



Nuevos desafíos y dilemas de la seguridad regional para la Unión de Naciones del Sur (UNASUR).

Lic. Carlos Alfredo da Silva (*)

Lic. Javier Alejandro Orso (**)

Lic. Andea Paola Neiro (***)

Introducción

La región sudamericana bajo estudio cuenta con un mercado aproximado de 377 millones de habitantes, de 17.658.000 km², lo que significa el 45% del continente americano y posee un PBI de 1,5 billón de dólares. Estos datos son la sumatoria de los dos bloques de integración que le dieron origen: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) pertenecientes al subcontinente sudamericano, agregándose Guyana y Surinam. Dentro de este proceso de acuerdo, también, llegaríamos a tener el 27% del agua dulce del planeta, 8 millones de kilómetros cuadrados de bosques, recursos energéticos (gas y petróleo) para una centuria, y la supremacía mundial en el rubro de los alimentos. La diversidad de su territorio comprende ecosistemas diferentes, como el Caribe, la Amazonia, el Pantanal, la Pampa y las heladas regiones de la Patagonia.

La Comunidad Sudamericana, antecedente directo de la UNASUR, es una comunidad política, económica y cultural conformada por doce países sudamericanos y constituida el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad de Cuzco, Perú, durante la "IIIª

(*) *Licenciado en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales. Docente-Investigador Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (U.N.R.). Profesor Titular de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas. Profesor Adjunto de la Universidad Católica Argentina (Sede Paraná). Miembro fundador Asoc. Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales. Miembro titular Asoc. Argentina de Derecho Internacional. Miembro del CIDAM.*

(**) *Licenciado en Relaciones Internacionales. Docente de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas (U.N.R.). Doctorando en Relaciones Internacionales. Miembro becario del CIDAM.*

(***) *Licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora Adjunta del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (Sede Paraná). Profesora Adjunta de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe.*

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Cumbre Sudamericana”, cuya Acta Constitutiva establece que “la integración como la Unión Sudamericana se fundan en los principios rectores de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados”.¹ Los objetivos de la III Cumbre plantearon la constitución de un acuerdo de desarrollo geopolítico, como un bloque subregional a fin de enfrentar los efectos de la globalización. El acuerdo fundacional expresa la necesidad de desarrollar “un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”¹

Desde una perspectiva histórica, los orígenes de la UNASUR pueden ser rastreados, en primer lugar, a partir de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Montevideo, 1960) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Montevideo, 1980); y luego, a partir de la I Cumbre de Jefes de Estado de los Países Sudamericanos en el año 2000, seguida por la Cumbre de 2002, luego el Acuerdo de Comercio entre el MERCOSUR y la CAN de julio de 2004 y la ya mencionada Declaración de Cuzco.

En la reunión de Margarita del año 2007, especialmente convocada para fomentar y promover la cooperación energética, como veremos más adelante, los Presidentes y Jefes de Estado presentes, decidieron adoptar el nombre de Unión de Naciones del Sur (UNASUR), reemplazando el anterior de Comunidad Sudamericana.

Finalmente, en el año 2008 se producen dos actos fundacionales para la integración de la región: en la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008, se aprobó el Tratado Constitutivo de la UNASUR que da origen formal al proceso de integración, sobre la base de los principios de libertad, igualdad y fraternidad de los países de la región; principios ya esgrimidos por el Libertador Simón Bolívar, en sus discursos y cartas de inicios del siglo XIX. Por otra parte, en el mes de diciembre, en la reunión de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, de Salvador de Bahía (Brasil), se acordó la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, a instancias de Brasil, y cuyo Estatuto fue aprobado ese mismo mes, en la reunión de Santiago de Chile.

Este proceso abre a las esperanzas, donde la región se vería favorecida, en la medida en que las acciones sean más rápidas y menos burocráticas, donde se vayan superando etapas, ya que por la naturaleza compleja de dicha integración, y debido a los tecnicismos que son característicos en estos procesos, el camino es lento y sinuoso.

¹ Declaración de Cuzco sobre Comunidad Sudamericana de Naciones, Cuzco, Perú, 7 y 8 de diciembre de 2004

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Referencias teóricas

Para una mejor comprensión de estos procesos, es menester retomar algunas cuestiones teóricas. De acuerdo a numerosos estudios realizados, consideramos a la integración regional como un proceso multidimensional, es decir, como un proceso histórico que trasciende las formas y herramientas económico – comerciales. Para ello es menester que los gobiernos involucrados, mediante los mecanismos integracionistas que se adoptan, se aboquen a la tarea de buscar instrumentos que construyan un *ethos* social regional y supranacional, germen y origen de toda integración genuinaⁱⁱ.

