i> : asociadas al narcotráfico; participación en Operaciones de Paz – ONU.
	<i>Regionales/Domésticas</i> : conflicto armado en Colombia; gastos militares de defensa de Chile y Venezuela <sup>9</sup> ; tensión separatista en Bolivia; narcotráfico, tráfico de armas; contrabando, corrupción, crimen organizado, tráfico de personas y lavado de dinero
Relaciones de poder con actores externos a la región	Penetración de los Estados Unidos ( <i>Hegemonía Regional</i> ) y disputa sobre la agenda de integración entre las alternativas del Alca, el Alba y de propuesta de la Unasur; trueque diplomático con la Unión Europea; crecimiento de la importancia comercial de la China para la región.
Dirección probable de cambio	Mayor cooperación de seguridad en la Amazonía (OTCA e SIVAM) y en el Mercosur, especialmente contra o crimen organizado e violento; institucionalización de la Unasur.
País donde se disputan las fronteras de la región	Colombia

nal predominante. Basado en este cuadro analítico es importante destacar que el regionalismo en el complejo regional de seguridad suramericano no influyó en la alteración del principio ordenador. No obstante, lo que demostraremos es cómo el Mercosur y la Unasur están consolidando el cambio de los patrones de polarización. Confrontamos esa idea con los datos proporcionados por el levantamiento más reciente (Cepik, 2009) sobre la seguridad regional y las dinámicas del regionalismo en las zonas estudiadas.

Las variables utilizadas en RSCT pueden ser empleadas para generar modelos descriptivos sobre la seguridad en regiones distintas. Con esa finalidad, adoptamos el levantamiento descriptivo de la situación de seguridad regional en América del Sur realizado por Marco Cepik (2009). La Tabla 3 discute rápidamente cuatro niveles en las dinámicas de seguridad.

La Tabla 3 nos permite entrar en contacto con una miríada de dinámicas de seguridad en niveles distintos a los de la vida internacional. Para interpretarla mejor, recurrimos a las tipologías sobre ‘Tipos (Patrones) de Complejo de

Seguridad’. Tomando como referencia teórica la Escuela de Copenhague, Buzan y Wæver afirman que las dinámicas de seguridad en los Complejos Regionales de Seguridad pueden ser entendidas a partir de la variación entre amistad y enemistad (*amity / enmity*). Basados en esos extremos, los autores crean la definición de ‘Tipos de Complejo de Seguridad’. Pensando en términos de escala, de más conflictivo a más pacífico, elaboran tres variables ordinales, siendo ellas: formación de conflicto, régimen de seguridad y comunidad de seguridad (Buzan y Wæver, 2003: 53-54).

El primer tipo de Complejo de Seguridad trata de un contexto de expresiva propensión al conflicto, donde no existen mecanismos formales o reglas capaces de animar la situación de inseguridad mutua, a ejemplo del Complejo Regional de Seguridad del Este

9 Según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), entre 1998 y el 2009, los gastos militares en América del Sur tuvieron una variación positiva de 50%. Un factor determinante para ese cambio fue el aumento en el precio de las commodities, en especial en Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela (Perlo-Freeman y otros, 2009: 180 y 202).

Asiático (Buzan y Wæver, 2003:174). Por otro lado, un régimen de seguridad no implica la perfecta armonización entre los países de un determinado Complejo Regional de Seguridad o la ausencia de conflicto entre ellos. En este caso los Estados concuerdan en cooperar para resolver los conflictos a partir de la creación de instituciones y reglas. Finalmente, una comunidad de seguridad está caracterizada por una situación en la cual el recurso de la fuerza para la resolución de problemas entre los miembros no es una opción, imperando la ausencia de conflicto armado entre éstos, como demuestra la Europa Occidental contemporánea<sup>10</sup>.