La cultura, la educación, la solidaridad social, las instituciones y la política, junto con la economía y los sistemas de cooperación son, en este sentido, las herramientas necesarias para la construcción de un espacio multinacional ampliado que vaya más allá de las formas de zonas de preferencias arancelarias, zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.

Destacamos la distinción que realiza Tokatlian respecto a la concertación, la cooperación, la integración y la unión, como formas de relacionamiento entre varios actores de una misma región. Sostiene el autor colombiano que la *concertación* es un mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal a nivel diplomático y con fines preferencialmente políticos. Por su parte, la *cooperación*, implica que desde el Estado y con el concurso activo de algunos segmentos de la sociedad civil se produzcan proyectos y acuerdos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial. La *integración* involucra un proceso mucho más amplio, intenso y complejo que implica una vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática y militar, con un papel dinámico y protagónico de diversos agentes de las sociedades involucradas. Nosotros creemos que para que haya integración debe existir también un *ethos* cultural regional que se plasme en intereses, percepciones y objetivos comunes y compartidos, de la misma forma que la constitución de los Estados nacionales implicó la existencia de un *ethos* nacional a partir de la Paz de 1648. Para lograr un proceso de integración exitoso los gobiernos deben evaluar y considerar los elementos culturales y educativos como pilares fundamentales del proceso. Finalmente, el autor subraya las características de la *unión*: una estructura institucional y territorial que, a modo de confederación o federación, constituye una entidad política organizada y reconocida internacionalmente.

Concluye Tokatlian que la concertación en América Latina se ha expresado lánguidamente en el Grupo de Río y que existen algunos esquemas de cooperación, pero que la integración y la unión son inexistentes.

Una distinción necesaria de realizar concierne a la diferenciación de los ensayos de cooperación o integración estrictamente latinoamericanos, independientemente de sus debilidades o fracasos cuando se hayan puesto en práctica, de los intentos integracionistas llevados a cabo por los Estados Unidos como forma de construir y

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

consolidar su influencia sobre el resto del hemisferio. Desde la Primera Conferencia Panamericana de 1889 hasta el fracaso en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, y más aún a partir de ese momento, el gran país del Norte ha concentrado sus esfuerzos en construir un sistema de acuerdos de libre comercio para favorecer a las grandes empresas productoras de bienes manufacturados y promover la influencia comercial, financiera y de servicios sobre la región, garantizando la primacía de las grandes corporaciones norteamericanas sobre las burguesías nacionales e incluso los Estados latinoamericanos.

La complejidad del mundo actual nos ofrece dificultades para poder adaptar el lenguaje a los profundos cambios que se vienen sucediendo. Ocurre cuando hablamos de mundialización, definida ésta como un proceso económico que asumen las nuevas formas de la acumulación capitalista frente a la globalización; ésta última, además, de los fenómenos económicos involucra también a los elementos ideológicos-culturales. A su vez, el proceso de regionalización puede ser entendido como una estrategia dentro de la economía mundial, el cual puede llegar a ser una alternativa válida para los desarrollos nacionales.ⁱⁱⁱ

Para nuestra región, en cambio, la mundialización como estrategia para detener las tasas decrecientes de ganancia de capital constituye el instrumento que les permite a las empresas transnacionales enfrentar los costos dentro del cambio en los paradigmas tecnológicos surgidos luego de las crisis de los años '70 y '80, que requieren cada vez mayores inversiones en informática, robótica y comunicaciones, a fin de mantener la competitividad necesaria. Dicha capacidad se articula en torno al eje político internacional (el grupo de los países más industrializados del planeta)^{iv}.

La regionalización en la economía mundial podría ser un corolario de la mundialización económica, cuestión esta última difícil de dimensionar. Porque es dentro de este contexto que debemos entender las tendencias contemporáneas a la formación de grandes bloques comerciales, como reacción frente a las crisis y como un mecanismo de defensa y competencia frente a otros rivales que tienen un mayor peso económico y geoestratégico. Aunque a nivel de los países industrializados, la regionalización se puede entender, también, como un mecanismo de defensa de las grandes burguesías nacionales para mantener su condición de clase hegemónica y asegurar su expansión capitalista por la vía de la ampliación en los mercados cautivos^v.

Fueron los fuertes intereses de sectores nacionales (empresarios e industriales brasileños), que se habrían visto amenazados si se concretaba el ALCA los que lograron la interrupción de las negociaciones, lo que, por otra parte, permitió a Estados Unidos cambiar de estrategia, utilizando la vía bilateral. Podría afirmarse que esta situación favoreció, a mediano plazo, un mayor afianzamiento de la concertación regional, en razón de lo antes planteado por J. G. Tokatlián, y a partir de ese

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

momento el proyecto UNASUR cobrará mayor relevancia tanto en la infraestructura, energía y seguridad regional.