Lanzando luz sobre América del Sur en lo que atañe a la noción de patrón de conflicto, Tavares (2005) afirma que la región se encuentra en una situación donde rige la “ausencia de violencia” (interestatal), de ahí en adelante, el autor alerta que la no-existencia (temporaria) de conflicto armado interestatal no permite inferir que condiciones no puedan ser creadas para el retorno de ese tipo de fenómeno. De hecho, las dinámicas de seguridad observadas por Cepik (2009) alertan sobre la emergencia de conflictos si no de guerra<sup>11</sup>. Lo que podemos constatar es que aunque en América del Sur predomina una situación de no-violencia interestatal, sobrevuela la región un conjunto de amenazas no-estatales y transnacionales características de los nuevos Estados de Seguridad Internacional. Elementos como el narcotráfico, el crimen organizado transnacional la estabilidad política (Venezuela) y secesión (Bolivia) son problemas que generan externalidades negativas para toda la región. No pudiendo ser resueltas de forma unilateral, las

nuevas amenazas proporcionan el contexto para la cooperación en seguridad, entendiéndolas como un bien público<sup>12</sup> regional. Siendo así, cabe analizar el curso histórico-político por el que ha pasado la región en el cambio de un patrón de seguridad característico de ‘formación de conflicto’ a un ‘régimen de seguridad’, predominando, en el segundo caso, la dimensión de amistad.

### El Mercosur como un régimen de seguridad regional

Una estrategia analítica interesante para captar la génesis de las dinámicas de rivalidad en América del Sur consiste en centrarse en las relaciones competitivas entre las dos potencias regionales sudamericanas: Argentina y Brasil. Es de común acuerdo afirmar que esos países tuvieron un largo proceso de cambio en sus relaciones políticas y de seguridad, que culminaron con los procesos de redemocratización y la formación del Mercosur (Lafer, 2004; Vizontini, 2006; Cerro, 2008; Moniz Bandeira, 2008).

El inicio de la reaproximación entre Argentina y Brasil se dio sobre el contexto de rivalidades significativas. Son dignos de mención los contenciosos sobre las aguas compartidas del Río Paraná, los desentendimientos ocurridos en el contexto de los proyectos de construcción de los diques de Itaipu (Brasil) y Corpus (Argentina) en la década de 1970, pero también la carrera armamentista y nuclear en esa época entre Brasilia y Buenos Aires.

Aunque la Guerra Fría no se haya mostrado como un período próspero para las iniciativas integracionistas entre países en desarrollo, América Latina fue palco de importantes tentativas en ese campo. De hecho alcanzó un

10 Tavares (2005) proporciona una interesante discusión sobre este concepto, introduciéndolo en el contexto de los Estudios de Paz.

11 Alsina (2009) constata que, a diferencia de lo que se piensa comúnmente, las regiones presentan un número elevado de conflictos, no siempre resultando en enfrentamiento armado interestatal con múltiples muertos, como en el caso de una guerra.

12 Un bien público está caracterizado por los criterios de no-rivalidad (el consumo de uno no reduce la oferta a los demás) y no-exclusión (una vez creado, sus beneficios son compartidos por todos) (Tavares, 2005).

**Tabla 4. Principales Iniciativas, Acuerdos y Tratados de Cooperación e Integración Celebrados por Brasil – 1950-1991**

Año	Iniciativa, Acuerdo/Tratado
1958	Operación Pan-Americana
1960	Tratado de Montevideo – ALALC
1980	Segundo Tratado de Montevideo – ALADI
1969	Tratado de la Cuenca de Plata
1978	Tratado de Cooperación de la Amazonía
1979	Acuerdo Tripartita
1980	Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Brasil y Argentina
1985	Declaración de Iguazu Declaración Conjunta sobre Política Nuclear
1986	Ata para Integración Brasil-Argentina Firma de doce protocolos de cooperación entre Brasil y Argentina
1988	Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo
1990	Acta de Buenos Aires
1991	Tratado de Asunción

Fuente: Almeida (1998), Cervo (2008) y Lafer (2004).

éxito efectivo en los primeros años de la década de 1990 con la creación del Mercosur.

Almeida afirma que “hubo, durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, un proyecto de constitución de un ‘bloque austral’” (1998: 43). En ausencia de un resultado concreto, la iniciativa, ocurrida en el año de 1941, quedó apenas en papel. Las diferentes posturas de Argentina y Brasil frente a los dos bandos de la Segunda Guerra Mundial (Aliados y el Eje) contribuyeron fuertemente a este estado de cosas. En cuanto Brasil adhirió formalmente una postura claramente pro-aliada, Argentina prefirió mantener una condición de neutralidad. Al término del conflicto mundial, en la década de 1950, nuevamente por iniciativa argentina fue propuesta una reedición del “Pacto ABC”, un proyecto integracionista entre Argentina, Brasil y Chile (Almeida, 1998: 44). Como demuestra Almeida (1998), tras ese nuevo intento en la década de 1950, tomaría casi medio siglo para que Argentina y Brasil, en 1991, se vieran envueltos en un proceso efectivo de integración bilateral, el Mercosur.

Es a finales de los años setenta que acontece la principal coyuntura crítica en las relaciones bilaterales entre los principales poderes platinos. En 1979 con la firma del Acuerdo Tripartito para el aprovechamiento hídrico de la cuenca del Paraná por parte de Argentina, Brasil y Paraguay, la dinámica del conflicto o enemistad –en la acepción de Buzan y Wæver (2003)–, comenzó a cambiar hacia relaciones donde predominaba la cooperación o ‘amistad’. Se destacaban también los entendimientos recíprocos sobre la política nuclear firmados entre los dos países, inclusive son normalmente señalados como un momento de ruptura histórica en los patrones de conflicto entre Brasil y la potencia platina (Patrício, 2006; Vizentini, 2006).

Dos aspectos son dignos de notar sobre esos eventos. El primero es que ese patrón de conflicto comienza a cambiar efectivamente durante los gobiernos dictatoriales, mostrando que el inicio de los esfuerzos de aproximación Brasil-Argentina es anterior a los procesos de redemocratización en los dos países. El segundo es el papel esencial de la cooperación y del proceso de integración bilateral y subregional para el cambio de ‘enemistad’ en ‘amistad’<sup>13</sup>. La cooperación subregional a lo largo de los gobiernos militares en Brasilia y Buenos Aires, mucho más direccionada a resolver los problemas de seguridad a partir de la construcción de *medidas de confianza mutua* con el principal rival platino, abrió la posibilidad de crear vínculos de confianza y diálogos permanentes en áreas de interés común. Como nos muestra Almeida, la Declaración de Iguazu (1985) expresaba una “firme voluntad de acelerar el proceso de integración bilateral” (1998: 45). En la década de 1980, con la firma de 12 protocolos de cooperación que abarcaban explícitamente objetivos comunes como el desarrollo económico, Brasil y Argentina vislumbraron la integración como un mecanismo importante para

<sup>13</sup> Esta interpretación está inspirada en Mello (1996), Almeida (1998), Vizentini (2006) y Cervo (2008).



el desarrollo económico de los respectivos países (Cervo, 2008).

Este proceso, entretanto, fue coronado con la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil y Uruguay, en 1991 (ver Tabla 4). Debe destacarse que la dimensión de seguridad presente en los documentos normativos del Mercosur no está explícita. Por ende, basados en el referencial teórico de la Escuela de Copenhague, podemos observar que el bloque del Cono Sur vivenció la securitización de temas no militares como la democracia, la estabilidad política y los derechos humanos. La percepción de amenaza termina, de modo claro, al salir de la dimensión militar y dirigir el recelo hacia aspectos como retiros autoritarios e inestabilidades políticas en la región. Como veremos más adelante, uno de los principales elementos jurídicos en que se basa esa interpretación es el Protocolo de Ushuaia de 1998, que prevé mecanismos de acción colectiva contra atentados a la democracia. Se entiende, que aun con problemas referidos a la definición de esa forma de gobierno, dicha forma de gobierno pasa a ser encarada como un bien público en la región. En suma, además de ganancias económicas advenidas del bloque, el Mercosur trabaja también por la estabilidad en la región, al pretender neutralizar las tendencias a la fragmentación política, confiriendo un ambiente de relativa paz y estabilidad al espacio regional.