De este modo, la integración se presenta como una dimensión necesaria para la formulación de objetivos políticos en el nuevo orden internacional, tanto en el plano económico como en el de la seguridad y la defensa regional. A partir del surgimiento y despliegue de estos procesos de integración, las percepciones de amenazas y vulnerabilidades se trasladan del plano nacional al nivel regional, generando, así, una internacionalización de las políticas de seguridad y defensa que permite reforzar las iniciativas y las relaciones interestatales, interregionales y/o subregionales.

Conforme a la definición adoptada por Grabendorff, la seguridad regional comprende la estabilidad política y económica de cada Estado del área con el objeto de prevenir y anticipar las amenazas, dado que la mayoría de los conflictos actuales son interestatales, multidimensionales y no meramente militares. A diferencia de esto, el concepto de defensa implica la adopción de decisiones y políticas militares como respuesta a una determinada agresión externa. Por lo tanto, nuestra visión de la seguridad regional implica una concepción ampliada de la seguridad en el sentido de que ésta no comprende solamente la estabilidad de cada Estado, sino también respecto de las relaciones entre los mismos al interior de un proceso de integración.

Ante la dificultad que tiene el Estado individual por hacer frente a estos conflictos y mantener la seguridad nacional, surge el interés por una respuesta regional de carácter cooperativo como garante de la seguridad regional. Por lo tanto, la multidimensionalidad define este nuevo concepto de seguridad regional, dando lugar a un amplio debate en torno a la respuesta adecuada ante las diferentes amenazas y riesgos que enfrentan los Estados para el logro del desarrollo y bienestar de sus pueblos (narcotráfico, crimen organizado, grupos insurgentes, pobreza, desastres ecológicos, etc.). Este carácter multidimensional de la seguridad, obliga a los Estados a definir sus propias prioridades en dicho ámbito y, a su vez, a consensuar entre todos los participantes de la región la elaboración de una agenda común con el objeto de establecer una política de seguridad regional.

En este sentido, los Estados deben promover lo que, a lo largo de las últimas décadas, se ha dado a conocer como seguridad cooperativa, frente al tradicional modelo de seguridad colectiva. De acuerdo a lo establecido por Andrés Fontana, la seguridad cooperativa se presenta como un modelo de carácter preventivo, en el cual se genera un ambiente o espacio de seguridad caracterizado por la estabilidad y la predictibilidad, a través de: i) grados crecientes de confianza recíproca y transparencia; ii) regulación mutua de las capacidades militares; y en etapas más avanzadas, iii) la generación de mecanismos multilaterales de verificación, prevención de conflictos, administración de crisis y cooperación en materia de seguridad. Creemos que conforme a los objetivos y principios planteados en el Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano, que desarrollaremos más adelante, tales presupuestos se hallan explicitados en el mismo.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Este modelo implica la eliminación de las hipótesis de conflicto y destaca la importancia que adquiere el diálogo sobre una base multilateral, ya que, lo que se requiere para su normal funcionamiento es el accionar consensuado por parte de los Estados asociados, desarrollando mecanismos para la promoción de la confianza mutua, la resolución pacífica de las controversias y el fortalecimiento de los regímenes democráticos del área en cuestión².

Paralelamente a estas nuevas acepciones de seguridad internacional, es necesario mencionar la relevancia que va adquiriendo la concepción de seguridad humana como complemento del complejo sistema de seguridad estatal y regional. Las percepciones de amenazas dirigidas directamente contra la supervivencia de los individuos generaron la apertura de un debate respecto a todos aquellos riesgos que pudieran afectar la vida, desarrollo y bienestar del ser humano, colocando a este último como el objetivo central del Estado Nacional. A partir de este momento, la seguridad humana se presenta como una nueva visión de la seguridad, realizando especial hincapié en la protección de las condiciones de vida y dignidad de los individuos.

En el año 1994, un reporte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – el PNUD – establecía que una política basada en el concepto de seguridad humana debía tener las siguientes categorías como componentes centrales: seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunal y seguridad política. El respeto de los Derechos Humanos se constituye, de este modo, en el núcleo de la protección de la seguridad humana.

Conforme a lo dicho anteriormente, es necesario analizar los dilemas y retos que se presentan a la seguridad regional, atendiendo a las múltiples variables determinantes de las decisiones y acciones necesarias para obtener una respuesta adecuada a las amenazas tanto nuevas como tradicionales que deben enfrentar los Estados del área en cuestión. A partir de ello, la integración comienza a delinearse en términos estratégicos y políticos, intentando delimitar una zona de Paz minimalista abarcadora de la región comprendida por los Estados miembros de UNASUR, dentro de un esquema regional institucionalizado de Paz y Defensa, tal como lo establece el Consejo Sudamericano de Defensa.

Desafíos y dilemas para la construcción de la seguridad en la UNASUR

Ante el fracaso del ALCA plasmado en la Cumbre de las Américas que se celebró en Mar del Plata en 2005, los Estados Unidos “opone, haciendo amalgama de narcotraficantes, contrabando de armas, inmigración clandestina y oposición política a sus designios – en la que incluye a algunos gobiernos de la región- un tenaz, sistemático despliegue de tropas e inteligencia militar”³. Tanto en lo económico como

² Estos principios están presentes en el Estatuto del CDS.

³ Rossi, Adriana, *Le Monde diplomatique*, año XII, Nº 135, septiembre 2010, Buenos Aires, Argentina, pág. 10.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

en lo político la diplomacia norteamericana se ha ocupado de resquebrajar la voluntad integracionista del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones tentando a países como Uruguay y Perú y cooptando militarmente a Colombia.

De acuerdo a cómo ha sido planteada, la UNASUR se gesta sobre la construcción de un espacio sudamericano ampliado sobre la base de la CAN y el MERCOSUR, más Guyana y Surinam, con la posibilidad de incorporar posteriormente nuevos miembros. Si bien nació con una finalidad económica, política y social, se van incorporando paulatinamente, según las necesidades y urgencias de la región, los temas referidos a la seguridad y la defensa de la misma.

Sin embargo, numerosos son los obstáculos que dificultan la realización plena de la citada integración. Sin olvidar los temas referidos a cuestiones económicas (comerciales, arancelarias, trabas aduaneras, preferencias, proteccionismos y nacionalismo exacerbados, etc.) que obstaculizan negociaciones eficaces, los principales problemas se encuentran en el ámbito político, social, de seguridad e internacional. Los problemas relativos al cultivo y tráfico de drogas y su expansión transfronteriza (por ejemplo, las FARC, Colombia y Ecuador), la corrupción de los gobiernos y otros actores sociales, los conflictos de pobreza, marginalidad y exclusión, la falta de voluntad política para solucionar las cuestiones limítrofes pendientes (tal como el caso de la frontera entre Perú y Ecuador o el diferendo marítimo y territorial entre Chile, Perú y Bolivia), el desmoronamiento parcial del Estado durante los años noventa, la priorización de los ejes urbanos e industrializados en la construcción de los mecanismos de integración (tal como el eje Buenos Aires – San Pablo en el caso del MERCOSUR) en detrimento de las regiones subalternas, la cuestión legitimidad / legalidad de los gobiernos como el de Chávez en Venezuela o Morales en Bolivia, las dificultades de Bolivia para la integración del territorio nacional a partir de la constitución de un gobierno indigenista que amenaza con la segregación de algunas prefecturas, la proacción de algunos países para acercarse indiscriminadamente a los Estados Unidos, no sólo desde el punto de vista comercial sino mediante la compra de aviones y armamento lo que podría exacerbar la carrera armamentista en la región, etc.

Otro de los retos más relevantes en el ámbito de la seguridad tiene que ver con la politización de la lucha contra las drogas, el crimen organizado y los grupos guerrilleros, vinculados ambos al narcotráfico. Estas luchas, amparadas en las Convenciones de las Naciones Unidas, que contemplan la erradicación de los cultivos de amapolas, cannabis y coca no han producido otro resultado que el de socavar el ordenamiento de las sociedades democráticas en América Latina. Por ello, desde diferentes sectores crecen las demandas para aprovechar los márgenes de maniobra de las convenciones de las Naciones Unidas para poder avanzar hacia un nuevo paradigma basado en la prevención y protección de los derechos humanos, que se descriminalice a los usuarios, a los campesinos productores, con la concepción de

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

que el consumo es un problema de salud pública y se focalice el poder represivo del Estado en los grandes grupos criminales.

En este sentido, América Latina, en general, y la subregión sudamericana en particular, reclaman un diálogo con los Estados Unidos para buscar políticas más eficientes y humanas en la guerra contra las drogas. Es decir, que la lucha contra las drogas no se centre en lo punitivo sino en la salud pública. Esta propuesta salió de la VII Conferencia Nacional e Internacional Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, realizada en Buenos Aires en agosto de 2009.

Las propuestas de reformas del sistema antidrogas de Naciones Unidas, coordinadas y controladas por la Comisión de Estupefacientes de la organización, sufre distintas dificultades: fuertes presiones de los países donantes (que son los más desarrollados), la marginación de la Organización Mundial de la Salud en el proceso, el carácter sagrado de las convenciones que son intocables y que en décadas no han dado resultados alentadores.

En América Latina, también existen serios desafíos por las políticas llevadas a cabo por México, Colombia y Perú. Es más, la política antidrogas, bajo el paraguas del Plan Colombia, parece dejar de ser un problema andino para convertirse en un problema amazónico, estrechamente vinculado por la búsqueda del control de los recursos naturales, y en la restricción de los espacios democráticos de la región. En este sentido, el éxito del Plan Colombia justifica la estrategia represiva sobre la región.