La propia integración regional y los objetivos mencionados arriba no podrían volverse realizables de forma cooperativa si no gracias al largo proceso de transformación de los patrones de relacionamiento entre Argentina y Brasil (Mello, 1996; Cervo, 2008). El bloque es principalmente una construcción política, con propósitos estratégicos políticamente definidos. La integración regional, como un régimen amplio, abarca en su estructura normativa y legal aspectos ligados al régimen político, condición de seguridad y defensa subregional y derechos humanos, ligados a las llamadas nuevas amenazas (Buzan, Wæver y Wilde, 1998).

Todavía sobre este asunto cabe indagar sobre la expansión de la integración y sus externalidades más allá de la región platina-Brasil para América del Sur. Lo que se deseaba fomentar iba más allá de fines económicos y comerciales, siendo más bien de naturaleza política y de seguridad, aunque en relación a esto último, los entendimientos se desarrollaron de forma más informal. El nivel de compromiso pretendido en cuanto a los asuntos relacionados con el bloque puede ser ejemplificado con la firma del “Compromiso Democrático en el Mercosur”, en 1996. En este documento se preveían medidas de consulta y sanción en caso de que se quebrara el orden democrático. Pero fue principalmente con la celebración en Argentina del Protocolo de Ushuaia, donde la defensa común de la democracia y de la estabilidad política fue enfáticamente convertida en un elemento de seguridad comúnmente aceptado. En la acepción constructivista de la Escuela de Copenhague podríamos afirmar que la democracia y la estabilidad política en el Cono Sur fueron aseguradas desde 1985. Este proceso se dio principalmente a partir de la evolución institucional y normativa del Mercosur, en paralelo al advenimiento de la redemocratización en el gran país platino y Brasil. Durante ese período, líderes civiles buscaban garantizar los procesos de retorno al orden democrático en el ámbito doméstico y, paralelamente, construir aquello conocido en la Ciencia Política como *institucional lock-in*. En esta acepción, compromisos internacionales con fuerza de ley doméstica constituían elementos de refuerzo para decisiones políticas de un determinado grupo, volviendo más difícil un retiro hacia el autoritarismo (Lafer, 2004).

En cuestiones sensibles como la seguridad en el ámbito del Mercosur, un aparato institucional de bajo nivel de desarrollo possibilitó, al menos, la construcción de medidas de confianza mutua entre los actores políticos, además de la perspectiva de cooperación continua que envuelven mayores costes a actitudes no cooperativas en la dimensión estratégica y

militar (Milner, 1992). Veamos cómo las relaciones entre el Mercosur y la Unasur pueden potencializar el incremento de seguridad en la región.

### Mercosur más Unasur: ¿en vías de una Comunidad de Seguridad?

Apoyándose en las tesis de Karl Deutsch, Adler y Barnett (1998) desarrollaron un marco teórico sobre *comunidades de seguridad*. Según los autores, procesos de integración regional y el estrechamiento de las relaciones entre élites nacionales, de sus valores y normas compartidas favorecerían un ambiente en el cual el recurso a la violencia interestatal sería impensable en una región. En otras palabras en esas condiciones los países no se preparan más ni esperan la ocurrencia de conflictos armados entre Estados. En el contexto de esa literatura, Andrew Hurrell escribió un artículo seminal donde indagaba si se estaría formando en América del Sur una comunidad de seguridad (Hurrell, 1998). El autor responde de forma escéptica.

Pasada más de una década de la publicación señalada es difícil encuadrar la región como una comunidad de seguridad. América del Sur, considerada por Buzan y Wæver (2003) en términos de patrón de seguridad como un *régimen de seguridad*, demuestra poca propensión al conflicto armado interestatal. Entretanto, esa calificación no autoriza a negar la existencia de otras formas de conflicto que no sean la guerra (Mares, 2001). Esa constatación se muestra más pertinente cuando consideramos la situación de seguridad fragmentada en América del Sur, con una 'zona de estabilidad' en el Cono Sur y una 'zona de inestabilidad' en las subregiones Andina y Amazónica. No obstante, el dato más importante es que la fuerza de la sub-regionalización de la integración no se mostró suficiente para amainar todas las dinámicas de conflicto intraregionales. Importantes ejemplos de esos hechos fue-

ron listados en momentos anteriores (ver Tabla 3). Entre las nuevas amenazas podemos incluir también las de tipo tradicional, como el desbordamiento del conflicto colombiano hacia la región, resultando en la creación de externalidades negativas para el RSC sudamericano. La naturaleza de las amenazas presentes en la región nos lleva a considerar la dimensión de transnacionalidad de los agentes que las promueven. Para las soluciones de los desafíos *interdomésticos* tiende a ser necesaria la cooperación entre gobiernos.

En el contexto del desarrollo de esta nueva configuración de seguridad no tradicional (Buzan y Hansen 2009) se crea el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS-Unasur)<sup>14</sup> y constituido como un conjunto político-militar para frenar la inestabilidad regional. Al menos tres coyunturas críticas pueden ser llamadas a ilustrar esta situación: 1) La crisis boliviana, donde existían serias amenazas a la propia estabilidad nacional y de gobierno. 2) La agresión efectuada por Colombia contra agentes de las FARC en territorio ecuatoriano, que provocó los antagonismos entre Colombia y Venezuela, llegando al nivel retórico de recurrir al uso de la fuerza armada para la solucionar el impase. 3) Más recientemente, la polémica en torno al acuerdo entre Colombia y Estados Unidos sobre la utilización ampliada de su territorio para bases norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico y que califica a los grupos guerrilleros colombianos como terroristas. No es excesivo llamar la atención hacia la reactivación de la IV flota estadounidense o USSOUTHCOM (*United States Southern Command*) (Bataglino, 2009).

Lo que se percibe es que al lado de las dinámicas de seguridad descritas en la Tabla 3 existe un recrudescimiento de temas tradicionales de seguridad en la región, como la carrera armamentista, conflictos armados y trueque mi-

14 El CDS nace en diciembre del 2008, por iniciativa brasilera; en tanto que el anhelo de creación de una instancia de cooperación y coordinación en el sector de seguridad y defensa ya existía previamente (MRE, 2009).

litar. Lo mismo que con la aseguración de aspectos políticos, el Mercosur no fue pensado para lidiar con ese tipo de cuestiones. De esa forma la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y su Consejo de Defensa se vuelven expresivos en los temas estratégicos militares.

Creada en la cumbre de Brasilia el 23 de mayo del 2008, sobre las bases de la antigua Comunidad de las Naciones Suramericanas, la Unasur emerge como una organización internacional con personería jurídica. Diferente del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unasur nace como un experimento regionalista en el ámbito regional, no subregional. Los 12 países sudamericanos firmaron el Tratado Constitutivo y hacen parte del bloque. Es interesante el hecho de que la organización prevé incluso en su desarrollo “todas las conquistas y avances obtenidos por el Mercosur y por la CAN, [...]” (MRE, 2009: 732). Se observa que la Unasur prevé un gobierno en múltiples niveles, donde continuarán fortaleciéndose los bloques de integración subregional (Peña, 2008).

Dado el carácter incipiente de la Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano, nos detendremos en un análisis sobre su contenido formal. Nótese, que en el Tratado Constitutivo de la Unasur, en el capítulo 3, línea ‘s’, se prevé “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” (MRE, 2009: 734). Si echáramos mano de una perspectiva no tradicionalista de seguridad, veríamos que en el mismo capítulo 3, en la línea ‘q’, se prevé la coordinación entre órganos especializados de Estados Unidos en el combate a un conjunto de amenazas no-militares, como el terrorismo, corrupción, tráfico de personas y drogas, pero también de amenazas militares tradicionales como las armas de destrucción en masa (MRE, 2009: 734).