Si bien México no pertenece a la UNASUR, el paralelismo de la Iniciativa Mérida con el Plan Colombia merece también algunas reflexiones. La Iniciativa fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos y firmada por George W. Bush en junio de 2008. Los objetivos son: optimizar las actividades de inteligencia, el fortalecimiento de la coordinación de las fuerzas de seguridad entre Estados Unidos y México, la provisión de nuevas tecnologías a las agencias y fuerzas de seguridad para garantizar el orden público, impedir el tráfico de drogas y salvaguardar la seguridad hemisférica frente al accionar del crimen organizado (narcotráfico). Esta Iniciativa excede a México por cuanto la primera partida de fondos incluyó no sólo a México sino varios países Centroamericanos (Haití, República Dominicana) y el Caribe.

La iniciativa no prevé la instalación de bases militares como en Colombia, ni militares norteamericanos actuando en territorio mexicano, pero permite a Estados Unidos intervenir y participar de las agencias contratistas de seguridad privada, en el campo de la inteligencia y la implementación de tecnología de punta. La Iniciativa tiene un fuerte componente militar y policial. Las Fuerzas Armadas mexicanas son el puntal del programa, que recibirían aviones, helicópteros, naves, pertrechos y capacitación.

Como complemento del Plan Colombia, la iniciativa de Estados Unidos de instalar en este país siete bases militares que con la de Tres Esquinas ya existente, pasarían a ser ocho: Palanquero, Apiay, Malambo, Baluo de Málaga, Bolívar, Larandía y Tolemaida. Estas bases no sólo representan a las tres Fuerzas Armadas de los

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Estados Unidos (terrestre, naval y aérea), sino que están diseminadas estratégicamente en todo el territorio colombiano. El objetivo es la lucha contra el narcotráfico y antiterrorista. La expansión de bases norteamericanas en Colombia provocó una respuesta por parte de la Corte Suprema de Justicia de ese país, en el sentido de obligar al Poder Ejecutivo al cumplimiento de las instancias legislativas pertinentes. Por otra parte, la UNASUR también se expidió al respecto en la III Reunión Ordinaria de Jefes de Estado, realizada en Quito en agosto de 2008, manifestando sus preocupaciones ante la intervención norteamericana. Especialmente Brasil, que esgrime como hipótesis de conflicto la penetración en la Amazonia de una potencia extranjera con la finalidad de estudiar y, eventualmente, proceder a la explotación de los riquísimos recursos naturales existentes, lo cual afectaría a la biodiversidad y la protección del medioambiente en la región.

El Plan Colombia y la instauración de nuevas bases militares, la Iniciativa Mérida, el despliegue de la IV Flota de Estados Unidos en aguas latinoamericanas del Pacífico y del Atlántico permiten suponer que no se tratan de iniciativas aisladas, sino que son parte de un proyecto íntegro de seguridad continental, diseñado por Thomas Shannon (Secretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental) cuyos objetivos son proveer seguridad contra el narcotráfico, la criminalidad organizada, la delincuencia, la insurgencia, el terrorismo, bajo la hegemonía de los Estados Unidos y en contradicción con los postulados integracionistas de la subregión y contra la soberanía estatal de nuestros Estados.

Todos estos problemas sudamericanos necesitan una solución regional, una solución concreta y a la vez realista que tenga en cuenta no sólo las necesidades de la inserción económica internacional de nuestras economías sino también la construcción de sociedades viables, participativas y sustentables. Es por eso que más que un acuerdo de tipo comercial neto, los aspectos políticos, estratégicos y de seguridad se manifiestan como etapas primarias e imprescindibles del proceso de integración.

Por otro lado, la UNASUR ha demostrado avances positivos, en el ámbito de la seguridad y la defensa, a partir de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. En efecto, la cumbre realizada en Brasilia en mayo de 2008, fue el ámbito en el cual el presidente brasileño Luiz I. "Lula" da Silva, propuso la creación del mismo como una respuesta a la reactivación de la IVª flota de la marina de los Estados Unidos, con jurisdicción sobre el Atlántico, a raíz de los descubrimientos de importantes reservas petrolíferas sobre dicho océano por Petrobras.

En diciembre de 2008, este Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) obtuvo su Estatuto, el cual especifica con suma claridad los principios y objetivos que orientan su accionar, con el objeto de constituir una zona de paz, estabilidad y cooperación. Por un lado, el CDS reafirma el respeto irrestricto de la soberanía, integridad, inviolabilidad territorial y no intervención en los asuntos internos de los Estados. Asimismo, ratifica la autodeterminación de los pueblos, la plena vigencia de las

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

instituciones democráticas y su protección frente a amenazas o acciones internas o externas; el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el estado de derecho; promueve la paz y la solución pacífica de controversias; fomenta la defensa soberana de los recursos naturales; fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia; salvaguarda la plena vigencia del Derecho Internacional en concurrencia con los principios y normas de la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Constitutivo de la UNASUR.

Si bien tanto sus principios como sus objetivos, tal como se han explicitado en el Estatuto, han sido vinculados con la cooperación en materia de defensa -la promoción del intercambio de información y análisis sobre los riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional; la adopción de medidas de fomento de la confianza; el intercambio y cooperación en el ámbito de la industria de defensa, así como en la formación y capacitación militar; el fomento de la modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas-, podemos observar que, implícitamente, los mismos promueven el accionar conjunto en las áreas de la seguridad regional, quedando los ámbitos de la Defensa relegados al espacio discursivo y nominal.

De ello se desprende que, el Consejo de Defensa Sudamericano, con el fin de eliminar o reducir la intervención norteamericana en la subregión, ha surgido en un momento en que la misma se halla atravesada por una serie de problemáticas de (in)seguridad interna -tal como se presenta en los conflictos entre Ecuador y Colombia, Colombia y Venezuela, los avances militares de Estados Unidos en México y Centroamérica-, lo cual nos lleva a indagar acerca de la eficiencia de este organismo para lograr transparencia, ejercer un control y evitar la tensión y posterior escalada de conflictos. Es evidente que su accionar no fue eficaz para resolver el conflicto desplegado en julio del corriente año entre Colombia y Venezuela⁴, no obstante, se ha avanzado en la creación de un Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de Defensa para activar el trabajo conjunto de civiles y militares de los doce países sudamericanos, así como en la creación de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR.

Si bien la UNASUR aún permanece frágil institucionalmente, ya que no todos los miembros han ratificado aún su Tratado Constitutivo, y carece de una estructura permanente y estable, ha sabido capitalizar su capacidad de negociación a merced del apoyo brindado por los respectivos poderes ejecutivos de la región. Desde su origen, la UNASUR ha actuado a partir de un mecanismo de negociación en tres

⁴ Frente al Tratado firmado por el ex-presidente Uribe con su par norteamericano, para la instalación de bases militares en territorio colombiano, se dio inicio al conflicto entre este Estado y Venezuela, el cual se disuadió a partir de las negociaciones llevadas a cabo en la reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, con la posterior firma de un documento que contemplaba el intercambio de información y transparencia, medidas de confianza mutua en el ámbito de la seguridad, así como cláusulas de cumplimiento y verificación de los compromisos asumidos.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

niveles: el *nivel Presidencial*, representado en el Consejo de Jefes de Estado y en la mediación de la Secretaría General; el *nivel diplomático*, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y el *nivel político-militar*, el Consejo de Defensa Sudamericano.

Con la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR de mayo de 2008, se ha logrado avanzar en su objetivo inicial –impedir la participación de los Estados Unidos en los procesos de mediación y resolución de los conflictos sudamericanos-, generando, a su vez, un desplazamiento del ya desgastado rol de la OEA, al no ser tenido en cuenta como potencial espacio de mediación de la región.

Aún no se ha establecido un marco conceptual común en torno a la seguridad y la defensa, utilizándose ambas como sinónimos, lo que afecta a las posibilidades de construir y concretar un sistema de reglas vinculantes en las materias de defensa y seguridad internacionales e incide en la definición de los bienes públicos que deben ser promovidos y protegidos en este campo.

Por otro lado, observamos cómo el propio concepto de integración se halla cuestionado en un contexto donde la UNASUR constituye uno de los tantos mecanismos existentes en la región; cabe destacar que, más allá de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, aún persisten la ALADI, el SELA, la OEA, el Grupo Río, la Corporación Andina de Fomento, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Grupo de los Tres, el Tratado de Cooperación Amazónica, entre otros. El interrogante surge, entonces, respecto a su diferenciación, continuidad, eficacia y estabilidad, así como a su capacidad para avanzar y superar las debilidades propias de los restantes mecanismos institucionalizados.