Cuando analizamos el documento de la *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur* observamos algunos trazos dignos de nota. Evaluamos que los documentos normativos de la Unasur

y del CDS evolucionan en la comprensión regional sobre seguridad, pues además de mantener temas no-militares del sector político de seguridad, como defensa de los derechos humanos, estabilidad política y democracia, vuelven explícita la necesidad de cooperación de los países de la región en cuanto a temas tradicionales. Temas antes no explicitados sea por una lógica de rivalidad ya casi completamente superada o por el enfoque económico y comercial de los primeros años de la integración del Mercosur. Un aspecto fuerte es que el CDS-Unasur se propone una organización regional de seguridad a la luz de mecanismos supranacionales ya existentes, como la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estado Americanos. Eso constituye un aspecto positivo hacia la institucionalidad del CDS, pues cada vez más las Naciones Unidas han delegado a organizaciones regionales la resolución de conflictos, a ejemplo del papel de la Unión Africana (Tavares, 2005). Con todo, se debe destacar que la CDS-Unasur no tiene capacidad operativa de uso de Fuerzas Armadas de los países de la región, no pudiendo, aún, desempeñar el mismo papel en la seguridad regional que realiza la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la misma Unión Africana.

A pesar de los aspectos evaluados como positivos en la creación del CDS-Unasur —muchos todavía en el plano normativo— la organización no presenta aún la madurez institucional capaz de generar mayores dificultades al uso de la fuerza en las relaciones entre Estados en la región. América del Sur, en la cualidad de un complejo regional de seguridad cada vez más penetrado por los Estados Unidos, tiende a ser un espacio político donde sanciones institucionales regionales pierden fuerza cuando están en contra los aliados estadounidenses. Una pregunta retórica, por ende relevante, indaga sobre ¿cuáles fueron las sanciones sufridas por Colombia después del ataque al territorio ecuatoriano?

Lo que podemos destacar es que la acción concertada entre el Mercosur y la Unasur refuerza la lógica de securitización de aspectos políticos anteriormente descritos, sin embargo la creación del CDS-Unasur implica un salto exponencial: la posibilidad de incluir en la agenda de cooperación regional temas como la defensa y seguridad en el sentido tradicional.

## Conclusión

El principal objetivo que pretendemos haber alcanzado es demostrar de qué forma procesos de integración y cooperación regional contribuyen al cambio en los patrones de amistad/enemistad en América del Sur. Argumentamos que una de las contribuciones esenciales, sino la más importante del regionalismo en lo que respecta al cambio en la polarización sudamericana, fue haber funcionado como un catalizador de los emprendimientos cooperativos e integracionales, expandiéndose hacia toda la región a la luz de la Unasur. El cambio en los patrones de enemistad hacia amistad entre esos países se dio con relativo éxito, donde la gran mayoría de sus contenciosos de orden militar fueron resueltos en la mesa de negociaciones. Así, el Mercado Común del Sur es todavía la principal organización de soporte para la integración regional en América del Sur.

En la dimensión de seguridad, el bloque ejerció un proceso de securitización de temas políticos, lo que confiere a cuestiones como la estabilidad política y la democracia la urgencia e importancia de asuntos estratégicos. En el contexto donde rige la securitización de temas del sector político, la creación del CDS-Unasur torna posible la entrada en la agenda de cooperación y coordinación, de aspectos tradicionales de defensa y de estrategia. Aunque sea una experiencia embrionaria, el órgano en consideración demuestra la madurez política de las naciones sudamericanas en el campo de los asuntos estratégicos, donde buscan,

vía procedimientos institucionales y cooperativos, profundizar las medidas de confianza mutua y enfrentar problemas comunes. Otro dato fundamental es que en América del Sur el *hard balancing* ha perdido espacio en la construcción de un régimen de seguridad sobre la égida del regionalismo del Mercosur y la Unasur. Consideramos que en el contexto de América del Sur, la integración regional ha demostrado ser una importante variable en el cambio de las dinámicas amistad/enemistad, a favor de la cooperación multisectorial, inclusive en defensa y seguridad.