El dilema del desarrollo que se presenta en el mundo global, constituye uno de los principales desafíos que deben resolver los países sudamericanos. Es por ello que para no quedar atrapados en un sistema de vínculos internacionales por quienes ejercen posiciones dominantes, se trata de determinar entonces –dentro del orden global contemporáneo –si los países "subdesarrollados" o "periféricos" cuentan o no con capacidad propia para diseñar o ejecutar proyectos nacionales de desarrollo viables que los conviertan en actores de la globalización. Esta cuestión se vuelve crucial para los países miembros del MERCOSUR, CAN y UNASUR y su inserción mundial: la consolidación del proceso de integración, adquiere, en el actual contexto mundial una importancia estratégica decisiva.^{vi}

Debemos ser conscientes de dos peligros: 1) que la interdependencia sin independencia puede convertirse en una forma de dependencia. José Martí escribió: "Hay que equilibrar el comercio para asegurar la libertad"; 2) que la integración no se convierta en la sanción de una globalización sin ley, en la que los débiles son dejados atrás y sólo los poderosos son recompensados. Para evitar el darwinismo global, debemos canalizar recursos hacia las actividades productivas y no las especulativas^{vii}.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

La globalización económica mundial se observa principalmente en los siguientes aspectos: 1) comercio internacional, 2) corporaciones transnacionales, 3) corrientes financieras y 4) marcos regulatorios.^{viii} A partir de las ficciones sobre naturaleza y alcance de los vínculos económicos financieros que prevalecen actualmente en el nuevo orden mundial, se ha gestado una visión fundamentalista de la globalización, cuyo mensaje insiste en que lo único que puede hacerse es adoptar políticas amistosas para con los mercados subordinados a los intereses dominantes, las que se verían reflejadas en un achicamiento del Estado, cuyos roles estarían limitados a la preservación de la seguridad y del orden jurídico, del equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios, con la consiguiente apertura económica y la desregulación de los mercados reales y financieros.

En este sentido, todo proceso de integración en los términos en que se está planteando en este trabajo involucra también una visión de un Estado que no debe estar ausente, sino que, por el contrario, es motor y actor principal de las decisiones regionales.

En un mundo unificado en tiempo real por la difusión de información e imágenes no es difícil caer en una ficción globalizadora que surge de la gravitación de actores transnacionales, pues esta visión fundamentalista llevaría implícita la ideología del poder en el mundo contemporáneo.

La aceleración del cambio histórico es tan asombrosa como la globalización. Podemos hablar de un escenario anterior y posterior al 11 de setiembre de 2001. Este último escenario puede definirse en dos términos: vigencia del Consenso de Washington de 1989 en lo económico y la doctrina de la seguridad de Washington en lo político-militar, aunque como ninguno de ellos es puramente estadounidense, habría que hablar de unilateralismo y fundamentalismo de mercado. Mientras que la agenda de la globalización neoliberal ha causado incontables problemas, somete a enormes tensiones el orden internacional nacido con la finalización de la Guerra Fría. Por otra parte, en América latina, su voluminosa deuda externa y su alta vulnerabilidad financiera contribuyen decisivamente a la formación de dicha visión fundamentalista.

En ciertos circuitos académicos suele depositarse sobre las espaldas de la globalización la responsabilidad de las asimetrías crecientes en el sistema internacional, el aumento del desempleo, la concentración del ingreso y muchas otras tendencias negativas del desarrollo económico, político, social y educativo. No obstante, el problema radica en la aplicación de políticas neoliberales (in)adecuadas en un contexto internacional globalizado. Como propone el Consenso de Brasilia, se hace indispensable "gobernar" la globalización^{ix}. La tarea de "gobernar" la globalización, implica, como bien señala F. Mayor – ex -Director General de la UNESCO-, "la tarea de hacer que los aspectos positivos del proceso de mundialización sean puestos al servicio del bienestar y el desarrollo de sus

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

sociedades^x. El éxito del UNASUR, de todas y cada una de sus iniciativas, es el éxito de la unidad latinoamericana, prevista hace más de un siglo por Simón Bolívar.

Si la mundialización reclama la formación de un nuevo proyecto histórico alternativo a la globalización neoliberal, la UNASUR, al presuponer esencialmente la vigencia de sistemas democráticos de gobiernos, puede contribuir a la construcción de esa perspectiva humanista, basada en una nueva civilización del trabajo y la solidaridad internacional^{xi}.

Contrariamente a lo que presenta la visión fundamentalista, el dilema del desarrollo se cimienta también en factores endógenos tales como la modernización del Estado, la estabilidad institucional, los equilibrios macro-económicos, los incentivos para la inversión privada, la protección del medio ambiente y la capacitación de los recursos humanos. Esto no puede delegarse ni importarse. De lo cual se desprende que la resolución del problema de desarrollo de cada país en un mundo globalizado, depende del ejercicio de su capacidad de maniobra^{xii} y de la voluntad explícita para integrarse.

A modo de conclusión

Frente a todas estas consideraciones planteadas, la integración regional se constituye en una alternativa para enfrentar una globalización que profundiza las asimetrías, que contribuye a la marginalidad económica, social y política de los países y millones de personas. El proceso de globalización afectó profundamente las economías regionales agravando aún más la situación social. Recientemente, cuando se hicieron visibles las consecuencias de dicho proceso –en algunos casos con situaciones dramáticas– fue posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, al énfasis en la distribución de la renta como instrumento de inclusión social, a la preservación de los equilibrios macroeconómicos, o también a la disminución de la vulnerabilidad externa.

En el plano político junto con una clara opción por la democracia, después de nefastas experiencias autoritarias, ha tomado importancia la idea de que los problemas pueden ser enfrentados mejor cuando se tiene la capacidad de unir esfuerzos en torno a una serie de objetivos comunes.

Si nos interrogamos sobre cuáles son los desafíos en este contexto, los mismos dependerán de la capacidad para adaptarse al cambio continuo, reconocer la creciente complejidad del nuevo orden, resolver los problemas en el corto, mediano y largo plazo, perfeccionar el uso de instrumentos multilaterales para aumentar la cuota de poder en el sistema internacional, enfrentar y resolver los problemas económicos, realizar los cambios necesarios que faciliten el salto a la modernidad y consolidar los sistemas democráticos^{xiii}. En consecuencia, los desafíos son extraordinariamente más complejos que las oportunidades.

Actualmente, nos encontraríamos ante un "panamericanismo de nuevo cuño" en el cual subyace la necesidad de Estados Unidos de controlar –política, económica y

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

militarmente— a Latinoamérica, sin descuidar la relevancia del mercado, pero que desde el 11 de setiembre de 2001, prioriza la seguridad hemisférica como un instrumento para su seguridad nacional. Como respuesta a ello, los Estados sudamericanos promovieron un mecanismo de integración que limitara el accionar e intervención norteamericana en la región, lo cual ha repercutido ampliamente en el desempeño de la OEA como tradicional marco de mediación y acuerdo regional. No obstante, tanto la UNASUR como su Consejo de Defensa Sudamericano, más allá de los logros alcanzados, poseen numerosas debilidades frente al complejo contexto regional y al incremento de amenazas a su seguridad y estabilidad.

A su vez, este nuevo modelo de integración comprende un ámbito comercial, una articulación productiva y económica amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social, cultural y estratégica, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil.

Se trata de una integración innovadora que incluye todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como las experiencias de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, sustentable, armónico e integral de América del Sur.

Compartimos el planteo de un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de los países miembros, que lleven a una mejor inserción y profundización de la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR)^{xiv}.

Quizá lo único que nos queda es que exista la UNASUR y tengamos una mesa de diálogo propicia a las situaciones de tensión que se generen antes de que se tornen inmanejables. Ya no es cuestión de ver el vaso medio lleno o medio vacío, sino como dijo el inolvidable rosarino Roberto Fontanarrossa, “al menos, ver el vaso”.

Notas bibliográficas

ⁱ Acta Constitutiva de la Unión de Naciones Sudamericanas, Brasilia – Brasil, 23 de mayo de 2008.

ⁱⁱ **Stahinger de Caramuti, Ofelia**, *El MERCOSUR en el Nuevo Orden Mundial*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

ⁱⁱⁱ **Bernal - Meza, Raúl**. *El MERCOSUR y El Área de Libre Comercio de América Latina en el Contexto de la Regionalización y la Globalización*, en XV° Jornadas de Historia Económica, Tandil (Bs. As.), 9, 10 y 11 de octubre de 1996, mimeo, p. 2,3

^{iv} *Ibíd*em, p. 4.

^v *Ibíd*em, p. 6 y 7

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

^{vi} **Cfr. Mayor Federico**, *El MERCOSUR toma carrera en la globalización*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 13/12/97. en esta reflexión, el funcionario propone, además, la "construcción de bloques regionales" que, aún cuando tengan su origen en la búsqueda de coincidencias en temas de naturaleza comercial o económica, propicien "nuevos pactos políticos y civilizatorios para afirmar, frente al riesgo de la homogeneización del mundo unipolar, la pluralidad creativa y la responsabilidad compartida".

^{vii} **Fuentes, Carlos**. En su reseña *La Guerra Americana*, en Diario La Nación, Buenos Aires, 22/03/98, Sec. 7^a, p. 1 y 2.

^{viii} **Cfr. Ferrer, Aldo**. *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*, F.C. E., Buenos Aires, 1997, p. 14 y ss.

^{ix} *Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos*, Brasilia, UNESCO, 6 de julio de 1997.

^x **Mayor, Federico**. "El éxito del MERCOSUR, de todas y cada una de sus iniciativas, es el éxito de la unidad latinoamericana, prevista hace más de un siglo por Simón Bolívar", loc. cit.

^{xi} **Bernal - Meza, Raúl**, op. cit., p. 21.

^{xii} **Ferrer, Aldo**, op. cit. p. 48 y 49.

^{xiii} **Cfr. Tomassini, Luciano**, *América Latina y el Sistema Internacional en un mundo posmoderno*, (G.E.L., Buenos Aires, 1991).