## Bibliografía

- Adler, Emanuel y Michael Barnett (1998). *Security Communities, Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almeida, Paulo (1998). *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. San Paulo: LTR.
- Alsina, João (2009). *Política Externa e Poder Militar no Brasil, Universos Paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bataglino, Jorge (2009). "Vigiar e castigar: a reativação da IV Frota e o novo paradigma de controle global dos EUA". *Revista Política Externa*, Vol. 17, No. 4, pp. 31-45.
- Bull, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*. San Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Buzan, Barry y Ole Wæver (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wild (1998). *Security: a new framework for analysis*. London/Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry y Lene Hansen (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cepik, Marco (2009). "Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil". En *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias*, Maria Soares y Monica Hirst, compiladoras. San Paulo: Paz e Terra.
- Cervo, Amado (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. San Paulo: Saraiva.
- Dash, Kishore (2008). *Regionalism in South Asia: Negotiating cooperation, institutional structures*. New York: Routledge.

- Deutsch, Karl (1978). *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Ferrer, Aldo (2006). *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Galtung, John (1969). "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, pp. 167-191.
- Gilpin, Robert (2004). *O Desafio do Capitalismo Global: a economia mundial no século XXI*. San Paulo: Record.
- Herz, Mônica y Andrea Hoffman (2004). *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Editorial Elsevier.
- Hurrell, Andrew (2009). "Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potencias emergentes?". En *Os Brics e a Orden Global*, Andrew Hurrell y otros, compiladores, pp. 9-41. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- (1995). "Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial". *Contexto Internacional*, Vol. 17, No. 1, pp.23-59.
- (1998). "An emerging security community in South America?". En *Security Communities*, Emanue Adler y Michael Barnettc compiladores. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lafer, Celso (2004). *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. San Paulo: Perspectiva.
- Mares, David (2001). *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. Nueva York: Columbia University Press.
- Mattli, Walter (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mello, Leonel (1996). *Argentina e Brasil: A Balança de Poder no Cone Sul*. San Paulo: Anna Blume.
- Milner, Helen (1992). "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weakness", *World Politics*, No. 44, pp. 46-96.
- Mitrany, David (1966). *A working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- MRE (2009). "Integração da América do Sul: textos de apoio". Rio de Janeiro: Palácio do Itamaraty.
- Moniz, Luiz (2008). "O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior". *Revista Espaço Acadêmico*. Disponible en: <http://www.espaco-academico.com.br/091/91bandeira.pdf>.
- Nye, Joseph (2005). *O paradoxo do poder americano: Por que é que a única superpotência mundial não pode actuar isoladamente*. Lisboa: Gradiva.
- Patrício, Raquel (2006). "As Relações em Eixo: Novo Paradigma da Teoria das Relações Internacionais?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, No. 2, pp. 5-23.
- Peña, Félix (2008). "A Integração do Espaço Sul-Americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar?". *Nueva Sociedad*, edição especial em português. Disponible en <http://www.nuso.org>.
- Perlo-Freeman, Sam, Catalina Perdomo, Elisabeth Skönsand y Petter Stålenheim (2009). "Military Expenditure". *SIPRI Yearbook 2009: Arms, Disarmament and International Security*. Solna: SIPRI.
- Siröen, Jean-Marc (2000). *La Régionalisation de l'économie Mondiale*. Paris : La Découverte.
- Tavares, Rodrigo (2005). "Understanding Regional Peace and Security: A Framework for Analysis". *UNU-CRIS Working Papers*, O-2005/17. Disponible en: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20051205112546.O-2005-17.pdf>, Visitado 04-04-2010.
- Visacro, Alessandro (2009). *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. San Paulo: Editora Contexto.
- Väyrynen, Raimo (2003). "Regionalism: Old and New". *International Studies Review*, Vol. 5, pp. 25-51.
- Vizentini, Paulo (2008). *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. San Paulo: Editorial Fundação Perseu Abramo.
- (2006). "O Brasil e a integração sul-americana: força e fragilidades de um gigante periférico". En *Neohegemonia americana ou multipolaridade?: Pólos de poder e sistema internacional*, Paulo Vizentini y Marianne Wiesebron, compiladores. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Wiesenbron, Marianne y Richard Griffiths (2008). *Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Editorial UFRGS.